

DOCUMENTOS DE
GOBERNANZA Y GLOBALIZACIÓN

**ESPAÑA
EN UN MUNDO
GLOBALIZADO**

**Ciudadanía, cohesión social
e institucionalidad:
construyendo
gobernanza democrática**



**ESPAÑA
EN UN MUNDO
GLOBALIZADO**
Ciudadanía, cohesión social
e institucionalidad:
construyendo
gobernanza democrática



España en un mundo globalizado.

Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática, 2008

© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2008

Depósito Legal: M-XXXXXX

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Prólogo de Miguel Ángel Moratinos	7
Presentación de Antonio Fernández Poyato	9
PONENCIAS MARCO	15
“España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática y <i>poder blando</i> ” Ángel Pascual Ramsay	17
“España en el mundo: elementos para una estrategia ante la globalización” José Ignacio Torreblanca	39
“España y la gobernanza democrática: la asistencia en construcción de institucionalidad como nicho de liderazgo de nuestra Acción Exterior” Manuel Villoria	59
“Cultura y valores como <i>poder blando</i> de la Política Exterior española” Fernando Vallespín	91
“La Acción Exterior como proyecto de país. Creando redes” Joan Subirats	103
JORNADA “ESPAÑA EN UN MUNDO GLOBALIZADO. CIUDADANÍA, COHESIÓN SOCIAL E INSTITUCIONALIDAD: CONSTRUYENDO GOBERNANZA DEMOCRÁTICA”	117
Inauguración. Retos y oportunidades de la Acción Exterior española en un mundo globalizado	119
Intervención de Bernardino León	119
Sesión 1. España ante la globalización: una estrategia de liderazgo	127
Intervención de Martín Ortega Carcelén	127
Intervención de Pablo Benavides	131
Intervención de Rosa Delia Blanco	133
Intervención de Milagros Hernando	136
Mesa-Coloquio	139

Sesión 2. España y la gobernanza democrática: la asistencia en construcción de institucionalidad como <i>poder blando</i> y nicho de liderazgo de nuestra Acción Exterior	143
Intervención de Mercedes Elvira del Palacio Tascón	143
Intervención de Juan Pablo de Laiglesia	147
Mesa-Coloquio	152
 Sesión 3. Cultura y valores como mecanismo de Acción Exterior: el potencial de nuestro <i>poder blando</i>	159
Intervención de Jesús Sánchez Lambás	159
Intervención de Joaquín María de la Infiesta	163
Mesa-Coloquio	165
 Sesión 4. La Acción Exterior como proyecto de país: creando redes	167
Intervención de Julio Gómez Pomar	167
Intervención de Joaquín Rivas Rubiales	170
Intervención de Ignacio Niño	172
Intervención de José María Felip	177
 Programa de la Jornada	181

Miguel Ángel Moratinos

Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación

La convivencia entre viejos y nuevos conflictos, unida a la fuerte presencia de los procesos derivados de una globalización asimétrica, definen algunos de los parámetros de la Acción Exterior de España, una potencia media europea de profundas e históricas raíces iberoamericanas y mediterráneas. La conciencia de que esta cartografía incide en el rumbo de nuestra Política Exterior estimula la reflexión y el análisis en los instrumentos que colaboran, apoyan y asisten la acción exterior de nuestro país en la primera década del siglo XXI.

Desde el Gobierno de España se ha diseñado una Política Exterior que avanza un modelo de país abierto al mundo, solidario y corresponsable en la esfera internacional; identificado con los valores de la paz, la democracia, el respeto a los Derechos Humanos y la legalidad internacional. De ahí la importancia de establecer nuevos canales de comunicación e intercambio de ideas y proyectos que contribuyan a cohesionar a la sociedad civil global y a los países miembros de la Comunidad Internacional.

Tengo la satisfacción de participar en este volumen que reúne las ponencias e intervenciones del grupo de expertos convocados por la FIIAPP para reflexionar sobre: *España en un Mundo Globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática*, en el marco de su 10º aniversario. Los objetivos del debate se han colmado con la reflexión sobre el papel que desempeñan nuestros mecanismos e instituciones en la Acción Exterior y en el ámbito de la gobernanza democrática y la globalización.

Los contenidos de esta publicación formulan aportaciones de interés al debate sobre las estrategias de corresponsabilidad en la gobernanza democrática global. La FIIAPP tiene una posición idónea para apoyar el desarrollo institucional y colaborar en la vertebración de los Estados de Derecho. Este instrumento de la Acción Exterior española ha alcanzado relieve por sus programas estratégicos, como el EUROsociAL, referencia de europeos y latinoamericanos en la promoción de la cohesión social en Iberoamérica, o el de Hermanamientos, que ha favorecido nuestra influencia en algunos Estados de la UE, como Bulgaria o Rumanía, y en Turquía. También, a través del programa de Migración y Desarrollo.

Ahora la FIIAPP complementa estos programas de construcción de gobernanza democrática con un proyecto de reflexión y acción estratégica sobre los retos y oportunidades que la globalización nos plantea. Esta plataforma debe impulsar dinámicas de reflexión y discusión que concluyan en pautas de acción para que la FIIAPP innove en sus programas y actuaciones.

Es un placer presentarles este libro en el que se abordan estos y otros temas debatidos en esta Jornada, donde las ponencias marco de cada sesión son complementadas con las intervenciones de destacados panelistas que ofrecen valiosos aportes para reducir las fracturas de la globalización y encauzar iniciativas. Felicito a la FIIAPP por esta iniciativa y la animo a que trabaje con espíritu crítico y proactivo para dar continuidad al proceso iniciado con esta publicación, para difundir reflexiones y puntos de encuentro de todos aquellos interesados en promover un debate de capital importancia para la España del siglo XXI y nuestra Acción Exterior.

Antonio Fernández Poyato

Director de la FIIAPP

La asistencia en construcción de institucionalidad: un instrumento clave de la Acción Exterior española en la era de la globalización

España es un país abierto al mundo, con vocación internacionalista y con capacidad para contribuir a crear un orden internacional más justo y estable. Pero para lograrlo debemos tener capacidad de acción en el exterior. De ello depende que podamos contribuir no sólo a un mundo mejor y más justo, sino también a garantizar un futuro de estabilidad y progreso para nuestro país. En un mundo cada vez más complejo e interdependiente nuestra prosperidad y seguridad empieza por la de los otros. Por ello debemos construir una Acción Exterior efectiva, que nos permita hacer frente a un mundo que está cambiando y un contexto geopolítico complejo y lleno de oportunidades pero también de retos. Retos que van desde la llegada a escena de las grandes potencias emergentes, especialmente China, Brasil e India, que están conformando un nuevo orden mundial multipolar, a la consolidación y aceleración de nuevos problemas globales que requieren nuevos mecanismos de gobernanza global; desde el cambio climático hasta el terrorismo transnacional, pasando por el tráfico de personas o la regulación de los mercados financieros internacionales para evitar las crisis que de manera periódica durante las últimas dos décadas acompañan el crecimiento de la economía mundial.

Vivimos pues en un mundo interdependiente en el que muchos de los problemas que nos afectan como Estados son de naturaleza global y sólo pueden resolverse con mecanismos y respuestas globales y multilaterales. Ante esta coyuntura la única Acción Exterior viable es aquella basada en un multilateralismo eficaz: las actitudes unilaterales simplemente no van a funcionar en un contexto como el de la globalización. Y es que en este contexto de poder distribuido, de retos difusos, de amenazas asimétricas y de armas nucleares, donde un pequeño país puede hacer frente a una gran potencia, el valor de la fuerza disminuye y el valor de la legitimidad aumenta. El nuevo contexto

internacional que define la globalización está cambiando las fuentes de influencia y poder en política exterior, que se ha convertido en buena medida en una lucha por atractivo, legitimidad y credibilidad. En nuestra era, la era de la democratización de la información, tendrán mayor capacidad de acción internacional aquellos países que consigan un mayor acceso e influencia a múltiples canales de información y que adquieran credibilidad por las políticas que aplican. Es decir, la mayor capacidad de influencia en el concierto internacional pertenecerá a los países más admirados, respetados y atractivos. Esta atracción y el poder que confiere es lo que se ha dado en llamar *poder blando*: la habilidad de un país para conseguir sus objetivos mediante la atracción en lugar de la coerción. Un país cuyo poder e influencia sean vistos como legítimos a los ojos de los demás encontrará mucha menos resistencia a la hora de avanzar sus intereses. El *poder blando* y la diplomacia pública se han convertido pues en activos estratégicos de creciente valor para defender los intereses de los Estados en un mundo interconectado.

Esto no significa lógicamente que debemos obviar la importancia del *poder duro* o militar. Este sigue siendo de capital importancia. Se trata simplemente de entender que no es suficiente y que existen otras fuentes de poder que influyen, quizá cada vez más, en el tablero geopolítico. Tampoco debe caerse en la falsa dicotomía de creer que se debe elegir entre *poder duro* y *poder blando*. Al contrario, una Acción Exterior efectiva debe saber combinar ambos, desarrollando lo que algunos comentaristas han llamado un *poder inteligente*. Y tampoco debemos perder tiempo en debates estériles sobre lo apropiado o no del término *poder blando*. Utilicémoslo simplemente como una herramienta analítica útil para entender cómo determinadas instituciones y acciones, que a menudo no son interpretadas como fuentes de poder, sí pueden serlo, y para analizar cómo podemos sacar un mayor aprovechamiento de ellas.

En todo caso, el incremento de la importancia de este *poder blando*, o como se quiera definir a estas fuentes de poder no basadas en el tradicional poder militar, es una buena noticia para España, ya que somos un país con un potencial de legitimidad y atracción del que pocos países disponen. España tiene en este *poder blando* uno de sus principales activos para su Acción Exterior, pues dispone de una serie de *ventajas competitivas* que le confieren un *poder blando* potencialmente muy importante en el nuevo contexto geopolítico que se está conformando con la llegada del siglo XXI: el perfil de país diverso y tolerante que nos otorga nuestra historia, situación geográfica e identidad nacional; la capacidad para servir de puente y de “mediador fiable” entre culturas y bloques regionales; la influencia en la UE y en otras regiones como América Latina; los recursos económicos que genera una economía entre las más prósperas y dinámicas del mundo; y el liderazgo en materia de asistencia en construcción de institucionalidad que se ha logrado a través de la actuación de instituciones como la FIIAPP. En un contexto como el actual de ciertas tensiones entre culturas y en el que el mundo necesita una interlocución internacional basada en la empatía y el diálogo, esta capacidad de influencia se convierte en un instrumento de gran potencial para la Acción Exterior de España.

El *poder blando* se articula y proyecta a través de multitud de canales, de los que la diplomacia pública, aquellos mecanismos desplegados por un Estado para comunicarse directamente con las sociedades civiles de otros países, es quizá el más tradicional y desarrollado. Pero hay otros no menos importantes – la proyección de la cultura, el aprovechamiento de la presencia e influencia en terceros países de empresas privadas españolas, los medios de comunicación de alcance internacional, la cooperación al desarrollo, programas de intercambio, etc.

Uno de los grandes retos de nuestra Acción Exterior en los próximos años será pues el aumentar el rédito que sacamos a todos nuestros activos en el ámbito del *poder blando*. De hecho, España dispone ya de un considerable capital en este ámbito y lo está proyectando desde hace tiempo en diferentes ámbitos, desde la influencia de nuestra cultura y empresas en Iberoamérica hasta nuestro preeminente papel en la construcción de instituciones democráticas en Europa central y del Este. Sin embargo muchas veces ejercemos este poder casi sin saberlo, es decir, casi sin darnos cuenta del potencial que nuestra actividad tiene para proyectar los intereses de nuestro país. De ahí que debamos reflexionar de una manera más ambiciosa sobre cómo podemos hacer una mejor utilización de las mecanismos de acción y fuentes de influencia de los que dispone nuestro país.

Y es que nuestro país dispone ya de instituciones que llevan a cabo muchas de estas funciones. Por ejemplo, tenemos, en el ámbito cultural, un instrumento revitalizado como el Instituto Cervantes, así como la labor cada vez más importante de la red de Casas y otras instituciones del Estado como la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior, SEACEX. A esto hay que añadir la importante labor que llevan a cabo nuestros medios de comunicación con proyección internacional, como Televisión Española Internacional.

Por lo que respecta al ámbito de la proyección económica, el ICEX lleva tiempo haciendo una magnífica labor de apoyo y proyección de las empresas españolas en el extranjero. Esta labor se complementa con la llevada a cabo por otros organismos como la Sociedad Estatal para la Promoción y Atracción de Inversiones Exteriores.

La cooperación al desarrollo es también un instrumento clave en la proyección del *poder blando* español, y la AECID, con el gran aumento llevado a cabo en los últimos años en nuestro presupuesto de ayuda al desarrollo, es una agente de cada vez mayor relevancia para la Acción Exterior de España. De particular importancia para este papel que juega nuestra cooperación al desarrollo como fuente de legítima capacidad de influencia en el exterior es nuestra asistencia en el ámbito de la cooperación institucional y, el papel que en dicho campo viene desarrollando desde hace una década la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP.

El importante *poder blando* que hoy atesora España es, por tanto, el resultado de un esfuerzo en muchos ámbitos. Pero quizá uno de los instrumentos que más ha contribuido

a dotarnos de él ha sido nuestro compromiso con la cooperación al desarrollo y muy especialmente con la asistencia en materia de gobernabilidad democrática y fortalecimiento institucional. La asistencia en construcción de institucionalidad es un elemento clave en el desarrollo de la capacidad de influencia de un país, pues otorga una importante influencia al país donante al incorporar sus valores e intereses en las instituciones y las prácticas de gobernabilidad que se van creando en los países receptores.

A través de su labor en el ámbito del fortalecimiento institucional y promoción de la gobernanza democrática, la FIIAPP se ha convertido en una institución líder a nivel internacional en el ámbito de la asistencia para el fortalecimiento institucional de otros países. Con ello se ha consolidado como un instrumento no sólo de la cooperación española, sino de la Acción Exterior del Estado en cualquier país necesitado del saber hacer público en el ámbito del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el mundo, contribuyendo así al desarrollo social de terceros países y fortaleciendo en el proceso la capacidad de España para proyectar al mundo los valores que defendemos, valores de democracia, progreso, tolerancia y solidaridad.

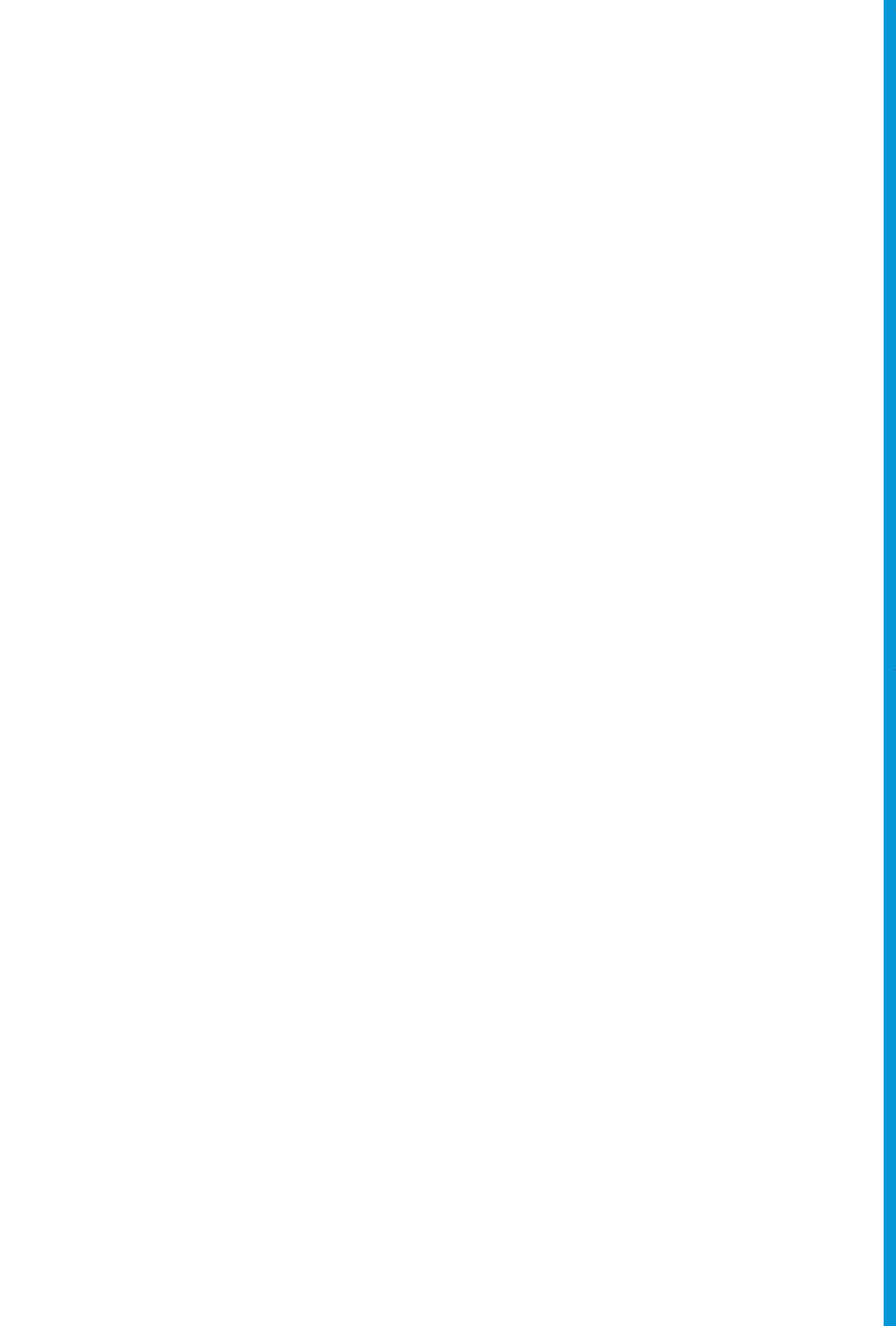
El preeminente papel que juega la Fundación como principal instrumento del Estado español en el ámbito de la construcción de institucionalidad y, por tanto, de proyección de nuestro *poder blando*, confiere pues a la FIIAPP una destacada importancia en el esquema de Acción Exterior de nuestro país, convirtiéndose así un instrumento clave de la Acción Exterior del Estado.

Por ello no es de sorprender que haya sido la FIIAPP la que ha impulsado un debate como el que estas páginas recogen. El eje institucional es quizá el que mejor refleja los retos y oportunidades que la globalización crea y las deficiencias que presentan los mecanismos que en la actualidad existen para hacerles frente. Nadie duda ya del papel central de las instituciones para la creación de sociedades de progreso, como nadie duda tampoco de la necesidad de nuevos mecanismos de gobernanza global para gobernar mejor la globalización. Esta necesidad es obvia a nivel internacional, pero también a nivel nacional debemos dotarnos de mecanismos y procesos para actuar de manera más efectiva en este nuevo contexto. Por ello, y como he esbozado anteriormente, un reto no menor para nuestro país es continuar diseñando una estrategia holística de Acción Exterior que integre la labor de estos mecanismos de *poder blando* en nuestra Política Exterior. Para ello habremos de i) definir los objetivos hacia los que se debe alinear nuestro *poder blando*, que deben estar lógicamente en consonancia con la visión que queremos proyectar de España y con las prioridades ya establecidas de la Política Exterior española; ii) asegurarnos de que cada una de las instituciones que actúan en este ámbito tiene un papel bien definido, es decir, una clara *división del trabajo* en la proyección de nuestro *poder blando*; y iii) diseñar mecanismos de coordinación entre ellas y entre las diferentes Administraciones.

De ahí la relevancia e importancia de la Jornada auspiciada por la FIIAPP, que ha comenzado a esbozar este camino reuniendo a expertos e instituciones claves en este

proceso que representan a las diferentes Administraciones, al ámbito cultural, al mundo académico y demás agentes que deben estar involucrados en este proyecto. Un proyecto que deberá incluir el mayor número posible de ideas y colaboradores pues los retos a los que nos enfrentamos tan sólo podrán ser eficazmente tratados creando redes de trabajo que aprovechen el potencial de todos: Estado, empresas, sociedad civil, etc.

De nuestra capacidad para reflexionar sobre los retos y las oportunidades que la globalización abre a nuestro país y de diseñar respuesta efectivas depende en buena medida nuestra futura prosperidad y estabilidad. Esa es la ambición de la FIIAPP: contribuir a un debate esencial, planteado de manera reflexiva, innovadora y ambiciosa.



Ponencias marco

España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática y *poder blando*

Ángel Pascual Ramsay*

1. La Acción Exterior importa

En este mundo interdependiente donde muchos de los retos y amenazas a los que nuestro país se enfrenta tienen su origen y solución fuera de nuestras fronteras, la defensa de nuestros intereses pasa por tener capacidad de acción en el exterior. España puede y debe jugar un papel de liderazgo en el mundo para así poder proyectar sus intereses estratégicos, actuar de manera efectiva sobre posibles amenazas y oportunidades, continuar contribuyendo a la construcción del proyecto europeo y ayudar a crear un mundo más justo y próspero. En un mundo cada vez más complejo e interconectado es esencial expandir la definición del interés propio de un país y entender que nuestro bienestar pasa por generar un contexto internacional de prosperidad y seguridad. La necesidad de un papel de liderazgo internacional no deriva, por tanto, de una anticuada pretensión de prestigio nacional, sino una serie de razones objetivas que hacen esencial el tener capacidad de acción en el mundo. En resumen, hoy en día la política exterior importa, y por varias razones.

En primer lugar, la cada vez mayor interconexión de las sociedades contemporáneas hace que a menudo muchos de nuestros retos tengan su origen fuera de nuestras fronteras y que por lo tanto para afrontarlos haya que tener una mayor capacidad de acción a nivel internacional. Como ilustran claramente fenómenos como la inmigración o la globalización económica, la línea que divide lo doméstico y lo internacional se ha difuminado hasta resultar en muchos casos irrelevante: las causas de problemas de impacto doméstico están frecuentemente fuera de nuestras fronteras, como también lo están las soluciones. En este contexto de globalización social y económica ya no cabe concebir pues la política nacional como algo desconectado del entorno internacional. Una Acción Exterior efectiva nos permite proyectar los intereses estratégicos, políticos y económicos

* Coordinador del Programa de Globalización y Gobernanza, FIIAPP. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

de nuestro país para poder así asegurar nuestra estabilidad, seguridad y prosperidad, actuando de manera más efectiva sobre las posibles amenazas y problemas del país.

Una capacidad de acción real en el exterior permite también explotar de manera más activa las oportunidades económicas, sociales y culturales que la globalización está creando. El mundo hoy es una gran reserva de oportunidades potenciales: millones de nuevos puestos trabajos en las nuevas industrias del conocimiento, las tecnologías, el medioambiente; productos y servicios baratos que mejoran nuestra calidad de vida; facilidad de movimiento de productos, servicios, capitales, con mejores y más rápidos medios de transporte; un acceso a la información y al conocimiento que cada vez otorga más poder a los ciudadanos gracias a fenómenos como Internet; grandes avances en la ciencia y tecnología que abren puertas a la cura de enfermedades, etc. Pero con estas oportunidades vienen nuevas amenazas e inseguridad: migración ilegal, cambio climático, crimen organizado, terrorismo transnacional, etc.

El reto está por consiguiente en reconciliar la apertura a las muchas oportunidades que ofrece la globalización con seguridad (física, económica, cultural) ante las amenazas que crea. Reconciliar apertura y seguridad no como valores en conflicto, sino como aliados para el progreso, entendiendo que la elección no es entre el cambio o el statu quo, sino entre gestionar el cambio de manera productiva o ser arrastrado por él hacia un devenir definido por otros.

El desarrollo de nuestra capacidad de acción en el exterior también nos puede permitir seguir contribuyendo a la construcción de una Europa que sea fuente de paz y prosperidad para el resto del mundo. Por nuestra Historia, cultura e identidad, nuestro país tiene una vocación mundial. El avance de España dentro de Europa depende en gran medida de la construcción de un lugar de liderazgo para España en el mundo; España debe ser puente y la puerta de culturas para Europa.

Y una Acción Exterior efectiva nos permitirá, por supuesto, trabajar para proyectar los valores que definen a nuestro país, valores de tolerancia, solidaridad y justicia. Es decir, para crear un mundo más justo y más próspero. Un mundo mejor es posible y somos la primera generación con verdadera capacidad, y por tanto responsabilidad, para lograr hitos como acabar con la pobreza.

Pero pasar de nuestro papel actual de país colaborador a país líder en el ámbito internacional y verdadero agente de cambio requiere dos pasos fundamentales. Primero, definir una estrategia de diferenciación y liderazgo de nuestra Acción Exterior y mecanismos para llevarla a la práctica. Segundo, asumir que este liderazgo tan sólo será posible si se construye sobre un proyecto colectivo, que habrá de estar basado a su vez en un cambio de identidad colectiva entre la ciudadanía que permita internalizar el hecho real de que somos un país con capacidad de acción y liderazgo internacional y tenemos la responsabilidad de ejercerla. Este documento no pretende ser ni un análisis en profundidad ni un documento académico, sino simplemente un esbozo de ideas y propuestas políticas a explorar.

2. Una estrategia de liderazgo para la Acción Exterior española

Pasar de la contribución al liderazgo en el ámbito internacional no es fácil, y requiere una estrategia de país que proyecte aún más nuestra influencia en el mundo y afiance una orientación estratégica para la Acción Exterior del Estado. Esta estrategia debe estar enmarcada dentro de una apuesta por el multilateralismo eficaz y el diálogo entre los pueblos como mecanismos de gobernanza global y resolución de conflictos internacionales. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque refleja lo que somos como país: un pueblo abierto al mundo y con vocación internacionalista que por su Historia e identidad sabe que el diálogo es la única forma sostenible de resolver conflictos; un pueblo que por ello tiene la capacidad y por tanto la responsabilidad de servir de puente y de mediador entre pueblos y culturas. Y en segundo lugar, porque es lo más efectivo: vivimos en un mundo interdependiente con problemas globales que sólo se resolverán con mecanismos globales y multilaterales. Fenómenos como la globalización económica, el cambio climático, el terrorismo internacional, el fenómeno migratorio, la lucha contra la pobreza o las crisis financieras globales hacen necesaria, no sólo una nueva arquitectura de gobernanza internacional, sino estrategias nacionales de Acción Exterior que sean consecuentes con esta realidad.

El multilateralismo es, además, la mejor forma de trasladar al espacio internacional el concepto de la libertad, entendida como no dominación. Mecanismos multilaterales dan voz y derecho de decisión a todos los países que participan en el proceso, otorgando a los países más débiles una capacidad para defender sus intereses que no tendrían de otra manera. El Multilateralismo genera por tanto soluciones que son beneficiosas para todos los participantes, impidiendo que opere la *ley del más fuerte* y limitando así los agravios e imposiciones que tan a menudo a lo largo de la Historia han generado conflictos entre pueblos y naciones.

Debemos pues desarrollar ejes de reflexión y de acción que ayuden a conformar esta nueva Acción Exterior y que plasmen de manera concreta y operativa nuestra apuesta por el multilateralismo eficaz. La hipótesis de trabajo que se plantea en esta Ponencia es que el *poder blando* puede constituirse en uno de estos ejes.

3. El *poder blando* y su relevancia en el actual contexto geopolítico

La globalización ha generado una transformación en el contexto internacional, donde el valor de la fuerza disminuye y aumenta el del atractivo, la legitimidad y la credibilidad, factores que se han convertido en ejes clave de la Política Exterior. Por tanto,

junto al tradicional poder de coerción —o *poder duro*— se abre paso una segunda manera de entender y ejercer el liderazgo político: el poder de persuasión —o *poder blando*. En esta nueva era de la democratización de la información tendrán mayor capacidad de acción internacional aquellos países que consigan un mayor acceso e influencia en múltiples canales de información, los países que tengan la capacidad para “enmarcar” los términos del debate de acuerdo a sus prioridades, cuya cultura e ideas estén más en consonancia con las normas internacionales y que adquieran credibilidad internacional por los valores y políticas que aplican en su Acción Exterior. Es decir, la mayor capacidad de influencia en el concierto internacional pertenecerá a los países más admirados, respetados y atractivos. Buen ejemplo de ello es el alto precio que ha pagado Estados Unidos por una intervención en Irak que no fue legitimada por Naciones Unidas.

A esa capacidad de influencia a través de la legitimidad es a lo que hace referencia el *poder blando*: la habilidad de un país para conseguir sus objetivos mediante la atracción en lugar de la coerción. En un contexto de amenazas geopolíticas asimétricas lo importante no es cuántos enemigos se eliminan sino cuántos aliados se consiguen. Un país cuyo poder e influencia sean vistos como legítimos a los ojos de los demás encontrará mucha menos resistencia a la hora de avanzar sus intereses. La defensa de los intereses de un Estado en este mundo cada vez más complejo e interconectado, requiere cada vez mayores dosis de *poder blando*.

El *poder blando* se articula y proyecta a través de multitud de canales, de los que la diplomacia pública es quizá la más tradicional y desarrollada de todas las actuaciones destinadas a mejorar la imagen de un país ante los ojos de los líderes y opiniones públicas de otros países, y que defiende la necesidad de tener una estrategia de actuación concertada no sólo con gobiernos extranjeros, sino también, y principalmente, con los individuos y aquellos actores de un país que tienen proyección internacional y suelen tener puntos de vista diferentes de los del gobierno-medios de comunicación, empresas, ONGs, etc. A la diplomacia pública le compete por tanto elaborar la imagen de la nación, de acuerdo con los objetivos de la política exterior, y difundirla en los diferentes foros internacionales. Pero hay otros canales de proyección del *poder blando* no menos importantes —la proyección de la cultura, el aprovechamiento de la presencia e influencia en terceros países de empresas privadas, los medios de comunicación de alcance internacional, la cooperación al desarrollo, programas educativos y de intercambio, la capacidad de generación de una *marca país*, etc.

Conviene aclarar aquí también que el *poder blando* y el *poder duro* o militar no son excluyentes. Muy al contrario, una Acción Exterior efectiva debe necesariamente combinar ambos sin caer en una falsa dicotomía o en la creencia de que se debe elegir entre uno y otro. Se trata simplemente de entender que el poder militar, aunque de capital importancia, no es suficiente y que existen otras fuentes de poder que influyen, quizá cada vez más, en el tablero geopolítico. Una Acción Exterior efectiva debe pues saber combinar ambos, desarrollando lo que algunos comentaristas han llamado un *poder*

inteligente, que utilice sabia y pragmáticamente la amenaza del *poder duro* (incluso lo ejerza si fuera imprescindible) y la persuasión del *poder blando*. En otras palabras, debemos ser idealistas pero no ilusos y saber hacer compatibles el diálogo y la firmeza en la defensa tanto de la legalidad internacional como de los legítimos intereses de España. El contexto geopolítico actual es complejo y la única forma efectiva de enfrentarse a él es con un conjunto multidimensional de políticas que articulen un equilibrio entre el pragmatismo y la convicción de que un mundo mejor es posible y debemos intentar crearlo. No es fácil, pero es imprescindible.

Asimismo, el término *poder blando* debe ser una herramienta para el debate y no un obstáculo para el mismo; una herramienta que nos permita interpretar como fuentes de poder actuaciones e instituciones que a menudo no son vistas como tal y contribuyendo con ello a incrementar el potencial de éstas como fuentes de influencia.

4. El *poder blando* como nicho de liderazgo de la Acción Exterior española

España, como ya hemos dicho, está totalmente comprometida con una visión multilateralista de la política exterior. Pero nuestro país tiene no sólo la voluntad de contribuir a un multilateralismo eficaz sino también unas *ventajas comparativas* que, como veremos más adelante en detalle, nos confieren un *poder blando* potencialmente muy importante y nos habilitan para jugar un papel clave en defensa de este multilateralismo eficaz. Estas ventajas son, entre otras, la imagen de pueblo tolerante y de puente entre pueblos y culturas que nos otorga nuestra historia y situación geográfica; la influencia en la UE y en otras regiones como América Latina y la capacidad para servir de “mediador fiable” entre culturas y bloques regionales; los recursos económicos de la octava economía del mundo, y el liderazgo en el ámbito de la promoción de la gobernanza democrática y el fortalecimiento institucional que hemos logrado en el mundo a través de la actuación de instituciones como la FIIAPP.

Todas estas cualidades confieren a España un perfil de país dialogante y puente entre culturas; una imagen atractiva que nos permite proyectar una gran capacidad de influencia en terceros países. En un contexto como el actual de ciertas tensiones entre culturas y en el que el mundo necesita una interlocución internacional basada en la empatía y el diálogo, este *poder blando* se convierte en un instrumento de gran potencial para nuestra Acción Exterior. Debemos aprovechar este potencial y articular el *poder blando* como uno de los ejes fundamentales de nuestra Acción Exterior, construyendo sobre él un papel de mayor liderazgo internacional.

De hecho España no sólo posee un gran potencial para ejercer este *poder blando*, sino que ya lo ha Estado ejerciendo, muchas veces sin saberlo, a través de la influencia

de nuestra cultura y empresas en regiones como Iberoamérica o nuestro preeminente papel en la construcción de instituciones democráticas en los países de reciente acceso a la UE. Sin embargo, no hemos sabido sistematizar ni capitalizar estratégicamente esta influencia. Uno de los grandes retos de nuestra Acción Exterior en los próximos años será pues el aumentar el rédito que sacamos a todos nuestros activos en el ámbito del *poder blando*, mecanismos de acción y fuentes de influencia como son el Instituto Cervantes, la red de Casas (Casa América, Casa Asia, Casa África, Casa Sefarad,...), la SEACEX, el ICEX o TVE Internacional.

Pero, ¿cómo lograrlo?, ¿cómo capitalizar lo hecho hasta ahora y proyectar nuestro *poder blando* de manera más estratégica y efectiva?, ¿cómo se consolida y proyecta esta capacidad de influencia y cómo podemos integrarla en una Acción Exterior que lo incorpore como uno de sus vectores estratégicos? Pasar de nuestro papel actual de país colaborador a país líder y verdadero agente de cambio requiere definir una estrategia de diferenciación y liderazgo de nuestra Acción Exterior y los mecanismos para llevarla a la práctica. Y el *poder blando* deber ser un vector esencial de esa estrategia. De ahí que debemos reflexionar de una manera más ambiciosa sobre cómo podemos hacer una mejor utilización de las *ventajas comparativas* de las que dispone nuestro país en este ámbito.

5. Ventajas comparativas de España para la proyección de *poder blando*

A la hora de definir una estrategia para lograr una mayor presencia y capacidad de liderazgo exterior, debemos identificar nichos de liderazgo para nuestra Acción Exterior, que necesariamente han de estar allí donde coincidan las necesidades del actual concierto internacional con las *ventajas comparativas* de nuestro país respecto a otras naciones, que hemos esbozado anteriormente y conviene analizar con algo más de detalle.

En primer lugar, España tiene, por historia, situación geográfica e identidad nacional, un perfil de país multicultural. Dicho perfil avala nuestra capacidad de servir de puente entre culturas y bloques regionales, especialmente en América Latina y el Magreb, y por consiguiente nuestra percepción como mediador fiable en ese ámbito. La iniciativa de la Alianza de Civilizaciones, cuyo primer Foro se ha celebrado recientemente en Madrid, es un magnífico ejemplo de ello.

Esta buena imagen de España en el exterior está avalada por sucesivos estudios empíricos. Por ejemplo, según datos del EuroBarómetro, la confianza del resto de países europeos en España ha ido sistemáticamente aumentando desde los años 80. En la actualidad, España genera entre sus vecinos europeos una imagen política e institucional que le

confiere unos niveles de confianza muy similares a los de Francia o Estados Unidos. España es incluso, según una reciente encuesta del *Financial Times* británico, el primer país al que emigrarían los ciudadanos europeos para ir a trabajar. Por otro lado, la encuesta sobre Tendencias Transatlánticas de 2006 muestra que España se sitúa entre los países europeos mejor valorados en todo el mundo, una valoración además muy homogénea. Es decir, la visión positiva de España es mantenida por casi todos los países, sin que se observen diferencias significativas entre países de diferentes religiones, culturas, localización geográfica o tendencias ideológicas. De hecho, en los últimos dos años la imagen de España ha seguido mejorando en el exterior, escapando además al supuesto *choque de civilizaciones*. En Turquía, por ejemplo, un país en donde en la actualidad la imagen de la casi totalidad de países occidentales ha sufrido un significativo descenso, la imagen de España es de las más altas, mejor por ejemplo que la de Francia. España obtiene además unos niveles de imagen muy altos en los países del Este de Europa. Incluso en Estados Unidos, España se encuentra en el grupo de países más apreciados y con mejor imagen, en el mismo grupo que Israel, Alemania o la UE en su conjunto.

En segundo lugar, los recursos de los que dispone nuestro país gracias al desarrollo económico alcanzado en los últimos treinta años, que ha situado nuestra economía entre las más prósperas y dinámicas del mundo, son también una importante fuente de *poder blando*. En los últimos cinco años España ha representado más de un tercio del incremento del consumo privado y casi dos tercios del empleo generado en las cuatro principales economías europeas. Es el país industrializado que más invierte, más de un 30% de su PIB, con el cuarto mayor *stock* de inversión del mundo. Y es el país líder mundial en sectores desde las energías renovables hasta el ferrocarril de alta velocidad.

En tercer lugar, cabe destacar nuestra influencia en diferentes regiones y organizaciones multilaterales. España es miembro de la UE desde 1986 y tiene cada vez mayor capacidad de influencia en el seno de la misma. Asimismo, sus lazos históricos con América Latina y su posición como segundo inversor directo e intercambios culturales y educativos con esa región nos otorgan una importante capacidad de influencia. El incremento exponencial de nuestras contribuciones a organismos multilaterales, muy especialmente la ONU, también ha de otorgar a España una mayor capacidad de influencia en éstos.

En cuarto lugar, España es un país abierto y diverso, como demuestra el crecimiento de población registrado en los últimos años, fruto de la inmigración masiva desde América Latina, el Magreb, los países sub-saharianos y Europa del Este. España es hoy el país del mundo que más inmigrantes recibe en términos absolutos, sólo detrás de los Estados Unidos y el país más multiétnico de Europa, con un 10% de su población nacida fuera de sus fronteras. En una era de constantes transformaciones, la capacidad de adaptarse al cambio que conlleva la diversidad va a ser la principal fuente de riqueza de una sociedad y puede ser por tanto, si sabemos gestionar de manera efectiva las tensiones que pueda generar el fenómeno migratorio, uno de los grandes activos de nuestro país.

En quinto lugar, España se está convirtiendo en referente mundial en el ámbito de los derechos civiles. Legislación como la que regula el matrimonio homosexual o la Ley de Dependencia hacen que nuestro país sea respetado y admirado como un país a la vanguardia de la promoción de los derechos ciudadanos, algo que nos concede también un enorme prestigio y respeto entre la ciudadanía progresista del mundo entero.

Una última ventaja comparativa es la exitosa experiencia acumulada en la asistencia para la construcción de nuevas instituciones democráticas en terceros países, y el liderazgo en esta materia que se ha logrado a través de la actuación de instituciones como la FIIAPP. La transición democrática española ha sido admirada y utilizada como modelo en numerosos países de la “tercera ola”. También nuestro “Estado de las Autonomías” está sirviendo de referente para algunos países que están inmersos en procesos de descentralización política, particularmente en América Latina.

Este último aspecto, la participación en tareas de asistencia para la construcción de institucionalidad, es un elemento clave en el desarrollo del *poder blando* de un país, dado que otorga una importante influencia al país donante al incorporar sus valores e intereses en las instituciones y las prácticas de gobernabilidad que se van creando en los países receptores. Un claro ejemplo de esto es la forma en la que el Reino Unido en el siglo XIX y Estados Unidos en la segunda mitad del XX avanzaron sus valores y sus intereses creando un entramado internacional de reglas e instituciones que incorporaban los principios básicos de sus sistemas políticos y económicos (democracia, liberalismo, libertad de mercado, etc.). Merece la pena por tanto detenernos brevemente para subrayar la importancia de la asistencia en el ámbito del fortalecimiento institucional y la gobernanza democrática en el actual contexto geopolítico.

6. La asistencia en construcción de gobernanza democrática como fuente de *poder blando*: una oportunidad estratégica de liderazgo internacional para España

6.1. La importancia de las instituciones en el actual contexto geopolítico

Existe en la actualidad un renovado consenso sobre la importancia del buen funcionamiento de las instituciones para el desarrollo de democracias consolidadas y sociedades de progreso. La experiencia ha demostrado que instituciones fuertes y servicios públicos de calidad son la mejor fábrica de derechos y garantía de libertades; que donde no hay estructuras de gobierno sólidas se desata la corrupción, la pobreza y el subdesarrollo; que un Estado fuerte es esencial para un crecimiento económico equilibrado y sostenible; que un entramado institucional débil priva al Estado de la legitimidad y limita su capacidad para acometer reformas e implementar políticas públicas que generen bienestar para los ciudadanos. En resumen, que la debilidad del Estado debilita

la confianza ciudadana en la democracia y que la alternativa a un mal Estado no es un no-Estado sino un buen Estado.

Es más, de la efectividad de la acción pública depende en buena medida que la globalización sea una fuente de riqueza y progreso y no de inestabilidad y desigualdad, pues instituciones de gobierno sólidas y políticas y servicios públicos efectivos son esenciales para aprovechar las oportunidades que crea la globalización y gestionar mejor sus riesgos. Frente a los que argumentan que los gobiernos son cada vez menos capaces y por lo tanto menos importantes, lo cierto es que las instituciones públicas son hoy en día incluso más importantes que antes. La globalización está creando un mundo con más oportunidades pero también con mayor inestabilidad y en constante cambio, un contexto en el que el papel de un sector público proveedor de un mínimo de estabilidad y bienestar socioeconómico en tiempos de cambios e incertidumbre se hace más necesario que nunca. De ahí que uno de los ejes fundamentales de la acción de cualquier gobierno deba consistir en seguir avanzando en la construcción de lo público como principal garante de los derechos y las libertades de los ciudadanos. Además, la construcción de lo público en defensa de los intereses de España implica necesariamente contribuir a la creación y fortalecimiento de las instituciones públicas también fuera de nuestro país. Hoy en día, en un mundo cada vez más interdependiente, lo interior y lo exterior están entrelazados, y no se puede ni entender lo uno sin lo otro ni resolver muchos problemas domésticos sin atender a causas que surgen más allá de nuestras fronteras.

Esta importancia de lo público está dando lugar a una creciente demanda de asistencia en el fortalecimiento institucional y mejora de la gobernabilidad democrática a nivel internacional y convierte a la construcción de institucionalidad en un elemento clave de la política internacional en sus diferentes ámbitos: en la ayuda a los países en vías de desarrollo; a nivel regional, como por ejemplo en la construcción de la UE; y a nivel global, dada la necesidad de nuevos mecanismos de gobernanza global.

Por lo que se refiere a la ayuda al desarrollo, existe ya un amplio consenso sobre la importancia del buen funcionamiento de las instituciones para un desarrollo socioeconómico sostenible. La experiencia reciente demuestra que sólo aquellos países que han basado sus estrategias de desarrollo en arquitecturas institucionales sólidas y eficientes han logrado un desarrollo sostenible, pues un entramado institucional débil limita la capacidad de implementar políticas económicas y sociales necesarias y priva al Estado de la legitimidad necesaria para llevar a cabo su labor.

La importancia de fortalecer las instituciones no lo es menos en otras dimensiones de la política internacional. A nivel regional, y en nuestro ámbito más inmediato, la asistencia a los nuevos y próximos miembros de la UE en el fortalecimiento de sus instituciones es clave para permitir una integración efectiva de éstos, que a todos beneficia. Asimismo, nuevos mecanismos de gobernanza y nuevas soluciones institucionales habrán de ser también ingredientes imprescindibles de cualquier propuesta para superar futuras

situaciones de *impasse* de la UE como la recientemente vivida tras el rechazo francés y holandés a la propuesta de Constitución Europea.

Y a nivel global, el desarrollo de instituciones multinacionales y mecanismos de gobernanza más efectivos es una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra generación. Existe una clara desconexión entre la naturaleza global de muchos de los problemas que afectan a las sociedades contemporáneas (calentamiento climático, terrorismo transnacional, inmigración ilegal, etc.) y el carácter nacional de las instituciones políticas con verdadero poder de decisión. Esto conduce a una clara incapacidad de las estructuras e instituciones políticas existentes, construidas en su mayoría entorno al Estado-nación, para afrontar los cada vez mayores problemas de naturaleza global. Dado que las perspectivas de creación de instituciones de carácter global con verdadero poder son poco realistas a corto o medio plazo, el único modelo que se puede contemplar para responder a la creciente complejidad e interdependencia del contexto internacional es la de un multilateralismo eficaz, modelo cuyo éxito será en gran medida dependiente de nuestra capacidad de gestionar de manera efectiva la gobernanza internacional. En resumen, hay una acuciante necesidad de fortalecer mecanismos de gobernanza global que suplan las carencias de instituciones nacionales para enfrentarse a problemas transnacionales, algo para lo que la experiencia en construcción institucional se antoja imprescindible.

Asimismo, cabe recordar que vivimos en un mundo cada vez más “glocal”, en el que lo universal y lo local están reduciendo el ámbito de actuación de los gobiernos nacionales. En ese contexto, los gobiernos nacionales van a estar cada vez bajo mayor presión para justificar y legitimar su papel, algo que pueden hacer posicionándose como coordinadores de las diferentes agentes que participan en el proceso de definición e implantación de políticas públicas; es decir, como líderes en el ámbito de la gobernanza y la construcción de institucionalidad.

Y la demanda de nuevas soluciones en el ámbito de la construcción de institucionalidad viene también generada por la voluntad de reforma y modernización del Estado que caracteriza a los programas políticos de la mayoría de las democracias modernas. Para que lo público ocupe el lugar central que le corresponde en las sociedades de progreso, es imprescindible un esfuerzo reformista para que las instituciones funcionen de manera eficaz y transparente y sean capaces de ofrecer a la ciudadanía los servicios que ésta necesita y a los niveles de calidad que reclama.

Por último, cabe resaltar que el contexto político que ha visto nacer el siglo XXI se caracteriza por el incremento de los agentes que intervienen en el proceso político, que incluye a ONGs, empresas, medios de comunicación y muchos otros actores de la sociedad civil. Esta profusión de nuevos agentes supone una gran oportunidad para construir una política más participativa y que tenga en el activismo cívico y la cercanía a los ciudadanos

dos garantes de calidad democrática. Pero para que esta diversidad de actores políticos derive en un escenario que genere una nueva distribución de poder más democrática y no una más disfuncional, es necesario gestionar de una manera diferente el escenario político y concebir la acción de gobierno de acuerdo con un nuevo paradigma de gobernabilidad más participativo, el de la gobernanza. La gobernanza es pues el modo de gobernabilidad necesario para responder a las necesidades de gestión administrativa en sociedades complejas, interdependientes, diversas y dinámicas como las sociedades desarrolladas contemporáneas, caracterizadas por la fragmentación entre diversos actores tanto el conocimiento de como la legitimidad y en las que la gestión del gobierno tiene como piedra angular la interacción entre las diferentes Administraciones Públicas y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Es decir, un gobierno multinivel o incluso un *gobierno en red*. Este nuevo paradigma de gestión de la acción de gobierno otorga por ende a las instituciones públicas un importante papel como coordinadoras y mediadoras de todos los agentes que intervienen en el proceso político.

Por tanto, la asistencia en construcción de institucionalidad es pues un área de gran importancia estratégica en la política internacional contemporánea, y algo que puede reportar una significativa capacidad de influencia a aquellos países que lideren la acción internacional en este campo.

6.2. La construcción de institucionalidad como ventaja comparativa de España

Una de las principales propuestas que ofrece este Papel es que España está particularmente bien posicionada para convertirse en un país líder en el ámbito de la asistencia en la construcción y fortalecimiento institucional, algo que de hecho ya está consiguiendo, y que, como ya se ha dicho, puede conferirle una importante influencia en el contexto internacional. Las razones para ello son dos principalmente.

Por un lado, la experiencia acumulada por nuestro país en la construcción de nuestras instituciones democráticas en un periodo relativamente reciente nos sitúa en una posición casi única entre los países desarrollados para transferir esa experiencia a otros países. España es, entre los países con democracias consolidadas y de progreso, el único que ha construido sus instituciones democráticas en una época reciente. Esto hace que nuestra memoria institucional esté aún muy cercana, pues muchos de los líderes políticos y funcionarios públicos que construyeron nuestras instituciones democráticas están aún en activo (a diferencia de lo que ocurre en el resto de las democracias consolidadas) y por lo tanto en una posición única para transferir su experiencia.

Esta experiencia española puede ser de un enorme valor. Por ejemplo, en un contexto en el que la reforma del Estado y la proximidad de la gestión pública a la ciudadanía se han convertido en objetivos permanentes de las democracias modernas y es predicada por

todas las organizaciones internacionales, el proceso de descentralización llevado a cabo en España supone un referente de gran vigencia y relevancia a nivel internacional. Pocos países hay tan capacitados como el nuestro para transferir experiencia sobre cómo lograr una descentralización política de manera pacífica y efectiva. El acervo de nuestro país en este terreno es pues de un enorme valor y reconocido internacionalmente, lo que nos confiere un instrumento de gran capacidad de influencia internacional. España no puede dejar pasar la oportunidad que supone ese acervo, sobre todo cuando otros países son cada vez más activos en la proyección de sus modelos organizativos o sus visiones sobre la descentralización a través de su cooperación internacional.

El otro factor clave que facilitaría a nuestro país una posición de liderazgo en el ámbito de la construcción de institucionalidad sería, como ya hemos comentado, el *poder blando* que acapara ya nuestro país. Nuestros particulares lazos históricos, culturales y geográficos, que nos hacen ser vistos como interlocutores de confianza para la mayor parte de países y organismos, especialmente los países en vías de desarrollo. A este acervo cultural España une ya una imagen de país avanzado, con una economía fuerte, abierto a la diversidad cultural pero con firmes valores democráticos y progresistas, y con confianza y capacidad de actuación en la defensa de los mismos.

En resumen, España está en una posición ideal para jugar un papel de liderazgo en el ámbito de la construcción de institucionalidad. Para ello cuenta con una muy buena imagen exterior, la gran experiencia de sus funcionarios y una sólida experiencia en formación y transferencia de este saber hacer a través del trabajo de diferentes organismos públicos como la FIIAPP.

6.3. Beneficios de una Acción Exterior que tenga la asistencia en construcción de institucionalidad como vector de actuación

Una Acción Exterior que tenga como una de sus puntas de lanza el liderazgo en materia de construcción de institucionalidad a nivel internacional otorgaría importantes beneficios a nuestro país. En primer lugar, y como ya se ha explicado, la asistencia en construcción de institucionalidad otorga capacidad de influencia al país donante al incorporar los valores y los legítimos intereses estratégicos del país en las instituciones y las prácticas de gobernabilidad que se vayan conformando en los países e instituciones receptores. Luego, una posición de liderazgo en dicho ámbito fomentaría una mayor presencia e influencia en las instituciones internacionales de nuestras Administraciones Públicas y demás agentes políticos e institucionales de nuestro país. Contribuiría también a incrementar la influencia de España en países receptores de nuestra asistencia que puedan ser también de especial importancia estratégica —por ejemplo, China o Bolivia en materia de descentralización territorial.

También dotaría al país de una personalidad propia en el contexto internacional, dándole una identidad y voz propia y permitiéndole proyectar un modelo de sociedad

anclado en los valores de modernidad, solidaridad, diversidad y derechos civiles, que sirva de referencia dentro y fuera de nuestro país.

Contribuiría también de manera efectiva a la construcción de un nuevo orden global a través de la mejora de instituciones y modelos de gobernanza multilaterales y sería una realización tangible y concreta del espíritu que dio origen a la Alianza de Civilizaciones propuesta por el Presidente del Gobierno y a su defensa de un multilateralismo eficaz. Cabe apuntar que, como ya se ha dicho, la imagen de España en Turquía es una de las mejores entre todos los países occidentales y ha resistido mucho mejor el generalizado empeoramiento de la imagen de los países occidentales en dicho país. Esto vendría confirmar la hipótesis que aquí se defiende sobre la relación entre liderazgo en construcción de institucionalidad, imagen en el exterior y réditos en términos de *poder blando*. Es decir, se podría argumentar que nuestro liderazgo en la creación de un proyecto de carácter institucional y multilateral como la Alianza de Civilizaciones ha contribuido muy sustancialmente a nuestra imagen en un país de gran importancia estratégica como es Turquía, algo que a buen seguro concede a España una importante dosis de *poder blando*, en tanto que cualesquiera propuestas que pudiera hacer el Gobierno español a Turquía tendría probablemente más visos de ser bien vistas por su población, y por tanto aceptadas por sus líderes.

Este posicionamiento de la Acción Exterior española sería además coherente con nuestra concepción de la Administración Pública como fábrica de derechos y garante de libertades, y fortalecería la confianza de los ciudadanos en lo público, que depende de instituciones que funcionen y ofrezcan servicios públicos de calidad. La construcción de institucionalidad sería además un seña de identidad de política internacional menos controversial que otras y probablemente bien considerada por la opinión pública tanto nacional como internacional.

Asimismo, podría proyectarse políticamente como una acción de gobierno de calado para afrontar temas de importancia para los ciudadanos como el de la inmigración, dado que el apoyo a la construcción de institucionalidad en los países en vías de desarrollo está generalmente aceptado como la mejor vía para afrontar este problema. España ha defendido, junto con Francia e Italia, en el seno de la UE la necesidad de una política Europea común de migración y desarrollo.

Desde el punto de vista de política nacional, permitiría también mostrar como nuestros modelos institucionales (por ejemplo, la descentralización territorial) han sido un éxito y son replicados fuera de nuestras fronteras, y por tanto cimentar aún más nuestra confianza en ellos. Asimismo, proyectaría iniciativas del Gobierno como el Plan de Actuación en África contra la inmigración ilegal como actuaciones de implementación de una política exterior bien diseñada y coherente, evitando así acusaciones de que se trata de actuaciones improvisadas y sin continuidad.

Por último, un mayor énfasis en el fortalecimiento institucional dotaría de aún mayor eficacia a nuestra ayuda al desarrollo, dado que existe un claro consenso sobre la importancia de instituciones para el desarrollo de los países más pobres.

En resumen, una estrategia de proyección hacia al exterior basada en la construcción de institucionalidad y la gobernanza democrática permitiría a nuestro país:

- La defensa y proyección en el concierto internacional de nuestros valores, valores de democracia, solidaridad, tolerancia, progreso, etc., así como de nuestros legítimos intereses estratégicos.
- La ayuda a los países en desarrollo a través del fortalecimiento de sus instituciones.
- La construcción de Europa desde España.
- La consolidación de instituciones y mecanismos multinacionales que den respuesta a la necesidad de una gobernanza global efectiva. Esto conectaría la necesidad existente a nivel internacional en materia de fortalecimiento institucional con la experiencia y capacidad de España en este ámbito (nuestra *ventaja comparativa*), otorgando así a nuestro país un papel de liderazgo en un ámbito de enorme importancia en la actualidad.

Esta nueva Acción Exterior debería también desarrollar las redes como mecanismo clave de trabajo, permitiendo la coordinación estratégica y descentralizada entre sector público, privado y sociedad civil y aprovechando el trabajo de todos ellos. Debemos aprovechar nuestro atractivo para convertirnos en centros internacionales de colaboración cultural, científica y política. Como ya se ha dicho anteriormente, si en el mundo actual la diversidad y capacidad para adaptarse al cambio son las mejores aliadas del éxito, entonces nuestra diversidad es nuestro mejor aliado.

Este concepto de trabajo colectivo ha de ser la clave para lograr el segundo gran paso que se ha de tomar si de verás queremos dar a nuestro país una Acción Exterior con identidad propia que le permita ocupar un nicho de liderazgo mundial: hacer de este proyecto un proyecto colectivo cimentado en la confianza en sí mismo que define hoy ya a nuestro país. España es hoy, por historia y por potencial político y económico, un país con capacidad de liderazgo y debe asumir esa responsabilidad.

7. Una Acción Exterior de los ciudadanos y por los ciudadanos

España dice querer ser un país con capacidad de acción en el mundo y con una voluntad de contribuir a crear un mundo más civilizado, justo, tolerante y avanzado. Aunque se ha avanzado mucho en ese camino, no hemos alcanzado aún todo nuestro potencial. Lograrlo es el proyecto de nuestra generación. Sin embargo, hacer de España un país

con verdadera vocación y determinación de proyectarse con mayor fuerza en la esfera internacional no es algo que pueda hacer una élite de líderes bien intencionados y reformistas y tampoco una clase profesional por sí sola como pudieran ser la diplomacia. Esta tarea será un proyecto de país y será construido por los ciudadanos, o no será.

Debemos aspirar pues a una Acción Exterior de los ciudadanos y por los ciudadanos, devolviéndoles a los ciudadanos el derecho y la responsabilidad de ser agentes del cambio. Esta Acción Exterior, aunque proyectada y construida por los ciudadanos, habrá de comenzar lógicamente en el Gobierno y las instituciones del Estado para ello establecidas (MAEC, etc.), pero deberá incluir el mayor número posible de ideas y colaboradores: desde *think tanks* hasta la sociedad civil. La acción jerárquica ya no es eficiente. Un modelo en red, con el Estado como coordinador y facilitador, es mucho más apropiado para el entorno dinámico y atomizado en el que vivimos. Estamos efectivamente ante el reto de crear redes de trabajo que aprovechen el potencial de todos: Estado, empresas, sociedad civil y demás agentes sociales.

La labor de cualquier Gobierno ha de ser la de hacer pedagogía sobre la necesidad de superar esta brecha entre nuestras aspiraciones y nuestro presente, entre nuestro potencial y nuestra realidad, y crear mecanismos para superarla. El Gobierno debe por tanto canalizar esa voluntad de solidaridad de los españoles y poner al Estado al servicio de esta ambición ciudadana, creando mecanismos para que los españoles puedan involucrarse en la tarea de construir un mundo más justo, más sostenible, más próspero.

De particular utilidad sería el desarrollo de mecanismos que permitan a nuestros ciudadanos conocer otros países y culturas y promover el diálogo entre civilizaciones fomentando la diplomacia directa entre ciudadanos y ciudadanas, pues el conocimiento mutuo es la única manera de garantizar el diálogo entre culturas y desactivar posibles conflictos. Mecanismos de este tipo tendrían también el valor añadido de utilizar las fuerzas que ha desatado la globalización para fomentar el diálogo, y no, como parece por desgracia ser el caso en estos primeros años del siglo XXI, para polarizar las diferencias entre los pueblos y fomentar el conflicto. Sería por tanto un mecanismo para construir ciudadanía cosmopolita, un paso imprescindible para ir logrando la legitimidad global que requieren las instituciones multilaterales y la gobernanza global.

8. Un mundo mejor, un país mejor

La propuesta de Acción Exterior española que aquí se ha esbozado contribuiría también a ayudarnos a seguir superando las tensiones identitarias que durante nuestra Historia nos han lastrado. España es un país diverso: llámense como se quiera —comunidades históricas, pueblos, regiones— es innegable que en España conviven varias identidades culturales. Y esto es bueno. La Historia se harta de demostrar que las sociedades más diversas son más dinámicas y capaces de adaptarse al cambio. En un mundo

que la globalización va a hacer cada vez más cambiante, esta diversidad de España es un activo formidable. Dinamismo, creatividad, iniciativa, voluntad de experimentar, capacidad de adaptación... todos son rasgos que caracterizarán a las sociedades del futuro. Y todos ellos son rasgos de los que nuestra diversidad dota a España, si tenemos la valentía de asumirla como oportunidad y no como amenaza.

Pero para ello hace falta seguir avanzando en la definición de nuestra identidad como españoles, un avance en la narrativa de lo que significa ser español, para poder encontrarnos cómodos en esta diversidad. Esto no va a ser fácil, pues a la tradicional tensión identitaria de nuestro país se va a añadir la tensión que sin duda va a generar el fenómeno migratorio, un fenómeno que por otro lado debemos ver como netamente positivo para el país. El reto es resolver esta tensión identitaria de una manera enriquecedora y productiva, viéndolo como una oportunidad y no como una amenaza.

La propuesta de Acción Exterior española que aquí se ha esbozado serviría como un mecanismo para avanzar en esa dirección, permitiendo a nuestros ciudadanos verse a sí mismos como agentes de cambio con vocación mundialista, de solidaridad y de diálogo entre culturas. Es decir, catalizaría un proceso de redefinición de nuestra identidad, consolidando un concepto de ciudadano/a español/a más acorde con la realidad actual de nuestro país, identificado como personas comprometidas con un mundo abierto, solidario y de progreso. Una identidad y un patriotismo basado en una vocación internacionalista y solidaria, que contribuyan a superar la división de nuestras tensiones identitarias.

España tiene ya, por nuestra Historia y nuestra identidad, una consciencia colectiva multicultural, y esto ofrece el potencial de acometer con éxito este proyecto. Pero para ello es imprescindible llevar a cabo un proyecto de concienciación colectiva, explicando a los ciudadanos la necesidad y beneficio de dicho proyecto y articularlo a través de actos creativos de reinversión social. Es decir, es necesario un esfuerzo de liderazgo desde las instituciones públicas, para achicar la diferencia entre la realidad de nuestro país y la imagen que aún tenemos de él y para hacer de nuestra heterogeneidad y diversidad fuente de orgullo y fortaleza y no de miedo y división. El Estado, liderado por el Gobierno, ha de ser aliado de los ciudadanos en este proyecto de construir una España más fuerte en la que podamos por fin soltar lastre de los conflictos identitarios del pasado y crear un país más fuerte construido sobre una identidad que mira hacia el mundo y hacia el futuro.

Sin embargo es imprescindible un liderazgo que cree mecanismos que permitan a nuestros ciudadanos y ciudadanas para hacer realidad un compromiso cívico que está latente en muchos de ellos, especialmente los y las jóvenes. Y, lo que es especialmente importante, que dé la oportunidad de movilizarse a un segmento más amplio de la población que no se involucra normalmente en tareas de compromiso cívico y no ha tenido oportunidad de conocer otras culturas.

Ofrecer mecanismos participativos a nuestros ciudadanos nos ayudaría asimismo a incrementar los niveles de movilización y participación social, creando ciudadanía y ayudándonos a mejorar así la calidad de nuestra democracia y la igualdad efectiva, dado que la desafección política y la poca participación social y política son uno de los aspectos más nocivos de la vida social y política española que suponen un obstáculo significativo para lograr mayores niveles de igualdad política efectiva. Debemos recordar que la verdadera igualdad política reside no sólo en el voto, sino en la información política y la participación y que por tanto mayores niveles de participación social y política implican también un mayor nivel de igualdad política efectiva. Nuestros niveles de participación política (excepto el voto) y participación social son de los más bajos de Europa, por lo que medidas para promocionar la movilización y la participación son, de hecho, medidas para fomentar la igualdad política y una sociedad más democrática. Una Acción Exterior con vocación solidaria que catalizara este proceso de movilización social en nuestro país tendría por tanto el doble efecto de mejorar la calidad de nuestra democracia. Es decir, ayudando a crear un mundo mejor, construiríamos también un país mejor.

En resumen, España prosperará en el siglo XXI como una sociedad de ciudadanos con vocación mundialista y solidaria, en busca de innovaciones, dentro y fuera de las instituciones y mecanismos existentes hoy. Una nación de ciudadanos estudiando, trabajando, innovando y asistiendo en todo el mundo, y avanzando dentro de Europa como consecuencia de nuestro avance en el mundo es lo que España puede y debe ser. Pero para cumplir esta misión, nuestro país necesita una nueva *visión* del papel de España en el mundo, articulado a través de una nueva narrativa, así como mecanismos para hacerla operativa e iniciativas concretas que sirvan para catalizar este proyecto.

9. De la teoría a la acción: una narrativa y un mecanismo

9.1. Articulando una nueva narrativa para la Acción Exterior española

España debe decidir cuáles son las señas de identidad de su Acción Exterior y para ello es esencial articular una nueva narrativa de lo que somos y lo que podemos aportar al mundo de hoy. Una narrativa que persuada a nuestros ciudadanos y que nos proyecte de manera clara, definida y atractiva en el exterior.

Esta narrativa debe girar en torno a los valores que definen nuestro país. Como país solidario, no aceptamos que las oportunidades de las personas en la vida dependan de donde nacen y no de su mérito. Creemos en la justicia social y en ayudar a aquellos que no pueden ayudarse a ellos mismos. Sabemos que la vida no puede ser sólo una carrera en la que sólo sobrevivan los más fuertes. Por ello, nuestra Acción Exterior debe reflejar y proyectar valores de solidaridad, tolerancia, progresismo, cohesión social, defensa de los derechos humanos, justicia social y multiculturalidad.

En definitiva, esta visión debe reflejar lo que somos: un país moderno, con confianza en sí mismo, con ganas de compartir nuestro potencial y liderar para crear un mundo mejor. Una visión que lleve al contexto internacional el espíritu dinámico y constructivo que creó nuestra democracia y lo ponga al servicio de la construcción de un mundo mejor. Un país ambicioso y con vocación de cambio, conscientes de que es posible cambiar la realidad política y social y de que está en nuestras manos hacerlo. Una narrativa, en suma, que:

- Asuma la globalización como una oportunidad y re-defina desde un punto de vista global el ideario del compromiso con un mundo mejor y las políticas para lograrlo. Si es global la creación de riqueza, hagamos también globales los derechos, las oportunidades y protecciones.
- Projete hacia la ciudadanía la necesidad de una Acción Exterior más ambiciosa, por razones de:
 - Oportunidad. En el actual contexto internacional existe una enorme necesidad para los activos que nuestro país puede aportar para la gestión de la globalización.
 - Capacidad. España es ya un país con recursos financieros e influencia política suficiente como para plantearse retos internacionales y cumplirlos.
 - Responsabilidad. La responsabilidad de cualquier país ha de ser proporcional a su capacidad. España es ya un país líder y debe actuar como tal: si somos un país rico en recursos y capacidades tenemos también la responsabilidad de hacer un uso digno de ellos para crear un mundo mejor.
- Defina una Acción Exterior enmarcada en principios, entre otros, de:
 - Multilateralismo eficaz como reflejo de nuestra confianza en el diálogo como mecanismo para resolver los problemas entre los pueblos y reflejo de los valores que definen a nuestro país.
 - Promoción de la gobernanza democrática y el fortalecimiento institucional, reafirmando nuestra confianza en lo público y compromiso con la universalidad de las normas democráticas, fortaleciendo el Estado de Derecho y el respeto por los derechos humanos y las diferencias culturales.
- Aproveche las *ventajas comparativas* de nuestro país para definir nichos de liderazgo en el contexto internacional:
 - Nuestra identidad e Historia multicultural, que nos proyecta ante buena parte del mundo como un mediador fiable, dialogante y puente entre culturas.
 - Nuestra liderazgo en el ámbito de la asistencia en construcción y fortalecimiento institucional.
- Convierta el *poder blando* en una de las señas de identidad de su Acción Exterior y la construcción de institucionalidad en uno de sus nichos de liderazgo y mecanismos de proyección. Vivimos en una era de potenciales conflictos

culturales donde existe una necesidad imperiosa de agentes que tengan la credibilidad, legitimidad y capacidad para servir de mediadores entre culturas. España, por identidad, historia y cultura, está idealmente posicionado para jugar ese papel. Una Acción Exterior con el *poder blando* como uno de sus vectores permitirá compatibilizar una Acción Exterior basada en el diálogo con la proyección de nuestros intereses estratégicos.

- Cree mecanismos innovadores para hacer de la *visión* una realidad, mecanismos concretos y viables, que tengan en la ambición y el pragmatismo sus señas de identidad y que prioricen la movilización ciudadana y los intercambios culturales y educativos.
- Desarrolle una Acción Exterior de los ciudadanos y por los ciudadanos y cree mecanismos que permitan a todos los ciudadanos, y especialmente los jóvenes, articular su vocación solidaria y desarrollar de su potencial cívico, generando así dos externalidades positivas para nuestro país:
 - Incrementar los niveles de niveles de participación política y social, mejorando de esta forma la calidad de nuestra democracia.
 - Educar en nuevos valores a las generaciones más jóvenes: primero, sobre su papel como agentes en un mundo abierto, solidario y de progreso; y segundo, sobre la nueva identidad de lo español, basada en una vocación internacionalista y solidaria que contribuya a superar la división de nuestras tensiones identitarias.
- Vea en nuestra vocación mundialista y como puente de culturas un mecanismo para conseguir un *liderazgo en Europa a través de un liderazgo en el mundo*. Una Acción Exterior de vocación mundialista, solidaria y dialogante, que situara a nuestro país como líder en el ámbito *del poder blando* y la construcción de institucionalidad también nos permitiría lograr una posición relevante allí donde radica buena parte de nuestro pertenecer histórico: Europa. Por nuestra Historia, cultura e identidad, nuestro país tiene una vocación mundialista. Por ello, el avance de España dentro de Europa depende de la construcción de un lugar de liderazgo para España dentro del mundo.
- Y que tenga el poder explicativo de articular ante la ciudadanía el hecho de que trabajando por un mundo mejor nos convertiremos también en un país mejor, al catalizar un proceso de redefinición de nuestra identidad basada en una vocación internacionalista y solidaria que contribuirá a superar la división de nuestras tensiones identitarias.
- En definitiva, diseñar una Acción Exterior que:
 - Conecte con los valores que definen a nuestro país y que podemos aportar al mundo.

- Conecte con la ciudadanía y permita articular su deseo de que España lidere la creación de un mundo mejor, creando redes de trabajo que obliguen y permitan involucrarse a todos —Gobierno, CCAA, EELL, sociedad civil, empresas, etc.—: un proyecto de país.
- Defina iniciativas concretas, ambiciosas, innovadoras y pragmáticas para hacer de esta visión una realidad.

9.2. Un mecanismo de acción y reflexión: la FIIAPP

Pero para construir esta dimensión de *poder blando* y liderazgo en construcción de institucionalidad de la Acción Exterior española, es necesario poner en marcha soluciones institucionales y programas de trabajo concretos. No se trata sólo de nuevas actuaciones sino también de dotar de una orientación estratégica a las actividades que ya vienen realizando distintos organismos públicos y dotarles de una mayor proyección pública y política, tanto a nivel nacional o como internacional.

A través de su labor en el ámbito del fortalecimiento institucional y promoción de la gobernanza democrática, la FIIAPP tiene la capacidad de convertirse en el *action tank* de referencia en el área de la gobernabilidad democrática a nivel global, y actuar como instrumento de acción política que proyecte desde lo público la presencia de España en el exterior. La FIIAPP tiene ya un amplio bagaje en la transferencia de experiencia y el desarrollo de proyectos de construcción y fortalecimiento institucional por todo el mundo. Por ejemplo, y por citar tan sólo algunos proyectos recientes, la FIIAPP ha puesto en marcha un programa de asistencias técnicas bilaterales de corta duración con Turquía bajo el nombre de *Programa de Alianza de Administraciones*, con la doble finalidad de generar una dinámica de relaciones institucionales bilaterales y fortalecer y estrechar la cooperación técnica con ese país. También está coordinando en la actualidad un proyecto en Vietnam que tiene como objetivo facilitar a los líderes de este país el conocimiento y compartir experiencias sobre la transición a la democracia y el proceso de modernización en España. En suma, la FIIAPP ha movilizado durante la última década a más de cinco mil empleados públicos españoles en proyectos de este tipo en países de cuatro continentes.

La FIIAPP ha estado pues en la vanguardia del esfuerzo por situar a España en el lugar de liderazgo mundial que hoy ocupamos en el ámbito de la asistencia para el fortalecimiento institucional de otros países, fiel a su mandato de contribuir al desarrollo de la gobernanza democrática en el mundo mediante la construcción de institucionalidad.

Y lo ha hecho movilizando el recurso más valioso que tiene este país y su Administración Pública, su capital humano, y construyendo un modelo que funciona para transferir sus conocimientos y experiencias; un modelo basado en la gestión del conocimiento como un modo de acción que, perfeccionándose con cada proyecto, ha llegado a convertir a la FIIAPP en referente internacional en programas de cooperación en el ámbito del fortalecimiento institucional.

La FIIAPP se ha convertido así en un instrumento clave en la proyección internacional de la Administración Pública española, movilizándola y poniendo su saber hacer institucional al servicio de los países receptores, desde la consultaría técnica hasta el liderazgo público. Durante su primera década de existencia, la Fundación ha movilizado a más de cinco mil empleados públicos en defensa de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos. Asimismo, ha trabajado intensamente para lograr que la cohesión social sea hoy un concepto central en el debate sobre el desarrollo. A través de esa labor, la FIIAPP también ha construido y compartido Europa desde España y se ha convertido en un instrumento europeizador de la participación de instituciones españolas en la cooperación.

La FIIAPP, en suma, se ha consolidado como un instrumento no sólo de la cooperación española, sino de la Acción Exterior del Estado en cualquier país necesitado del saber hacer público en el ámbito del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el mundo, contribuyendo así al desarrollo social de terceros países y proyectando en el proceso nuestro *poder blando*.

10. Conclusión

España es un país abierto que busca oportunidades en el nuevo contexto global: oportunidades para prosperar y construir bienestar y oportunidades, también para liderar y exportar al mundo valores y políticas de progreso, conscientes de que en un mundo interconectado como el actual nuestro bienestar depende en buena medida de que podamos generar un contexto internacional de estabilidad y prosperidad.

Es necesario pues seguir construyendo la *narrativa* de nuestra Acción Exterior, una Acción Exterior con señas de identidad propias que tiene ya como principios rectores de actuación el multilateralismo eficaz, el respeto a la legalidad internacional y los derechos humanos, la construcción de gobernanza democrática, la promoción de cohesión social y el diálogo entre civilizaciones.

La propuesta que aquí se ha hecho es que una adición importante a esta Acción Exterior puede pasar por posicionar a España como líder en el ámbito del *poder blando* a nivel internacional, pues existe en la actualidad una importante demanda en este campo y es también en él donde radica nuestra principal *ventaja comparativa*. Ello otorgaría una aún mayor capacidad de acción a nuestro país en el concierto internacional y nos permitiría liderar desde lo público la presencia de España en el mundo, construyendo desde España una Europa de progreso y un orden global más equitativo y funcional. Y, trabajando para un mundo mejor, nos permitiría también hacernos un país mejor, con una identidad aún más abierta y solidaria.

El poder blando como mecanismo de Acción Exterior. Representación



España en el mundo: elementos para una estrategia ante la globalización

José Ignacio Torreblanca*

Planteamiento

Este documento de trabajo ofrece una reflexión sobre los elementos que podrían definir una estrategia de liderazgo de España ante la globalización. Se trata sin duda de un tema enormemente amplio y de un empeño notablemente ambicioso pero no por ello menos necesario, incluso ineludible.

Con más o menos intensidad o acierto, todos los países se encuentran inmersos en una reflexión de similares características y fines con respecto a los desafíos que presenta la globalización y las estrategias que deben seguir sus Gobiernos. Recientemente, por ejemplo, ha cobrado cierta notoriedad el documento sobre “Francia y la mundialización” preparado por Hubert Védrine por encargo del Presidente Sarkozy. En sentido parecido, el Gobierno británico preparó en 2003 un primer documento, el llamado “Libro Blanco sobre las prioridades internacionales del Reino Unido” que, actualizado en 2006, constituye la base de reflexión y trabajo acerca de la posición del Reino Unido en el mundo, sus prioridades y estrategias.

Como es evidente, esta tarea de reflexión no es patrimonio exclusivo ni está limitada a los países de más peso: países como Dinamarca, Noruega o Canadá han llevado a cabo ejercicios de reflexión muy interesantes sobre este tema, que deben ser tenidos en cuenta. El Gobierno danés, por ejemplo, ha llevado a cabo recientemente, en 2005, un interesantísimo ejercicio estratégico bajo el título “La diplomacia en un mundo sin fronteras” (*Diplomacy in a boundless world*). Dicho ejercicio de análisis específico para la política exterior se ha combinado con un informe de gran calado acerca de la posición

* José Ignacio Torreblanca es Director de la Oficina en Madrid del *European Council on Foreign Relations* (ECFR) y Profesor de Ciencia Política en la UNED.

de Dinamarca en la economía global (“Progreso, innovación y cohesión), que ha sido preparado por un “Consejo sobre la Globalización” (*Globalization Council*) dirigido por el Primer Ministro danés y en el que han participado importantes personalidades y especialistas daneses y de terceros países. El Informe realiza un examen en profundidad de las reformas necesarias para mantener a Dinamarca como una de las economías más competitivas del mundo, lo que fundamentalmente atañe, concluye el Informe, a la calidad del sistema de educación y ciencia del país.

En España, caso que nos ocupa, este tipo de ejercicios de reflexión no han sido frecuentes o han resultado, en mayor o menor medida, fallidos. El problema se origina en el hecho de que las grandes instituciones políticas y privadas que podrían llevar a cabo parte o toda esta tarea (Gobierno, Parlamento, partidos, empresas, sindicatos) suelen carecer de instituciones dedicadas a la reflexión estratégica o, cuando disponen de dichas instituciones, sus recursos materiales o humanos son insuficientes para lograr un rendimiento adecuado.

Llama la atención, en particular, la endeblez de las capacidades analíticas de nuestro Congreso y Senado, especialmente cuando las comparamos con entornos como el anglosajón o escandinavo donde se considera esencial que los parlamentos y los parlamentarios puedan disponer de información de calidad, actualizada e independiente para controlar a los Gobiernos (véase por ejemplo, el *Congressional Research Office* estadounidense, el servicio de estudios de la Cámara de los Comunes o las exigentísimas audiencias, *hearings*, que practica la Cámara de los Lores, sin olvidar los recursos de investigación en manos de los parlamentarios en otros parlamentos europeos como el Bundestag o el Folketing danés).

No deja de resultar sintomático que las grandes multinacionales españolas, pese a disponer de capacidades importantes de previsión y análisis, sean tan escasamente visibles en el debate público sobre la globalización y las estrategias de política exterior, habiendo optado por un perfil público notablemente bajo. Tampoco existe, como es sabido, una tradición en cuanto a los *think-tanks* específicamente dedicados a los asuntos internacionales: por más que en los últimos años haya aumentado el número de instituciones y sus recursos, la mayoría de ellos sufre todavía problemas de dimensión, cuando no de falta de independencia.

A la falta de tradición, se unen además elementos tradicionales de nuestra cultura política, como son la falta de transparencia, la escasa calidad del debate público, la falta de continuidad entre las sucesivas administraciones y, en general, la muy limitada disponibilidad de los actores involucrados en reflexiones estratégicas de este tipo a someter sus ideas y procedimientos al escrutinio público. Estamos pues ante una cultura política todavía caracterizada por un sentido débil de la institucionalidad, lo que obstaculiza las labores de previsión y análisis, y especialmente, su consideración como una actividad al servicio de la sociedad más que al del partido que gobierna.

Por ello, pese a que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España cuenta con un Gabinete de Previsión y Análisis específicamente dedicado a observar y analizar las grandes tendencias que afectan a la política exterior, además de, por supuesto, las reflexiones y análisis que se originan en el entorno tanto de los gabinetes tanto del Ministro como de las Secretarías de Estado del MAEC o bien en los Departamentos correspondientes de la Presidencia del Gobierno (Estudios e Internacional), hasta la fecha no se ha considerado que fuera tarea de dichas instituciones el liderar y estructurar el debate público en torno a estas materias.

En el caso español, es evidente además que el Ministerio de Exteriores arrastra desde hace tiempo un problema de falta de recursos materiales y humanos, y que las diversas administraciones de la última década han registrado, independientemente de su signo político, problemas muy importantes a la hora de intentar elaborar y poner en práctica sus estrategias relativas a la posición de España en el mundo. Las idas y venidas en cuanto al Consejo de Política Exterior, la fallida experiencia de esta legislatura en cuanto a la reforma del Servicio Exterior, la distribución de tareas entre Presidencia y Vicepresidencia del Gobierno o los debates sobre el peso relativo en la formulación de nuestra política exterior del Ministerio de Exteriores frente a Economía y Comercio, o Defensa e Interior, muestran con toda claridad que pese a la existencia de un diagnóstico compartido acerca de la necesidad de proceder a reformas de gran calado, nadie ha encontrado las claves de cómo hacerlo de forma exitosa. Más bien al contrario, la Administración Española ha dado una impresión de desbordamiento ante la proliferación de actores, temas, niveles y dimensiones que típicamente se producen en un contexto de globalización.

Por ello, pese a la evidencia de que España no carece de inteligencia ni recursos para llevar a cabo una reflexión estratégica de esas características, el hecho de que hasta la fecha ésta no se haya tenido lugar tiene que ver con un doble problema: el *qué* y el *cómo*. Por un lado, no existe consenso sobre el *qué* (lo sustantivo) entre los principales partidos con responsabilidad de gobernar, lo que ha llevado a diseños poco sostenibles en razón de la estrechez de su base de apoyo. Por otro, dado que el *cómo* (lo procedimental) tampoco ha sido objeto de reflexión, los procesos de formulación de estrategias han tendido a carecer del suficiente apoyo, legitimidad o eficacia.

Por poner un ejemplo, pese a ser completamente antagónicos en cuanto a sus implicaciones para la imagen exterior de España y su estrategia de liderazgo en la globalización, los dos “proyectos estrella” de las dos últimas administraciones (el giro atlántico de Aznar o la Alianza de Civilizaciones) han adolecido de los mismos problemas sustantivos y procedimentales en cuanto a su estrategia: un proceso de formulación cerrado, una estrategia de comunicación insuficiente, una excesiva identificación partidista y una base de apoyo más estrecha de lo deseable.

En consecuencia, la diferencia no reside en que unos países reflexionen más o menos que otros, sino en los elementos sustantivos y procedimentales del *cómo* lo hacen.

Dinamarca, Canadá, Noruega, el Reino Unido, ahora también Francia, han optado en un determinado momento por abrir, por hacer públicos (si bien en distintos grados e intensidades) estos procesos de reflexión acerca de la posición de estos países en el mundo. En tanto en cuanto el resultado no puede predeterminarse al 100%, involucrar a la sociedad en este proceso de reflexión tiene algunos riesgos evidentes, pero también, en tanto en cuanto el resultado gozará de una mayor solidez y de un apoyo mucho más amplio, algunas ventajas.

Por tanto, una estrategia de este tenor tiene que ser el resultado de un proceso de debate nacional, más horizontal que vertical, donde la institución que lo gestione (probable, pero no necesariamente, el Ministerio de Exteriores) se vea más a sí mismo como el coordinador de una red que involucra a diferentes elementos de la sociedad y la administración en distintos niveles y momentos que como un filtro político o burocrático de intereses o propuestas (*gate-keeper*). En consecuencia, dado que en un país globalizado son muchos los actores (públicos y privados, en distintos niveles y con diferentes activos) los que hacen la política exterior, más que hacer la política (*policy-maker*), el Ministerio de Exteriores debería tener como misión promoverla, facilitarla, construir una base de apoyo para ésta, es decir, crear y mantener el nutriente político, social e institucional en el que ésta sea posible.

Dadas las características mencionadas anteriormente, para que dicho proceso de reflexión estratégico sea exitoso, es crucial tener en cuenta que éste debe no sólo construir sus contenidos de forma abierta, sino *construir al mismo tiempo su propia institucionalidad*. Dicho de otra manera, un proceso de este tenor no sólo debe aspirar a dejar un legado acerca del *qué*, en términos de estrategia-país, sino también, y de forma más importante si quiere resultar exitoso y, a la vez, legítimo y duradero, acerca del *cómo*.

Por ello, más que aspirar a elaborar y entregar una estrategia final y cerrada, lo que este documento de trabajo propone es un ejercicio de reflexión (abierto y necesariamente tentativo) acerca de los elementos sustantivos y procedimentales de los que debería constar dicha estrategia. En concreto, por razones analíticas, la reflexión se debería estructurar en cuatro grandes epígrafes o niveles de análisis:

1. El mundo. Un análisis sobre “*El mundo en el que vivimos*”. Sería fundamental comenzar con el análisis de las grandes tendencias y desafíos que tenemos en el horizonte, es decir, examinar en detalle todo lo relativo al contexto global para así permitir identificar con claridad las prioridades y necesidades que tendrían que conformar una estrategia-país.
2. Europa. Un examen sobre la “*La Europa que necesitamos*”. La política exterior de España está plenamente europeizada lo que significa que su estrategia-país es inseparable del contexto europeo. Por ello, una estrategia-país para un país como España pasa de forma ineludible por una reflexión acerca de los límites y posibilidades que nos plantea la Unión Europea.

3. España. Una reflexión sobre “¿Quiénes somos y qué queremos?”. La política exterior no es una política pública más destinada a maximizar los recursos del entorno. Tampoco es un mero instrumento de resolución de problemas internacionales. Es una política acerca de quiénes somos, qué queremos y con quién o quiénes estamos dispuestos a conseguirlo. Por tanto, la discusión sobre los fines y los medios de la política exterior está íntimamente relacionada, al servicio podríamos decir, de una determinada identidad colectiva, de una manera de ver el mundo basadas en la historia, las experiencias y los valores compartidos.
4. El procedimiento. Tan importante como los aspectos sustantivos a la hora de construir una estrategia país son los aspectos procedimentales, que deberían estar regidos por los principios de apertura, inclusión y transparencia. Éstos conferirán legitimidad, eficacia y, sobre todo, sostenibilidad a dicha estrategia. Se trataría pues de aprovechar el ejercicio de reflexión para *construir institucionalidad*.

Primera dimensión

“El mundo en el que vivimos”

¿Qué elementos debería contener un análisis sobre la globalización que fuera útil a un ejercicio de estrategia-país como el que se plantea?

En primer lugar, el análisis de la globalización no se puede practicar desde parámetros ideológicos, sino analíticos. La globalización no es buena ni mala en si misma, y por tanto no cabe ser optimista ni pesimista, sino realista. En este sentido es evidente que la globalización representante *tanto una oportunidad como una amenaza*: una oportunidad de mejorar nuestras estándares de vida, de hacer progresar nuestros principios y valores y de contribuir a resolver problemas globales, pero también representa riesgos muy evidentes para los países que no sepan adaptarse, que no entiendan los juegos de fuerzas y las enormes presiones competitivas a las que las dinámicas de la globalización someten a los Estados.

Desde el punto de vista de las *oportunidades*, España ha experimentado en la última década hasta qué punto una política continuada de reformas estructurales ha permitido ensanchar, incluso desbordar, los límites preestablecidos en términos de Acción Exterior y de presencia en el mundo. La experiencia de estos últimos veinte años es sin duda el mejor ejemplo de la infinitud del campo de acción que se abre ante un país que adopta y pone en marcha una visión estratégica y la prueba evidente de que la globalización puede ser un juego de suma-positiva, no un juego de suma cero.

El éxito de España, pese a las desavenencias más recientes en torno a algunos elementos de la política exterior, se debe a que las grandes orientaciones políticas, económicas

y sociales de la España democrática se han caracterizado por un gran consenso, no sólo bipartidista, sino societario. Se trata pues de un éxito colectivo, logrado gracias a la cohesión social, la solidez de un proyecto compartido, la identificación con unos determinados fines y el consenso en torno a los medios. Como ha señalado Charles Powell, hay países, como España, que han logrado en los últimos años boxear por encima de su peso (*paunching above its weight*), mientras que otros, como Italia, pese a ser grandes actores globales y tener activos más importantes, tienden, debido a su falta de institucionalidad, las dificultades de gobernabilidad y la debilidad del planeamiento estratégico, a boxear claramente por debajo de su peso.

Con todo, España debería alejarse del triunfalismo y ser particularmente sensible al argumento de los *riesgos*: no sólo en razón de su fallida experiencia histórica en cuanto a la decadencia que siguió a su primera globalización (también, como ahora, vía su presencia en América Latina), sino muy especialmente en cuanto a su más reciente trayectoria. Aunque a España le haya ido razonablemente bien en los últimos veinte años, tenemos una experiencia muy cercana en los años setenta en cuanto a los desastrosos efectos de falta de ajuste a las presiones internacionales debido a una situación política interna en turbulencia. Así, aunque se olvide a menudo, los indicadores de convergencia con Europa en términos de renta per cápita de 1986 eran exactamente los mismos que en 1973, lo que significa que España perdió prácticamente veinte años cruciales en términos de convergencia con respecto a sus socios europeos debido a su falta de capacidad de adaptación.

Por tanto, dado que comparado con nuestros vecinos europeos, los parámetros de competitividad, productividad e innovación del modelo económico español son todavía insatisfactorios a la hora de equilibrar satisfactoriamente los riesgos y las oportunidades que se derivan de la globalización, España es un país vulnerable ante los desafíos de la *globalización económica*. Dada la intimísima relación entre la capacidad de competir internacionalmente y la posibilidad de sostener un modelo económico y social generoso en términos de bienestar, resulta inevitable considerar que sin una inserción exitosa de España en la economía mundial, el proyecto colectivo de Estado democrático, social y derecho que los españoles adoptaron en el marco de su Constitución de 1979 encontrará muy limitados sus márgenes de actuación. Por ello, no conviene ignorar que, además de los riesgos colectivos, la globalización no distribuye sus costes y beneficios de forma equitativa sino que produce ganadores y perdedores tanto en el ámbito internacional como en el interno. En consecuencia, una estrategia de inserción en la globalización requiere prestar una atención singular no sólo a la dimensión exterior, sino también a la dimensión interior, esto es, al impacto de ésta sobre diferentes grupos sociales y sectores de actividad.

Una segunda dimensión de la globalización, que ha cobrado particular importancia desde el fin de la guerra fría, pero sobre todo después del 11-S tiene que ver con los *aspectos políticos*. Como se sabe, la interdependencia económica no es un fenómeno

nuevo: en realidad, la ola de globalización económica que vivimos puede ser considerada como una más (la tercera, a decir de algunos), con sus propias peculiaridades, que afecta sobre todo a las comunicaciones, los transportes y los mercados financieros y, muy especialmente, a la completa integración de las actividades de producción económica en un marco de dispersión geográfica.

La globalización económica que se origina después de la segunda guerra mundial, que se plasma en el sistema multilateral comercial y las instituciones de Bretton Woods y se prolonga hasta los años noventa con el Consenso de Washington, se está transformando decisivamente debido a la incorporación de Asia, África y América Latina a este proceso, pero también, y muy especialmente, con el fin de la guerra fría y el 11-S a la aparición de un nuevo orden (más multipolar que multilateral) y de nuevos desafíos. Así, como señala el informe realizado por el gobierno danés, hoy los aspectos políticos, militares, culturales, religiosos y de seguridad de la globalización han cobrado un auge inesperado, siendo en muchas ocasiones mucho más importantes que los aspectos económicos.

Se ha abierto así una nueva dimensión de la globalización: la *dimensión política*, que viene caracterizada por la coexistencia de una esfera económica sumamente integrada con una esfera política sumamente fragmentada en diversos polos de poder que no necesariamente comparten los mismos valores y proyectos. Se dibuja así una situación parecida a la que predominó a finales del siglo XIX comienzos del XX y que precedió a la primera guerra mundial: máxima interdependencia económica entre una serie de potencias en rápido desarrollo económico; competición global por los recursos y las materias primas; presiones demográficas e inmigratorias generalizadas; y, por último, paradigmas políticos en conflicto respecto a principios o valores básicos. Hay quien, como Mark Leonard, sostiene que el viejo paradigma globalizador (que dibujaba una globalización tranquila, reservada a las ricas democracias occidentales) está hoy tan puesta en entredicho por el auge de China, India y Brasil que bien podríamos hablar de una nueva globalización (o Globalización 2.0) respecto a lo visto hasta la fecha (descrito como Globalización 1.0).

En consecuencia, aunque sí ha habido “fin de la historia” en cuanto al modelo económico, dado que la economía de mercado globalizada se ha impuesto como modelo único, en absoluto podemos hablar de fin de la historia en cuanto al triunfo de la democracia liberal, que no es ni condición necesaria ni suficiente (como prueba China) para el éxito económico. Como toda lógica de mercado dejada a sí misma, la globalización da lugar, además, a importantísimas externalidades negativas (cambio climático) y en absoluto garantiza la provisión de bienes públicos básicos. A ello se añaden el hecho de que las dinámicas de crecimiento económico, que se intensificarán si cabe aún más, llevan implícitas desigualdades entre países, lo cual generará fricciones y rivalidades, especialmente en lo relativo a la competencia por recursos escasos y materias primas. Por ello, dado que la globalización no produce ni requiere libertad, equidad

o sostenibilidad, es necesario gobernarla, “domesticarla”, tanto desde los aspectos políticos como económicos.

El giro desde el multilateralismo hacia la multipolaridad y, en paralelo, la emergencia de nuevas dimensiones y problemas de las relaciones internacionales tiene importantes consecuencias a la hora de elaborar una estrategia-país para la globalización. Ello se debe a una lógica muy sencilla de entender: si bien en una globalización fundamentalmente económica los Estados tenderán a invertir sus recursos y a centrar sus estrategias en aquellos aspectos que mejoren su capacidad de competir, posicionar sus productos y marcas, asegurar sus inversiones, fomentar el comercio, reforzar las instituciones internacionales que ordenen las reglas del juego, etc.; en una globalización donde predominen elementos que tienen que ver con la seguridad, pero también con la identidad, la cultura o la rivalidad interestatal, los Estados deben diseñar instrumentos y herramientas notablemente distintos, más amplios y sofisticados que los anteriores, al fin y al cabo dominados por una lógica de mercado fácil de aprehender.

En este sentido, aunque el llamado *poder blando*, basado en la legitimidad y en el atractivo de un país, resulte esencial, no conviene ignorar que muchos de los desafíos a los que nos enfrentamos (desde la proliferación nuclear, el terrorismo, los Estados fallidos, etc.) requieren también, en paralelo, de notables cantidades de *poder duro* o, más llanamente, capacidad de coacción (económica o militar) a la hora de hacer cumplir los compromisos y principios básicos de la convivencia internacional. De lo contrario, aquellos principios como la “responsabilidad de proteger” (R2P) o la universalidad de los derechos humanos (entre otros), que configuran un orden internacional en el que los ciudadanos están en un primer plano, no los Estados, serán imposibles de asegurar. En consecuencia, en paralelo al refuerzo de las capacidades de *poder blando* de las que dispone un país, es necesario abrir el camino progresivo a una relegitimación del *poder duro*, lo que se logrará siempre que éste esté al servicio del derecho internacional, la democracia y los derechos humanos. Por ello, un análisis de la estrategia-país debería incluir como prerrequisito una discusión abierta y amplia, sin prejuicios, sobre el tipo de desafíos. Ignorar desde un principio que la política internacional es tanto cooperación como conflicto y que el ejercicio del poder se basa tanto en la coacción como en la persuasión sí que cualifica un tipo de pensamiento (pensamiento “blando”) que es del todo incompatible con el empeño por jugar un papel activo en la globalización.

En conclusión, una estrategia país debería no sólo definir las principales tendencias que configurarán el mundo en los próximos veinte años en los aspectos políticos, económicos, de seguridad, sociales, demográficos y medioambientales, sino evaluar cuál será el impacto de esos fenómenos tanto sobre el sistema de principios y valores de los españoles como sobre su capacidad de actuación institucional (hacia dentro y también hacia fuera) de tal manera que podamos establecer las capacidades necesarias (tanto de *poder duro* y *blando*) necesarias para actuar eficaz y legítimamente en dicho contexto global.

Segunda dimensión

La Europa que necesitamos

Al cambiar sustancialmente los contornos de la globalización, una reflexión estratégica sobre ésta que se haga desde España ineludiblemente tiene también que repensar sustancialmente el significado de la integración europea. Como se ha dicho coloquialmente, valiéndose de la analogía informática, a una Globalización 2.0 le corresponde necesariamente una Unión Europea 2.0, una Unión Europea que sea capaz de contribuir a la gobernanza global, que disponga de sus propios medios de poder (duros y blandos), que pueda limar los aspectos más problemáticos de la globalización económica, pero también de la política, cultural y de la relacionada con la seguridad.

Tras 50 años de integración europea, las características esenciales del Estado westfaliano (autonomía hacia dentro, soberanía hacia fuera) han sido sustituidas por el imperio de la ley europea (el *acquis communautaire*), basado en la primacía del derecho europeo sobre el nacional y el efecto directo de las normas comunitarias. El éxito de este proyecto, ejemplificado singularmente por el crecimiento sin igual del número de miembros de la organización (de seis a veintisiete) prueba el atractivo del llamado “poder transformador europeo” o, más sencillamente, el “efecto Europa”. Por tanto, aunque el concepto de *poder blando* esté siendo puesto en cuestión por el resurgir sino-ruso (quintaesencia de la apuesta por el *poder duro*), Europa representa la quintaesencia del paradigma de ese tipo de poder.

Aunque Europa ha logrado un exitoso proceso de integración regional, su naturaleza ha sido fundamentalmente introvertida, económica y cerrada. Ahora, cincuenta años después, lograda la reconciliación franco-alemana y la extensión de la paz, prosperidad y la democracia a un vastísimo territorio de casi 500 millones habitantes, el *leit-motiv* de la integración europea tiene que necesariamente volcarse sobre su capacidad de replicar sus éxitos regionales a escala global. Y ello no tanto por un ejercicio de desinteresado altruismo (por más justificado que éste estuviera desde el punto de vista ético-moral), sino desde la conciencia clara de que el proyecto colectivo de los europeos requiere el mantenimiento de un orden internacional compatible con sus principios y valores.

Esta concienciación no requiere un gran esfuerzo de imaginación ya que resulta evidente que el mundo que está configurando desde que se iniciara este siglo camina en direcciones muy distintas a las esperadas por los europeos. Durante muchos años, los europeos han considerado que el tiempo jugaba a su favor, que su proyecto posestatal, posmoderno y posnacional representaba una fase superior de la historia, al más puro estilo hegeliano. En tanto en cuanto no existía una presión exterior, la variable tiempo ha sido escasamente significativa para los europeos: éstos han podido seguir su propio ritmo de integración y pensar más geológica que políticamente en lo relativo a la construcción institucional o de identidades específicamente europeas. Es evidente, sin embargo, que

las cosas han cambiado, que la rapidez y el carácter de los cambios que se suceden en el entorno alteran esta tranquila agenda europea. En definitiva, como cualquier otro actor, Europa no triunfará sólo debido a sus méritos, sino en la medida de su capacidad de imponer su modelo, especialmente en un mundo, como el del 2025, donde los europeos apenas representaremos el 6% de la población mundial.

Los desafíos relacionados con la seguridad de los europeos (el cambio climático, los movimientos migratorios, la seguridad energética, el terrorismo, la proliferación nuclear, los Estados fallidos, las pandemias o la protección civil internacional), bien están íntimamente relacionados con la profundidad de la inequidad global o bien plantean dilemas de acción colectiva que sólo pueden ser resueltos en la esfera global. Si durante los últimos 50 años, Europa, pese a sus limitaciones institucionales y de capacidades militares, se encontraba en posición de proveer los bienes públicos esenciales para su seguridad sin necesidad de dotarse de una política exterior integrada y de una presencia y capacidad de actuación global, en la actualidad (y cada vez más) la provisión de su seguridad sólo podrá ser llevada a cabo en un contexto global.

Por tanto, la UE, cuya razón de ser siempre fue proveer bienes públicos en el ámbito estrictamente europeo, se encuentra ahora con que esos mismos bienes públicos sólo pueden ser provistos de forma global. Como ha señalado Martín Ortega, el reto para la Unión Europea es pasar del “multilateralismo efectivo” a la gobernanza global, cosa que los Estados miembros sólo podrán lograr vía la Unión Europea.

Nos encontramos así con la paradoja de que las prioridades nacionales sólo pueden ser satisfechas vía europea: por ejemplo, cuando Védrine plantea la necesidad de emprender estrategias defensivas frente a los fondos soberanos (*sovereign funds*), o tomar medidas para salvaguardar las empresas y los empleos europeos de la competencia desleal de terceros países, parece en ocasiones pasar por alto el hecho de que dichas regulaciones sólo podrán ver la luz en el ámbito europeo, lo cual requerirá consensuar con los socios europeos de Francia la visión que ésta tiene de la globalización.

El problema es que, por un lado, los desafíos globales a los que nos enfrentamos son muy nítidos en su carácter, pero de respuesta sumamente compleja y variada tanto técnica como políticamente (cabén soluciones centralizadas, descentralizadas, provisiones unilaterales de bienes públicos etc.) mientras que, por otro, los líderes mantienen una ambigüedad calculada (ya que aunque los desafíos sean globales, sus electorados son nacionales); los públicos se encuentran desconcertados ante la existencia de narrativas contradictorias acerca de la integración europea, el Estado-nación, la democracia y la globalización; y los instrumentos jurídicos, presupuestarios o de poder diplomático y militar de los que dispone la UE son sumamente limitados.

Así las cosas, la Unión Europea tendrá una capacidad de empuje limitada, sin que los factores de arrastre marquen una dirección muy clara. Es claro, pues, que los desafíos

que enfrenta Europa no se resolverán de forma técnica o funcionalista, sino de forma política. Por ello, frente al discurso más frecuente hoy en Europa, que fía todo el impulso político a los desafíos que se originan en el exterior, conviene recordar que estos desafíos en modo alguno constituirán en sí mismos una causa de mayor integración: al igual que los economistas nos recuerdan a menudo en relación a las políticas monetarias y fiscales, no se puede utilizar una cuerda para empujar un coche. Inevitablemente, Europa tendrá que empujarse a sí misma, lo cual permite adivinar un proceso más marcado por los titubeos, los retrocesos y los trompicones que un progreso lineal claro en el que instrumentos, voluntades y fines estén perfectamente delimitados y engarzados.

Por tanto, como han demostrado los últimos años, especialmente en todo lo relativo a la fallida ratificación del Tratado Constitucional, aunque la *demanda de Europa* puede parecer rotunda tanto para muchos europeos como para un gran número de vecinos y socios, la *oferta de Europa* dista mucho de estar a la altura de las exigencias. Como ha señalado Timoty Garton Ash haciendo gala de su ironía habitual, el Tratado de Lisboa es, al lado de la brillante sencillez y elegancia de la Constitución americana, algo tan sugerente e inspirador como el manual de instrucciones de una carretilla elevadora. Con todo, es evidente que la cuestión no reside tanto en la belleza estética de lo europeo (que siempre será víctima de compromisos, arreglos e intercambios y, por tanto, de sacrificios en nombre del consenso) sino en dilucidar una cuestión esencial: si el Tratado Constitucional, firmado en Roma en octubre de 2004, marcó el techo límite de la integración europea y, en consecuencia las aguas de la integración están condenadas a receder o si, por el contrario, el universo europeo seguirá en expansión después del *big bang* desatado por la combinación de la unión monetaria y la ampliación.

Sin duda es pronto para dar un diagnóstico definitivo: por un lado, el texto pactado en Lisboa es prácticamente idéntico al fallido texto constitucional, lo que debería inducir al optimismo; por otro, los daños inflingidos al edificio europeo por la crisis constitucional son muy evidentes, tanto desde el punto de vista del desapego ciudadano hacia lo europeo en algunos países clave como en lo referido a las reservas de poder y matizaciones introducidas en el nuevo texto por algunos Estados miembros que en ocasiones, como ha dicho Paz Andrés Sáenz de Santamaría, dibujan un Tratado “de sospecha” más que un Tratado de reforma.

Al tiempo, el otro gran factor decisivo de la integración europea, el liderazgo, también presenta caras contradictorias. La ansiada renovación de liderazgo europeo se ha completado: los líderes de los seis grandes Estados miembros (Schröder, Chirac, Blair, Aznar, Berlusconi, y los Kacynski), que pusieron en marcha la superación del Tratado de Niza para, sin embargo, luego caer víctimas de la máxima desunión europea en torno a la guerra de Irak y, posteriormente, fracasar a la hora de poner en marcha el Tratado Constitucional, han sido reemplazados por una nueva generación (Merkel, Sarkozy, Brown, Prodi, Zapatero y Tusk). Sin embargo, la configuración de esta generación, aunque tenga todavía mucho camino por recorrer, presenta algunas incógnitas importantes

en cuanto a la compatibilidad de las visiones de Europa que puedan albergar y, sobre todo, en cuanto a la voluntad de completar una unión política que supere los consabidos límites del método intergubernamental.

Muy probablemente nos encontraremos, además, con una paradoja adicional ya que el potencial de liderazgo europeo disponible en manos de esa combinación de líderes (muy superior al vigente al comienzo de esta década) se encontrará con una importante limitación en lo referido al apoyo popular al proceso de integración, que difícilmente pasará del apoyo tenue, situándose más bien entre la indiferencia y la hostilidad en un gran número de países. En consecuencia, pese a que en muchos sentidos (como muestran los Eurobarómetros que miden las preferencias y preocupaciones ciudadanas) los problemas que sufre la UE se asemejan más a una crisis de oferta (cuando la capacidad instalada es insuficiente para responder a la demanda) que a una crisis de demanda (cuando no existe demanda para la capacidad instalada), lo cierto es que, incluso en países tradicionalmente europeístas como España, el lema histórico “más Europa” está siendo sustituido progresivamente por el de “mejor Europa”.

En cualquier caso, parece claro que el Tratado Constitucional marcó el techo de la integración a 27, lo que supone que en el futuro funcionará más la geometría variable, las especializaciones sectoriales y las cooperaciones reforzadas. La flexibilidad ofrece grandes posibilidades prácticas pero también conlleva un riesgo muy importante: que sea la Unión Europea la que se convierta en una “unión de proyectos” en lugar de “un proyecto de unión”. Por tanto, parece claro que España deberá prepararse para vivir en un contexto europeo en que los arrebatos integradores, provengan de líderes o de la ciudadanía, estarán considerados como inoportunos y estridentes. Ello no necesariamente tiene que considerarse catastrófico si las energías que se liberen una vez puesta fin a la reflexión sobre la *finalité politique* (a la que Europa, francamente, ha dedicado demasiado tiempo) son dedicadas a buscar, negociar y consensuar respuestas a los nuevos desafíos, lo que implica, en primer lugar, el diseño de una estrategia de gobernanza global específicamente europea.

Tercera parte

España debe pensar por sí misma

Durante muchas décadas, la visión europea de España estuvo dominada por la famosa idea orteguiana “España es el problema, Europa la solución”. A la adhesión a la UE siguió pues una intensísima europeización de la vida política, económica y social de nuestro país y, cómo no, también de su política exterior. La europeización de la política exterior de España tuvo dos dimensiones: por un lado, la *exportación* de problemas específicamente nacionales a la esfera europea (fundamentalmente, las relaciones con el Magreb y América Latina) con la intención de que el peso europeo contribuyera

a amplificar las capacidades de actuación de España o, alternativamente, a limar las aristas más puntiagudas de su política exterior en estas regiones; por otro, la *importación* de problemas europeos a la agenda de la política exterior española, una dinámica por la cual España adoptada como propias políticas en las que tradicionalmente había carecido de una dimensión fuerte (las relaciones Este-Oeste, las políticas de paz y derechos humanos, etc.).

El balance de este intercambio no pudo ser sino positivo: frente a los que preconizaban que España se convertiría una vez dentro de la UE en un elemento desestabilizador (un *enfant terrible*, en la expresión acuñada por Esther Barbé) al estilo de Grecia, el hecho es que España logró una sinergia notable entre fines nacionales e intereses europeos, especialmente en lo relativo a las políticas mediterráneas y latinoamericana de la UE.

El resultado de veinte años de integración es conocido y ya ha sido analizado en cierto detalle. El éxito de España se ha basado en la solidez y profundidad de las reformas estructurales adoptadas en los años ochenta para adaptarse al mercado interior y, también, a las reformas de los años noventa destinadas a lograr la convergencia económica que nos permitiera formar parte de la Unión Económica y Monetaria. Más allá de la tan comentada falta de consenso en política exterior, particularmente visible en el giro impuesto por Aznar a partir del año 2000 y el contragiro adoptado por Zapatero al llegar al poder en 2004, la continuidad de la política macroeconómica española (que se remonta a los Pactos de la Moncloa de 1977 y que se basa en un acuerdo tripartito entre Gobierno, empresarios y sindicatos que se ha venido renovando periódicamente desde entonces) constituye la clave de bóveda de la política europea de España. Dicho de otra forma, las diferencias en política exterior entre Aznar y Zapatero podrán haber sido muy significativas pero la sintonía entre sus vicepresidentes económicos (Rodrigo Rato y Pedro Solbes, respectivamente) bien podría llevarnos a decir que el gobierno económico de España ha sido, en la práctica, el de una “gran coalición” bipartidista.

Más allá de su incontestable europeísmo, sin embargo, España también se encuentra en un proceso de redefinición de su identidad europea. Tras veinte años de integración, la España de 2006 poco tiene que ver con la de 1986: de ser un país con una renta situada en el 71% de la media europea, España casi ha alcanzado la renta media comunitaria en la Unión ampliada a veintisiete miembros; de ser un país receptor de fondos europeos, España esta ya cerca de ser un contribuyente neto; de ser un país de emigrantes ha pasado a tener más de tres millones y medio de extranjeros empadronados, y de ser un país receptor de inversión extranjera directa, ha pasado a ser un país con una posición global muy prominente y grandes empresas multinacionales.

Como resultado, tras haber prácticamente equiparado sus tasas de empleo, inflación, tipos de interés y deuda a las de sus socios europeos y haber saneado sus cuentas públicas, España es hoy la octava economía del mundo, además de una de las más abiertas y dinámicas de Europa y un miembro ejemplar de la zona euro. Así, la

“segunda globalización” de España, que ha ocurrido una vez más vía su presencia en América Latina, plantea un horizonte completamente nuevo, ya que España tiene hoy sus propios intereses globales, que no pasan necesariamente por Bruselas, lo que nunca estuvo en los cálculos originales de las élites políticas españolas.

En consecuencia, aunque pueda discutirse si la estrategia adoptada por el Gobierno de Aznar fuera o no la idónea, los parámetros y, en consecuencia, los desafíos que enfrentará a partir de ahora la política europea de cualquier Gobierno español serán los mismos. Dicho de otra manera, lo ocurrido en los últimos veinte años supone que los intereses nacionales de España se han, no sólo europeizado, sino globalizado de forma tan extensa como irreversible, lo que implica que la persecución de dichos intereses se hará, inevitablemente, en un marco global y mediante acciones globales.

La Unión Europea que queda configurada por la ampliación se caracteriza porque los seis Estados más grandes tienen el 75% de la población, mientras que los otros veintiuno sólo el 25%, lo que inevitablemente tendrá consecuencias sobre el modo de funcionamiento de la UE. Aunque la crisis europea se haya cerrado con menos daños de los esperados (especialmente para los Estados, como España, más partidarios del Tratado Constitucional), tanto la nueva realidad europea, marcada por la ampliación a 27, como por el carácter de nuevos temas de la agenda europea (seguridad energética, terrorismo, inmigración, cambio climático) exigen un activismo mucho más decidido de los Estados más grandes, ya que el valor añadido de las instituciones europeas (Parlamento y Comisión) así como del resto de los Estados será decididamente menor. Así, los Estados más grandes, que durante mucho tiempo han visto en las sucesivas ampliaciones una amenaza a su status, se están enfrentando a un hecho paradójico: el que sea precisamente en una Unión ampliada, y algo diluida, en la que el margen de su poder relativo se incremente sustancialmente. De hecho, el Presidente Sarkozy parece haber sido de los primeros en percibir el enorme campo para el liderazgo que configura una Unión ampliada, lo que plantea a España una interesante reflexión en torno a las capacidades y límites de la europeización.

En sentido, cabe anotar la existencia de una percepción cada vez más extendida de que en las grandes cuestiones que interesan a España (la seguridad energética, los flujos migratorios o la seguridad de nuestras inversiones en América Latina frente al auge populista), Europa, aunque podría hacer mucho, parece estar poco dispuesta a hacerlo. Por ello, muy probablemente, España terminará por llegar a la misma conclusión (por convencimiento o imitación) a la que ya parecen haber llegado sus vecinos acerca de la necesidad ineludible de reforzar las capacidades de actuación y proyección de poder (blando o duro) de los Estados nacionales. Que posteriormente esas capacidades se empleen, a su vez, para reforzar las capacidades europeas, es desde luego muy probable, pero no absolutamente seguro ni debe darse por hecho.

Durante los últimos años, España ha intentado liderar lo europeo (como fue el caso de González), coparticipar en el liderazgo global ejercido por Estados Unidos (como fue el

caso de Aznar) o posicionarse en el orden multilateral (como el caso de Zapatero), en todos los casos de forma muy activa. Significativamente, a la vez que España intentaba ser un actor global, ella misma se globalizaba a un ritmo rapidísimo. Esta segunda globalización de España ha ocurrido, sin embargo, casi inadvertidamente, siendo más un producto espontáneo de la pujanza económica de España en un entorno de paz y prosperidad (nacional y europeo) que la consecuencia de una estrategia deliberada y previamente trazada. Claro que, posteriormente, se ha intentado racionalizar y encauzar, dotando a esa nueva presencia global de un componente de reflexión estratégica. Pero es evidente que todavía estamos más embarcados en una reflexión sobre lo que nos ha pasado y sus implicaciones que en un análisis de qué hemos hecho y qué lecciones debemos extraer en términos de aciertos y errores.

Una de las consecuencias más significativas de dicha espontaneidad ha tenido que ver con el desequilibrio entre los aspectos económicos y culturales, por un lado, y los políticos y de seguridad. Como resultado, nuestra presencia política en América Latina, es decir, nuestra capacidad de influencia, no ha estado a la altura de nuestra importantísima presencia económica o cultural. Sorprende, por ejemplo que en un momento en el que las tensiones populistas se desbordan en muchos países de América Latina, España haya sido incapaz de transmitir las claves de su modelo de concertación social, que ha reducido la conflictividad social y laboral prácticamente a mínimos históricos (inferiores desde luego a los de Francia e Italia, que tienen rentas per cápita mucho más altas).

En el mismo sentido, es notorio que la experiencia española en cuanto a las relaciones cívico-militares nunca ha sido utilizada como un activo de nuestra política exterior; lo que teniendo en cuenta el contexto latinoamericano, pero también magrebí, sería de particular utilidad. Por razones similares, tampoco ha estado nuestro gasto en defensa o en cooperación al desarrollo en niveles equiparables a los de países que tienen una presencia global tan parecida como la nuestra (lo que ha obligado a un refuerzo acelerado de estas dos dimensiones de la política exterior que tienen que ver crucialmente con la presencia en el mundo).

Finalmente, España tampoco ha tenido instituciones de política exterior adecuadas o acordes con su peso y vocación (tanto en lo referido al raquíctico servicio exterior del que dispone como a la debilidad de las instituciones de diseño y planeamiento). Las reflexiones de expertos en diplomacia pública (véase, por ejemplo, los trabajos de Javier Noya) dejan claro que en nuestro país no ha habido hasta la fecha una reflexión estratégica de calado sobre qué imagen debemos transmitir, qué conjunto de valores queremos promover. Dicha carencia resulta particularmente interesante para un país como España que es unánimemente considerado un modelo de éxito en lo relativo a reformas políticas y democráticas, un país que he llevado a cabo tareas supuestamente imposibles de realizar de forma simultánea: democratizar, privatizar, descentralizar y aumentar el gasto social, problemas todos ellos comunes a las economías emergentes

de América Latina y que deberían constituir un nicho natural en cuanto a nuestra marca-país mucho más allá del “sol y playa” o de los valores culturales o del idioma (al fin y al cabo compartidos en América Latina).

En este sentido, resulta particularmente revelador que un país como España, que ha vivido una transición a la democracia, incluyendo una reformulación profunda de las relaciones entre el poder civil y el militar, haya sido hasta la fecha incapaz de generar una estrategia sólida de apoyo a la democracia, especialmente cuando España dispone todavía del recuerdo de la importancia del papel jugado por las fundaciones de los partidos de la Alemania federal durante nuestra transición a la democracia. Entender por qué España no ha practicado el activismo en esta dimensión de sus relaciones con América Latina no resulta fácil.

Cuarta parte

La construcción de institucionalidad

La construcción de una estrategia-país tiene que tener en cuenta tres factores esenciales: las políticas, los actores y las instituciones.

En cuanto a las políticas, la globalización impone un cambio completo de cultura en lo referido a la conceptualización de la política exterior. Ello tiene que ver con el hecho de las diferencias entre política exterior e interior se han tornado completamente borrosas. Hoy en día, toda política interior tiene una dimensión exterior y viceversa, hasta tal punto que los bienes que los ciudadanos demandan (paz, seguridad, bienestar, incluso identidad) se logran en gran medida fuera de nuestras fronteras. A su vez, la contribución a la solución de problemas globales o regionales expande la influencia y las posibilidades de actuación de un país.

Esta manera de entender la política exterior tiene implicaciones muy profundas ya que, en un país abierto, todos los actores públicos o privados (sindicatos, administraciones públicas, ONGs, empresarios etc.) tienen relaciones internacionales. Esta proliferación de actores, sumada a la internacionalización de políticas tradicionalmente consideradas domésticas (desde la salud a la criminalidad) tiene un importantísimo efecto sobre los actores clave tradicionales de la política exterior, especialmente los ministerios de Exteriores, que ven su papel y posición en el juego político radicalmente alterado, cuando no erosionado, por el auge de muy potentes rivales tanto dentro de la propia administración como fuera de ella.

Por tanto, si la globalización económica ya suponía de por sí una marginalización creciente de los ministerios de Exteriores en favor de los ministerios de Economía, mucho más y mejor conectados con las empresas y los actores e instituciones económicos

protagonistas de la globalización que los diplomáticos, la globalización de la seguridad (terrorismo, proliferación, Estados fallidos, responsabilidad de proteger, control de flujos migratorios) ha significado la emergencia de otros actores gubernamentales (militares, jueces, policías) tradicionalmente poco volcados sobre el Exterior. En el caso de España, por ejemplo, los tres mil efectivos desplegados en el exterior en zonas tan conflictivas desde el punto de vista de la opinión pública como Kosovo, Afganistán o Líbano confieren al Ministerio de Defensa una centralidad en la política exterior difícil de anticipar en los últimos años. En el mismo sentido, el auge de los desafíos planteados por el terrorismo, la criminalidad, la inmigración o el cambio climático, sitúa en primera línea de la globalización a las fuerzas de seguridad, el poder judicial, los ministerios de Trabajo o los expertos medioambientales.

Este fenómeno, que empuja a una progresiva pérdida de influencia a los ministerios de Exteriores, viene siendo compensado en nuestro país, pero también en nuestro entorno, por una presidencialización creciente de la política exterior. La presidencialización de la política exterior se origina en dos tipos de razones: técnicas y políticas. La primera tiene que ver con la pérdida de centralidad de los ministerios de Exteriores, que les impide asumir de forma eficiente la coordinación de la política exterior (especialmente porque otros actores gubernamentales disputan su primacía). La segunda, de carácter político, tiene que ver con el hecho de que al difuminarse las distinciones entre política exterior e interior, la política exterior deja de ser una política técnica reservada a los diplomáticos, sino una política, con perdón de la redundancia, plenamente politizada, que tiene un impacto electoral cada vez más importante, y que por tanto tiene que estar sometida a parámetros políticos, no sólo técnicos.

Ahora bien, esa presidencialización de la política exterior puede desarrollarse bajo varios tipos de diseños institucionales, más o menos explícitos o formalizados (como puede ser el caso de las instituciones tipo “Consejo de Seguridad Nacional”, que sitúan la coordinación de la política exterior bajo el control directo del presidente) o producirse de manera más bien laxa (cuando los ministros de Exteriores gozan de un peso político acrecentado en razón de su afinidad con el presidente) o de una posición importante dentro del partido que gobierna, hasta situaciones intermedias, en las que se concentran en un gran área (normalmente una vicepresidencia) las tareas de coordinación y supervisión.

Frente a este tipo de amenazas a su razón de ser y rol, no debe extrañar que los ministerios de Exteriores (al menos los más despiertos) se encuentren inmersos en una reflexión sobre su papel, e intenten ver en la globalización una oportunidad de reformular sus tareas, manteniendo su centralidad. A tenor de lo sucedido en España con respecto a los sucesivos intentos de reforma de algunas de las instituciones clave de la política exterior (Consejo de Política Exterior, Ley del Servicio Exterior) es posible concluir que, esta tarea, para ser exitosa, requiere un esfuerzo

político considerable en términos de construcción de legitimidad, coaliciones y la búsqueda de apoyos.

Por ello, es muy probable que la condición para el éxito de una estrategia de este estilo venga dada por la generación de un proceso de búsqueda de apoyo externo ya que sólo a partir de un gran consenso social y un análisis compartido acerca de los fines y valores, será posible lograr los medios necesarios para diseñar dicha estrategia. En este sentido, es ineludible recordar que la legitimidad de las políticas públicas no sólo se origina en su eficacia (*responsiveness*), sino en los aspectos procedimentales (apertura, inclusión, transparencia, *accountability*).

Como se señalaba anteriormente, la política exterior es un reflejo de nuestra identidad colectiva y nuestros valores. Por ello, una estrategia-país tiene que tener en cuenta tanto a los *shareholders*, es decir los propietarios, como a los *stakeholders*, es decir a los afectados. Con ONG que suman más de cien mil socios y destinan a algunas políticas presupuestos superiores a los de algunas administraciones públicas; con empresas que mueven miles de millones de euros en inversiones o crean valor equivalente a varios puntos porcentuales de nuestro PIB; o con medios de comunicación y una industria cultural que tienen una repercusión global; una estrategia exterior que quiera ser exitosa exige un gran esfuerzo colectivo. Como ocurrió en Canadá, Noruega o incluso en el Reino Unido, todo esfuerzo de este tipo tiene que reflejar un debate nacional, y hacerse tanto de arriba-abajo como de abajo-arriba, involucrando a la sociedad civil.

Por tanto, aunque existan múltiples modelos posibles sobre los que estructurar dicha reflexión, la discusión en torno al procedimiento y su institucionalidad debería anteceder a las demás, so pena de incurrir en los mismos errores que han tendido a hacer descarrilar los procesos de reflexión puesto en marcha en los últimos años por las distintas administraciones.

Conclusión

Este trabajo ha articulado cuatro tesis. Con ellas se pretende abrir y estructurar de forma mínimamente ordenada un debate que permita reflexionar sobre cómo deber estar España en la globalización y qué oportunidades se le abren ante sí.

Primera, que los desafíos que presenta la globalización exigen un refuerzo sustantivo de las capacidades de poder (duro y blando, al fin y al cabo poder) de los Estados. La globalización es tanto una oportunidad como una amenaza; ambas requieren Estados fuertes.

Segunda, que el proceso de integración europeo se ha desvelado tanto como una solución a muchos de los problemas como un problema en sí mismo, lo cual implica una política europea sustancialmente distinta a la seguida hasta la fecha.

Tercera, que España tiene una identidad y una manera propia y específica de estar en la globalización, lo que le obliga a pensar y actuar por sí misma de una forma mucho más activa de lo que lo ha hecho hasta la fecha.

Cuarta, que el diseño y puesta en marcha de una estrategia-país sostenible depende crucialmente de la capacidad de ésta de construir su propia institucionalidad.

España y la gobernanza democrática: la asistencia en construcción de institucionalidad como nicho de liderazgo de nuestra Acción Exterior

Manuel Villoria*

Introducción

Cuando se me pidió que elaborara un documento en el que se resaltara el papel que España podía tener en la construcción de institucionalidad a través de su política de Acción Exterior, no pude reprimir un cierto escepticismo. Escepticismo cimentado en varias reflexiones con fundamento empírico fácilmente obtenible. En primer lugar, España es una potencia de nivel medio, sin peso militar y sin poseer una economía que le permita jugar un papel clave en la arquitectura económica del siglo XXI, obviamente no es USA, ni siquiera Alemania. Para seguir, el modelo de desarrollo económico español tiene graves carencias, y la reconversión iniciada será dura, difícil y compleja. Tanto en términos de productividad como de déficit exterior y de generación de conocimiento tenemos mucho camino por recorrer. El *poder blando* que se deriva de la posible fascinación por nuestra transición y consolidación democrática es difícil de vender si no somos alguien en la economía mundial del presente o podemos serlo en el futuro. No es fácil poseer y transferir *poder blando* sin tener *poder duro*. Finalmente, nuestras propias instituciones tampoco son un dechado de perfección, y tanto si miramos al poder judicial como a la Administración, como, sobre todo, al modelo de cooperación territorial y de acuerdos intergubernamentales, el país necesita seguir mejorando, y mucho. En consecuencia ¿qué pintamos ofertando lo que no tenemos?

Y sin embargo, tras reflexionar más positivamente y recordar experiencias de mis viajes por algunos países, como académico a veces, como representante de la OCDE en otras, llegué a la conclusión de que tal vez sí podíamos ofertar algo más útil que la

* Manuel Villoria es Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

mera repetición y exposición de las mejores prácticas mundiales en calidad institucional, que como bien sabemos tienden a ser escandinavas. De hecho, en Turquía, por ejemplo, en una sesión pública con empresarios y representantes gubernamentales, se me preguntó repetidamente por España y la lucha contra la corrupción urbanística, precisamente porque los problemas de Turquía son más cercanos a los españoles que a los suecos, y porque las soluciones españolas son más fácilmente adaptables a la realidad turca que las danesas. En suma, que España es un país que viene de un pasado autoritario, que tenía hasta hace poco una economía agraria, con grandes bolsas de subdesarrollo, un país que era desigual, centralista, cerrado, ineficiente y ajeno al respeto del pluralismo cultural, religioso y lingüístico. Y en unos milagrosos treinta años ha pasado a ser un país profundamente democrático y descentralizado, aceptablemente respetuoso de la diversidad, con una economía basada en los servicios, una renta per cápita muy cercana ya a la media de la Europa-15, cohesionado socialmente y crecientemente eficaz. Una transformación fascinante y mucho más cercana a países que huyen del subdesarrollo que el sofisticado perfeccionamiento de países que ya en los años 1960 tenían elevadas dosis de democracia, igualdad y riqueza. De ahí que podamos creer que esta transformación española es un ejemplo que numerosos países consideren como alcanzable y que, por ello, estarían dispuestos y deseosos de escuchar nuestras experiencias, analizar nuestros resultados y compartir nuestros problemas.

Resumiendo, probablemente no podemos aportar las mejores prácticas mundiales ni en funcionamiento democrático, ni en competitividad y desarrollo tecnológico, ni en gestión pública, pero sí podemos aportar la transformación política, social y económica más completa, coherente y exitosa que haya disfrutado un país en los últimos treinta años (desde luego que, previamente, a partir de los años 1950 tanto Japón como Alemania produjeron otros ejemplos extraordinarios, que pueden servir de comparación al “milagro español”). Transformación que va a continuar, según todos los indicios, aunque el país tendrá que afrontar dificultades antiguas y nuevas, coyunturales y estructurales para mantener el progreso hasta ahora logrado.

Clarificación conceptual

De acuerdo con el título de esta ponencia, parece que España puede aportar internacionalmente construcción de institucionalidad y que lo puede hacer porque ha logrado un buen nivel de gobernanza democrática. Como quiera que las palabras utilizadas, aunque comunes en la jerga politológica, son bastante confusas para el común de los mortales (e incluso para los propios politólogos, si uno lee lo que pretenden que signifiquen), creo que sería positivo clarificar conceptualmente lo que queremos decir. Posteriormente ya utilizaremos dos ejemplos que, como estudio de caso, quizá clarifiquen mejor a qué nos referimos cuando hablamos de nuestra capacidad para ofertar institucionalidad a través de la Acción Exterior.

Sobre las instituciones¹

La teoría del desarrollo económico ha experimentado a lo largo de la historia una evolución importante, evolución que ha tenido como eje la variable consideración de los factores que se han considerado clave para explicar el progreso económico de los países, condicionando, con ello, la práctica de los gobiernos y de las agencias de desarrollo. Durante muchos años, el desarrollo como crecimiento ha sido visto fundamentalmente en clave de la disponibilidad de factores productivos, ya sean recursos naturales, inversión física de capital, tecnología, capital humano, conocimiento o una combinación entre ellos. Las estrategias de desarrollo ponían el acento y, en buena medida en algunos lugares siguen haciéndolo, en políticas coherentes con la acumulación de los factores que se consideran óptimos para cada país en función de sus características. Desde esta perspectiva, la visión de las instituciones es puramente instrumental y está dominada por su dimensión técnica; las instituciones son el soporte organizativo a través del que se pone en marcha la acumulación de factores; su diseño obedece a criterios técnicos no subordinados a la política y basados en algún modelo ideal disponible y exportable desde países desarrollados. Una institución esencial sería, por ejemplo, el Ministerio de Hacienda.

Este Estado de cosas entra en crisis por dos tipos de razones. Por un lado, los años ochenta suponen una revisión del paradigma del Estado desarrollista, protagonista principal del proceso de acumulación de factores, dejando en desuso las ideas de desarrollo institucional coherentes con ese fin. Por otro lado, toda la propia concepción de instituciones y desarrollo institucional tradicional es objeto de una crítica muy severa; se critica la ingenuidad de sus planteamientos tecnocráticos frente a la realidad política del Estado, el formalismo de sus propuestas y, sobre todo, la falta de especificidad de sus análisis; dado su carácter accesorio a las políticas sustantivas, el desarrollo institucional carecía de una autonomía que le permitiera superar la condición de factor residual, cuyas importancia e implicaciones no son objeto de explicación o medición rigurosa.

A mediados de los años noventa se produce una nueva reevaluación de las teorías y estrategias vigentes. Sobre este análisis van a pesar dos procesos históricos de gran importancia. Por una parte, la constatación, a través del milagro asiático, de que el Estado desarrollista, si va acompañado de buenas políticas e instituciones, puede ser un factor clave de progreso económico y social. Por otra parte, los efectos devastadores que tuvo la transición al mercado de los antiguos países socialistas de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, especialmente por la ausencia de instituciones públicas eficaces. De ambas experiencias se sacó como conclusión que las instituciones importan y, en

1. Basado en un trabajo previo de Koldo Echeverría y Manuel Villoria para el MAP (mimeo), 2005. Esta parte que se utiliza para el texto fue redactada casi en su integridad por Koldo Echeverría.

particular, aquellas que son coherentes con el desarrollo de los mercados, proporcionando un marco de seguridad y estabilidad a las inversiones y el tráfico económico.

Paralelamente, dos corrientes de pensamiento irrumpen con fuerza en este debate. Una de ellas es el llamado institucionalismo económico, representado en los trabajos de North (1990), Elinor Ostrom (1990), Williamson (1987, 2000) o, previamente, Mancur Olson (1965), en los que, a través de análisis históricos, se destaca la importancia de las instituciones, en particular de las instituciones jurídico-económicas y, entre ellas, del desarrollo de los derechos de propiedad, para explicar el crecimiento de los países. La otra tiene su origen en preocupaciones de orden político y moral y se basa en situar la idea de desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando a su acervo la satisfacción de las libertades y de los derechos políticos y económicos, razonando además su coherencia y compatibilidad con los objetivos económicos del crecimiento. Amartya Sen (1987, 1995, 1999) con su idea de libertad, como medio y como fin del desarrollo y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas expresan este nuevo paradigma.

A partir de aquí, el discurso en materia de desarrollo empieza a girar hacia la importancia de las instituciones. La idea de ir “más allá del Consenso de Washington” o la distinción entre reformas de primera y segunda generación, señalando entre estas últimas las necesidades de fortalecimiento institucional son algunos testimonios de este giro institucional de la teoría del desarrollo. El Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 1997 es frecuentemente considerado el punto de inflexión definitivo hacia esta tendencia. Basta citar la frase que lo encabeza: “han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas”. El fortalecimiento institucional implica que existen una serie de reglas del juego o pautas de comportamiento político y social que, si se mejorasen, permitirían mejorar económica y socialmente a países con problemas de desarrollo. En especial, existen unos requisitos institucionales de desarrollo que, si no se cumplen, dificultan enormemente el avance social y económico. Y esos requisitos institucionales tienen que ver, en gran medida, con el funcionamiento del sistema político.

La idea de gobernabilidad y, en particular, la de gobernabilidad democrática, está en la base de estos planteamientos y sirve para resumir los requisitos institucionales del desarrollo. Si la gobernabilidad es simplemente la capacidad de un sistema político de resolver conflictos mediante reglas o la habilidad de superar problemas a través de la eficaz definición e implantación de políticas públicas, la gobernabilidad democrática es aquella que lo hace a través de reglas democráticas, deseables, además, en sí mismas como componentes indispensables del desarrollo humano. A partir de aquí, quedaría precisar los atributos y requerimientos institucionales específicos de la gobernabilidad democrática, que podrían ser objeto de análisis y medición mediante indicadores, comúnmente llamados, por tanto, indicadores de gobernabilidad.

El BID² vincula su definición de la gobernabilidad democrática a dos finalidades, que establecen su horizonte básico a la hora de establecer los requerimientos institucionales que se pueden analizar y medir. Éstos son, por un lado, el crecimiento sostenible y, por otro lado, el combate a la pobreza y la desigualdad. A partir de aquí, en una definición que supone, a la vez, resolver dilemas conceptuales y analíticos, el BID distingue entre cuatro grandes campos de actuación institucional:

- a) Sistema democrático, cuyos atributos serían: inclusividad de la participación política, condiciones de la competencia electoral, calidad de la representación política, capacidad de agregación política y construcción de consensos, responsabilización vertical y horizontal y distribución territorial del poder.
- b) Estado de derecho, cuyos atributos serían: eficacia del sistema de justicia en la protección de los derechos y libertades, instituciones del poder judicial independientes y dotadas de capacidades institucionales y técnicas para garantizar una justicia efectiva a todos los ciudadanos, control civil de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Interna y sujeción de éstas a las leyes democráticas y el Estado de Derecho, e imperio de la ley en las relaciones entre ciudadanos, entre éstos y el Estado y entre organizaciones del sector privado: control de la corrupción.
- c) Instituciones de mercado, con atributos como: respeto de los derechos económicos básicos, regulación efectiva para la promoción de mercados abiertos y transparentes, políticas e instituciones de promoción del desarrollo económico, capacidades de provisión de bienes públicos para el desarrollo, mecanismos de concertación social de amplia base que promuevan estrategias sectoriales de largo plazo y aseguramiento de la gobernabilidad ambiental.
- d) Gestión pública, con sus atributos de: objetividad y neutralidad de la administración apoyada por un Servicio Civil profesional, efectividad en la satisfacción de las necesidades de la población, eficiencia de la provisión de servicios, responsabilización ante los ciudadanos y receptividad en la formulación y ejecución de políticas a las demandas ciudadanas.

Paralelamente, existe otra dificultad conceptual que se relaciona con la definición que se adopta de institución o requisito institucional. El problema procede de las diversas definiciones vigentes en la materia que, por resumir, se pueden distinguir entre la asunción de un concepto delgado y otro grueso de institución. El primero, propio de la Economía, entiende las instituciones como reglas formales e informales, relativamente específicas y genéricas, separables de los comportamientos, que intentan constreñir mediante sanciones efectivas. El segundo, más propio de la Sociología y algunas ramas del Derecho, identifica las instituciones con pautas reiteradas de comportamiento que se combinan y agrupan en conjuntos interdependientes, que no son fácilmente separables

2. Véase en su nueva Estrategia de Modernización del Estado.

de un contexto cultural e histórico y que, no sólo constriñen, sino también conforman comportamientos, decantando preferencias e intereses. En suma, que en la primera se parte de un actor puramente racional que elige maximizando preferencias, y en la segunda el actor es cultural, y elige también en función de los valores y principios que tiene incorporados por la socialización previa. El problema es que, si bien la primera aproximación parece la más susceptible de encajar en un sistema de indicadores, las instituciones vigentes en la realidad, separables o no de los comportamientos, sólo las podemos reconocer a partir de los comportamientos mayoritarios y estos son difícilmente separables de su contexto histórico y cultural.

En cualquier caso, las instituciones son valiosas cuando tienen valor intrínseco y extrínseco, que es el caso de las instituciones de la gobernabilidad democrática. El valor intrínseco se refiere a que ciertas instituciones tienen valor constitutivo, son portadoras de valores importantes en sí mismos (por ejemplo, las instituciones democráticas). El valor extrínseco se refiere a que ciertas instituciones son importantes porque producen efectos valiosos (reducción de incertidumbre, habilitación de comportamientos, cooperación y calidad de las políticas). Hoy en día, tras todas las investigaciones y corrientes dedicadas al estudio de las instituciones es necesario no olvidar:

1. La distinción entre instituciones y organizaciones, las segundas no son reglas del juego aunque en su seno existen “lógicas de lo apropiado” que explican el comportamiento de sus miembros.
2. La distinción entre instituciones formales e informales; en ocasiones se cree que la aprobación de una ley resuelve un problema, pero la realidad nos demuestra que, si las reglas informales asumidas por la población son contrarias a la norma, los resultados de implantación suelen ser muy deficientes.
3. La tendencia, en muchos casos, cuando las organizaciones hacen frente a problemas novedosos, de usar soluciones ya probadas en otras organizaciones prestigiosas del mismo campo organizacional (isomorfismo institucional, DiMaggio y Powell, 1983).
4. La existencia de “camino de dependencia” (“path dependencies”, Orren y Skowroneck, 1999), que son como inercias históricas que dificultan el cambio y que influyen en que las soluciones adoptadas tiendan a repetir caminos ya trillados, además de limitar los efectos de las imitaciones o isomorfismos institucionales.
5. La idea de que las instituciones se consolidan en determinados marcos de poder, de forma que, en ocasiones, pueden ser el resultado de relaciones desequilibradas y dar lugar a recompensas distribuidas inequitativamente, lo cual no obsta a su permanencia (equilibrio institucional), dado que expresan la realidad de la distribución de poder.
6. Vinculado a lo anterior, la concepción del cambio institucional como un proceso de conflicto y de pacto entre los actores involucrados que, cuando tiene éxito expresa un nuevo equilibrio institucional.
7. El concepto de “embedness” (North, 1990) o el enmarque de las instituciones en un entorno institucional más amplio que limita exógenamente su cambio.

Resumiendo todo lo dicho, el desarrollo económico es sólo una parte del desarrollo. El desarrollo humano incorpora una visión más completa del desarrollo que el puramente

económico. A favorecer el mayor desarrollo humano es a lo que deben contribuir las ayudas de cooperación y la Acción Exterior española. Para ello, es ineludible fomentar las instituciones adecuadas, entendidas como las reglas del juego formales e informales o las pautas de comportamiento que, asumidas y seguidas por los actores políticos, económicos y sociales permitirán avanzar en la dirección adecuada. De entre todas estas reglas son esenciales aquéllas que aseguran una gobernabilidad democrática, como, por ejemplo, un poder judicial independiente, un servicio civil de carrera o una equitativa fiscalidad.

Sobre la gobernanza democrática

No obstante, en el programa de estas jornadas se habla de gobernanza democrática y no de gobernabilidad, de ahí que deberíamos proseguir intentando clarificar qué implica este cambio de concepto, si es que significa algo. Yo personalmente tengo mis dudas de que sea la palabra adecuada para expresar el papel de España. En España se ha avanzado enormemente en gobernabilidad democrática, pero no es un ejemplo internacional de gobernanza, y no lo es porque aún está muy interiorizado el papel cuasi-exclusivo del Estado como responsable de las soluciones y como gestor de las políticas. No obstante, existen demasiados cambios recientes en la gestión y organización pública como para negar el avance de esta forma de gestión que podríamos llamar “colaborativa” (Agranoff y McGuire, 2003). Más, en cualquier caso, existen todavía muchas preguntas, dudas y discrepancias sobre este tema como para darlo como cerrado y digno de expansión indiscriminada.

Tal vez, si adoptamos una visión modesta del término nos sea más útil. Como dice Joan Prats, “en la actualidad se habla cada vez más de la transición del gobierno hacia la gobernanza. Con esta frase no se quiere indicar ninguna sacudida de los fundamentos del sistema político-institucional del gobierno de las leyes y de la legitimidad representativa de las autoridades, sino sencillamente reconocer que las políticas públicas se formulan y se implementan a través de una plétora de instituciones, mecanismos y procesos, formales e informales, que toman formas muy variadas y que expresan pautas de interacción entre los gobiernos, la sociedad y el sector privado; a todo esto llamamos gobernanza. Esta aproximación es conscientemente abierta. Sirve para expresar que las realidades de la gobernación contemporánea no pueden captarse sólo en términos de gobierno legal y jerárquico. Pero no va más allá” (2007, p. 7). Por su parte, Aguilar (2007) distingue entre gobernanza y nueva gobernanza. La primera se refiere a “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección (Aguilar, 2007, p. 90). La segunda “consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2007, p. 99).

Para entender mejor este proceso, en lugar de quedarnos solamente en la reflexión teórica, convendría analizar cómo se gestionan hoy un conjunto importante de programas y políticas. Lo que podremos observar es que se gestionan en red. La gestión en red se centra en cómo generar suficiente colaboración entre elementos distintos de una comunidad para conseguir que las cosas se hagan, y todo ello sin una estructura jerárquica abarcadora, ni un sistema de pensamiento unificado (Stone, citada por Agranoff, 2003)³. Las redes de gobernanza se caracterizan por: 1. No existir un centro jerárquico con capacidad de decidir procesos o resultados de forma monopolística; 2. La interdependencia entre todos los actores; 3. Una cierta institucionalización (Brugué, Gomá y Subirats, 2002)⁴. Además, las redes no son sólo intergubernamentales, sino que tratan de incorporar al sector privado y no gubernamental en sus proyectos. La gestión de una red, de acuerdo a las investigaciones empíricas sobre cómo las ven los actores públicos implicados en ellas, consisten en toda una serie de actividades interrelacionadas que suelen incorporar (Agranoff y McGuire, 2003)⁵: la movilización de fuerzas dentro y fuera de la comunidad para construir apoyo; la adquisición de suficiente capacidad financiera, informativa, tecnológica, mientras se mantiene el curso de acción; el aprendizaje de las oportunidades y límites externos a la acción gubernamental; la lectura continua de las señales en constante cambio que mandan los gestores del programa y los financiadores; y la operación y cooperación exitosa dentro del sistema.

Las redes son diversas en su estructura, funciones y objetivos (Agranoff, 2007). Hay redes *informativas*, en las que los *partners* se juntan para intercambiar información de políticas y programas, así como de tecnología, y soluciones posibles. Hay redes de *desarrollo*, en las que el intercambio de información se combina con la educación y el servicio en otras organizaciones para aprender cómo hacerlo en casa. Hay redes *expansivas* en las que no sólo se intercambia información, sino que, además, se ponen en común los contactos con clientes, se programan acciones, se mejoran oportunidades de acceso a fondos, y se abren vías para nuevos programas; incluso se implantan los programas diseñados en el marco de la red. Y hay redes de *acción*, en las que, desde la experiencia de trabajar ya en común, se realizan ajustes interorganizativos, se adoptan formalmente estrategias y cursos de acción colaborativos, y se prestan servicios mientras se comparte información y tecnología. De ahí que podamos decir que lo que las redes hacen es: 1. Identificar problemas e intercambiar información sobre cómo resolverlos. Es la función básica de las redes y todos los tipos de redes lo hacen. 2. Identificar tecnologías que son aplicables puesto que en otros procesos colaborativos han funcionado. Es un paso más, pues implica una cierta labor de investigación, análisis, estudio por parte de los miembros de la red. También es común a los cuatro tipos

3. Agranoff, R. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations*. IBM Endowment Reports, marzo 2003.

4. Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. "Introducción" en J. Subirats *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002.

5. Agranoff, R. y McGuire, M. *The Collaborative Public Management*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2003.

de redes. 3. Adaptar y desarrollar tecnologías emergentes. Cuando las tecnologías de otros no son implantables hay que desarrollar las propias o adaptar las existentes a las características del problema y entorno, en este caso el papel ya no es el de importar, sino el de crear. Esta forma de acción ya no es tan común, y suele ser más propia de redes expansivas y de acción. 4. Mejorar la infraestructura de conocimiento y la gestión del mismo. Transformar información en conocimiento utilizable es esencial, convertir el conocimiento tácito en explícito, mejorar el sistema de información y comunicación para que llegue a todos el conocimiento útil, etc. La mayoría de las redes lo hacen. 5. Construir capacidades en la red. Los miembros de la red se aportan formación mutua y participan colectivamente en programas formativos para poder tener las competencias que les permitan implantar el conocimiento que les ayudará a tener éxito. La capacidad implica habilidad para anticipar e influenciar el cambio, tomar decisiones informadas e inteligentes sobre políticas y programas, atraer, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales para guiar la acción futura. Excepto las redes informativas las otras tres lo hacen. 6. Formular estrategias colaborativamente y definir programas recíprocamente. No implica tomar decisiones conjuntamente sobre políticas, pero sí incorpora una adaptación de las estrategias de cada organización en virtud de lo que los otros miembros de la red necesitan, o incorpora una implementación de programas interactiva aunque luego se desarrolle individualmente. Este producto es propio de las redes expansivas. 7. Programar y definir políticas conjuntamente. Éste es el producto típico de las redes de acción o de gobernanza, tal y como muchos las entienden, sin embargo, en la práctica, son minoritarias las redes que llegan a este nivel de desarrollo.

De hecho, la red de gobernanza normalmente vincula actores públicos, semi-públicos y privados que dependen los unos de los otros para poder obtener resultados propios, pero que actúan independientemente (si bien con los ojos puestos en las expectativas de los demás) y no conjuntamente (Prats, 2007), por lo que la acción conjunta es excepcional. El problema hoy en día es la falta de estudios sobre cómo se gestiona en una red, qué modelo de liderazgo se precisa, cómo se decide, qué competencias son clave, etc. Avanzando en este camino, podríamos decir que diversos estudios indican que para que una red tenga éxito se precisa que los actores implicados compartan unas reglas de comportamiento en las que estén presentes estos principios (Agranoff, 2003): 1. Cada actor debe representar a su organización, pero también a la red en su conjunto; 2. Todos deben cargar con una parte del peso del trabajo administrativo; 3. Hay que operar “orquestando” la agenda. 4. Hay que reconocer una autoridad basada en la experiencia y el conocimiento compartido. 5. Hay que mantenerse dentro de los límites de decisión de la red. 6. Hay que ajustar acciones y acomodarse mientras se mantiene el objetivo final; 7. Hay que ser tan creativo como sea posible; 8. Las habilidades interpersonales y la actitud tolerante son claves en el éxito final; 9. Hay que reclutar nuevos miembros constantemente, las redes son inclusivas; 10. Hay que enfatizar los incentivos. En un estudio reciente ya se avanzan algunas competencias clave del liderazgo interorganizacional: 1. En el marco de la paradoja entre unidad y diversidad existente en toda red son importantes competencias como la “activación” o capacidad de crear

y gestionar la membresía, la “movilización” o capacidad de atraer recursos y apoyo, el “enmarque” o capacidad de gestionar infraestructuras, reglas, valores y procesos y la “facilitación” o capacidad de gestionar la interacción. 2. En el marco de la paradoja entre cooperar y confrontar serían importantes competencias como la movilización y el pensamiento estratégico (Saz-Carranza, 2006).

De acuerdo con Jan Kooiman (2003)⁶, la gobernanza aporta ventajas destacables sobre la burocracia y la nueva gerencia por varias razones:

1. Hoy no son sólo los gobiernos quienes se enfrentan con las grandes cuestiones socio-políticas. Temas tales como la productividad y la competitividad, la cohesión social, la prevención y gestión de los riesgos, la planificación y ejecución de infraestructuras, la educación y la salud, la (in)seguridad ciudadana, la inmigración, la sostenibilidad ambiental y tantos otros, constituyen también desafíos para los individuos, sus organizaciones sociales y el sector privado. Delante de los grandes temas de nuestro tiempo, los gobiernos no renuncian a ser los que establecen los “intereses generales” en cada uno de los ámbitos correspondientes. Pero cada vez más se considera que los intereses generales no son trascendentes sino immanentes a los diversos intereses sociales, que el ideal normativo no es descubrirlos e imponerlos, sino componerlos a través de un proceso de negociación como el que puede darse en las redes de gobernanza.
2. Las redes de gobernanza no eliminan los modos de gobernación encarnados en la burocracia y la gerencia, antes al contrario, conviven con ellos. Hay muchos ámbitos del actuar público en que la burocracia y la gerencia resultan convenientes y necesarios para la producción de buen gobierno. Por ejemplo, cuando se quiere abordar el bien público seguridad desde una perspectiva sistémica, hará falta establecer redes de gobernanza entre las fuerzas de seguridad y otros actores gubernamentales y no gubernamentales, pero eso no quita que la policía mantenga su estructuración jerárquica. Lo que la gobernanza produce es un cambio de foco del buen gobierno que pasa a centrarse en la calidad de la compleja interacción necesaria para la realización de los intereses generales.
3. Las redes de gobernanza se hacen necesarias porque los grandes retos sociales contemporáneos nunca son monocausales, sino el resultado de la interacción entre varios factores que nunca son ni plenamente conocidos ni están causados ni se encuentran bajo el control de un solo actor. En estas circunstancias la pretensión tecnocrática de que un sólo actor —la autoridad pública— dispone de todo el conocimiento suficiente para garantizar la decisión “racional” es menos creíble que nunca. Las cuestiones que hacen emerger la gobernanza son aquellas en las que ni los problemas pueden estructurarse de forma indudable ni las soluciones son técnicamente evidentes porque permiten más de una alternativa

6. Uso para este resumen el excelentemente realizado por Joan Prats en la obra referenciada en la bibliografía.

“razonable”. En cuestiones complejas y en entornos de diversidad y fuerte dinamismo, el conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan amplios márgenes de incertidumbre. Se encuentran, además, fragmentados entre los diversos actores involucrados, por lo que sin saber articular la cooperación entre los diferentes actores difícilmente puede llegarse a soluciones “razonables”. La llave para la gobernanza resulta pues saber organizar un marco o espacio público deliberativo basado en normas procedimentales y en actitudes de los actores que retroalimenten la confianza en la interdependencia. Si los actores aceptan las reglas, procedimientos y valores de un marco de gobernanza, entonces podrá producirse un proceso de aprendizaje permanente que irá perfeccionando progresivamente la “institucionalización” de la red.

4. Las redes de gobernanza se hacen también necesarias cuando se toma conciencia de que la incertidumbre se extiende también a la (im)previsibilidad de las consecuencias de las decisiones emprendidas. La anticipación de las consecuencias de las decisiones sobre materias de alta complejidad, diversidad y dinamismo siempre ofrece márgenes de incertidumbre que conviene relevar en los análisis de impacto regulatorio. Pero es muy difícil llegar a una anticipación precisa, por ejemplo, de la distribución de los beneficios y de los riesgos de una determinada decisión pública. Esto hace que los objetivos de la gobernanza no sean hoy fáciles de determinar y que hayan de quedar sometidos a revisión constante. Por esto mismo se entiende que es mejor que los procesos de toma de decisiones sobre los intereses generales se compongan sobre los conflictos, las negociaciones y el consenso entre los actores involucrados.
5. Las redes de gobernanza se basan en el supuesto de que no hay intereses generales trascendentes a los intereses sociales y privados; no hay más monopolio de los intereses generales por parte de las organizaciones gubernamentales. No se debe confundir la autoridad legítima última de los organizaciones gubernamentales representativas (en caso de imposibilidad de consenso) con el monopolio del interés general por los aparatos públicos. La gobernanza redescubre la política y reconceptualiza la gestión pública. En las redes de gobernanza siempre puede tomarse más de una decisión razonable y la responsabilidad de aceptar el resultado de la negociación siempre será del político.

En principio, las autoridades públicas que participan en las redes no son más que un actor entre otros (Prats, 2007). La visión de Rodhes (1997, p. 53) va en este último sentido pero lo hace más extremo, cuando habla de la gobernanza como un nuevo proceso de gobernanza que se caracteriza por redes inter-organizacionales y autoorganizadas, caracterizadas por la interdependencia, las interacciones permanentes entre los miembros de la red para el intercambio de recursos, la confianza y una significativa autonomía respecto del Estado. Sin embargo, la realidad no nos permite afirmar que este proceso de gobernanza autónomo del Estado sea ni mucho menos mayoritario. Más bien se perfila la idea profunda de *la gobernanza/gobernanza como proceso directivo de la sociedad*:

“En el que el actor gobierno es un agente integrante del proceso, interno al proceso, con un papel significativo y hasta decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el actor directivo único, el dominante o el trascendente a la dinámica de la sociedad. La acción gubernativa está destinada a seguir formas de comportamiento subsidiario, coordinador, catalizador, facilitador, concertador y asociativo en su relación con los miembros de su sociedad. La gobernación, en tanto dirección de la sociedad, regresa a sus orígenes y se vuelve una actividad socialmente empotrada de la que forma parte ese importante sujeto político que se llama gobierno. Los actuales énfasis en la democracia deliberativa, en la participación ciudadana, en la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, en la capacidad de las comunidades locales, en las formas asociativas entre gobierno y sociedad para atender los problemas de interés público, así como el acento en la productividad e innovación de los mercados, en la responsabilidad de las personas y familias, en la importancia de las organizaciones de autoayuda y filantrópicas, son todas manifestaciones de la afirmación social de una idea que señala que la sociedad es capaz de autogobernarse y que el gobierno es agente directivo decisivo en numerosas circunstancias, para superar las fallas del mercado y compensar las insuficiencias de la sociedad civil (las fallas del voluntariado), pero no el único ni el suficiente ni siempre el más acertado y efectivo. En este sentido, el enfoque de la gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: *el paso de un centro a un sistema de gobierno* y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar, 2007, p. 78).

De hecho, algunos estudios existentes hasta el momento nos indican que en dichas redes el papel público es fundamental. Ahora bien, el actor público que promueve las redes debe tener claro que trabajar en red implica un cambio en la naturaleza del gobierno. Ello conlleva, en primer lugar, la aceptación del papel de colegas de todos los implicados, lo que significa que todos los miembros de la red participan en examinar problemas, establecer estrategias y formular propuestas de políticas. Segundo, la agencia pública acepta que no tiene el monopolio del conocimiento técnico, otros actores como investigadores, grupos de interés, etc. pueden aportar mucho conocimiento. Tercero, la implantación de los programas se realiza por las mismas organizaciones que ponen en común el conocimiento y formulan estrategias; el proceso es mucho más variado que simplemente subcontratar, pues puede haber voluntariado, subvenciones, contratos, etc. Cuarto, los recursos están más dispersos a lo largo de la red.

Resumiendo, coincidimos con Agranoff (2007) en lo siguiente: 1. Aunque estemos entrando en la era de la red, ello no significa que las redes estén reemplazando a las jerarquías. La mayoría de los gestores públicos sigue trabajando en el marco de procesos jerárquicos dentro de sus organizaciones. 2. Las redes son muy diferentes y dependiendo de su propósito funcionan de una u otra forma. 3. Aunque las redes son no-jerárquicas y autoorganizadas, el proceso de estructuración y operación no surge automáticamente, alguien debe guiar el proceso. 4. Las redes no se limitan a aportar recursos e información, sino que introducen nuevo conocimiento y permiten desarrollar nuevas

competencias. 5. Las redes generan una diferencia y añaden valor a las actuaciones públicas, sobre todo frente a problemas difíciles y que cruzan fronteras organizativas. 6. Las redes cambian la forma en que trabajan los gestores públicos, pero no tan radicalmente como algunos proponen. El gobierno continúa ejerciendo un rol esencial y dominante en la nueva gobernanza (Peters, 2000). Finalmente, todavía falta por realizar un estudio profundo y detallado sobre la rendición de cuentas en el marco de la gestión por redes y sobre los efectos en la equidad del sistema social, por lo que tal vez sea aún demasiado pronto para defender la gobernanza como nueva forma de gobernar, y tal vez convendría defenderla, simplemente, como filosofía complementaria que debe impulsar ciertos cambios de actitud en la labor gubernamental.

Transición y gobernanza democrática⁷

Dicho todo esto, tal vez sea mejor recuperar el concepto de gobernabilidad democrática para intentar expresar el *poder blando* de España. Nuestro país ha hecho grandes avances en todos los indicadores de gobernabilidad democrática (además de en los propios de desarrollo humano, aunque este tema excede al aquí planteado). Y lo ha hecho porque ha sabido generar y fortalecer las instituciones que permitirían el avance. No obstante, la transición y la consolidación democrática en España sí tiene algunos elementos de gobernanza y nueva gobernanza (en la expresión de Aguilar antes citada), esencialmente los Pactos de la Moncloa. Analicemos estos cambios en líneas generales.

Con la muerte del dictador, en 1975, se inicia un periodo en la historia de España que se ha conocido como “la transición a la democracia”. Este periodo, que se saldó con un notable éxito, ha sido subdividido en tres fases (Colomer, 1998), la primera de ellas, que abarca desde noviembre de 1975 —el Rey Juan Carlos se convierte en Jefe del Estado— hasta el fin del gobierno Arias-Fraga —julio de 1976—, donde el debate se presenta entre la ruptura democrática o la reforma lenta dirigida por destacados franquistas, debate que termina con la derrota de los reformistas ante las movilizaciones sociales. Una segunda fase —los siguientes seis meses de 1976— en la que, tras el nombramiento por el Rey de Adolfo Suárez como Presidente siguiendo los procedimientos institucionales del franquismo, la elección se planteó entre reforma y continuidad, y se saldó con el triunfo de la reforma, ratificado con la victoria del “sí” en el referéndum de 15 de diciembre de 1976 (un 73% votó “sí” y sólo un 2% votó “no”). Finalmente, la tercera fase vivió la elección entre ruptura y continuidad; en ella, tras las elecciones de junio de 1977, ganadas por un partido de centro-derecha —UCD— liderado por Adolfo Suárez y controlado por burócratas reformistas, se inició un periodo

7. Esta parte del texto está basada en un trabajo previo: “Transitions from authoritarianism: The case of Spain” en *Transitions from authoritarianism: The role of Bureaucracy*. Randall Baker (ed.). London-Westport: Praeger: 165-188, 2002, que tiene a su vez una versión española en el n° 1 de la *Revista Española de Ciencia Política*.

de acuerdos entre los reformistas del gobierno y la oposición rupturista que permitió alcanzar el objetivo de la ruptura: un proceso constituyente y la aprobación mayoritaria de la Constitución. Es decir, en esta última fase la cooperación, el diálogo y la búsqueda de consenso son factores clave para explicar el proceso. De ahí que España pueda aportar estas actitudes como factor clave de la construcción de gobernabilidad democrática.

Las razones del éxito de este periodo son muy diversas. Para algunos (Pérez Díaz, 1993; Montero, 1992), el éxito estuvo vinculado a la emergencia previa de valores y prácticas democráticos que se fueron expandiendo por la sociedad española durante la década de 1960 y los primeros 1970. Dichos valores nacieron de la necesidad de apertura del régimen a Europa, de la industrialización y reducción del sector agrícola, de los cambios socioeconómicos a que da lugar la introducción de la negociación sindical en las empresas, de la llegada de contingentes de turistas extranjeros con hábitos y valores diferentes o de la salida de españoles al exterior y la apertura de información que se produce con la Ley de Prensa. En suma, las instituciones se van generando ya en el periodo predemocrático. Otros (Maravall, 1995b) no creen necesario que la democratización requiera previamente una generalizada cultura política democrática, pues la apertura del proceso de cambio, a su vez, contribuye a generar valores democráticos; además, en España se habían mantenido durante generaciones las actitudes democráticas del periodo previo a la guerra civil, lo cual contribuyó a crear una base de oposición al régimen cada vez más explícita. Presiones desde abajo y reforma desde arriba es lo que explicaría la transición española. Finalmente, otros explican la transición como un adecuado proceso de negociación entre élites políticas favorecido por los siguientes hechos (Colomer, 1978): el equilibrio de fuerzas entre los participantes en el proceso, el recuerdo de la guerra civil y el miedo a su repetición, la debilidad de los extremistas, el fraccionamiento de las élites políticas, la anticipación del futuro frente a la visión a corto plazo y el pluralismo político-ideológico que previno la polarización. A su favor cuentan con estudios que demuestran el relativo distanciamiento de los ciudadanos con los eventos políticos —en 1976, el 66% mostraban poco o nulo interés por la política— y el escaso apoyo de las opciones rupturistas —en 1975 sólo un 17% quería que las cosas cambiaran rápida y radicalmente (López Pintor, 1982). En última instancia, la explicación correcta exigiría una huida de cualquier determinismo. El “determinismo económico, el determinismo cultural y el político son todos una simplificación excesiva: los vínculos causales tienden a ser recíprocos” (Inglehart, 1998, p. 12). Pero lo que parece claro, en cualquier caso, es la existencia de una actitud colaborativa entre los actores clave del proceso y una cierta consolidación progresiva de valores democráticos entre los años finales del franquismo y los primeros de la democracia, que permitió la asunción e incorporación informal de reglas del juego que incentivaban los consensos.

Por ello, aceptando una parte de cada una de las teorías antes enunciadas, lo cierto es que el proceso de transición fue un éxito, aun cuando el propio modelo de cooperación

y consenso tuvo efectos indeseados sobre el proceso de consolidación de la democracia. Los pactos entre el Gobierno reformista de Suárez y la oposición democrática quebraron los acuerdos que éste había establecido con los continuistas (Colomer, 1998). La legalización del Partido Comunista, la descentralización con tendencias federalizantes y la aprobación de una nueva Constitución plenamente democrática supusieron para los franquistas una traición a la que era necesario responder. A partir de 1978 iniciaron toda una serie de conspiraciones con los sectores más conservadores del ejército y la Guardia Civil tendentes a restaurar por la vía del golpe de Estado el régimen autoritario. Ello culminó con el intento de 23 de febrero de 1981, en el que la decidida actuación del Rey a favor de la democracia y su legitimidad dentro del ejército —en tanto jefe supremo de las Fuerzas Armadas y sucesor de Franco— impidieron el triunfo del golpe.

Superado el golpe de Estado de 1981, el proceso hacia la plena consolidación de la democracia se inicia sobre todo a partir de 1982, con el aplastante triunfo electoral socialista, la estabilidad de sus gobiernos bajo un liderazgo muy consolidado, una política militar y policial consensuada con sus altos mandos, la progresiva normalización de la economía, la progresiva y persistente descentralización y la profundización de las políticas sociales. Con ello, se asume parte de la tesis de Lipset (1987) en el sentido de que la estabilidad democrática plena requiere no sólo de legitimidad sino también de eficacia. Ahora bien, ello no implica que no sea posible combinar legitimidad para la democracia con ineficacia, en concreto, en España, “la evidencia empírica analizada permite comprobar la autonomía relativa de la legitimidad democrática con respecto a las percepciones sobre la eficacia” (Montero, 1992, p. 38). Lo que se quiere decir, en consecuencia, es que una ineficacia persistente, con deterioro progresivo de la calidad de vida afectaría negativamente la estabilidad democrática plena, y que una eficacia sostenida que mejore sostenidamente dicha calidad de vida refuerza la consolidación de la democracia.

La crisis económica de 1973-74 coincide con la agonía de Franco; en ese periodo el precio del petróleo se cuadruplica, en 1975 el crecimiento económico europeo es negativo y la inflación media sube al 8%. Tras la breve recuperación de 1977-78, llegó la segunda crisis del petróleo en 1979, lo cual produjo un estancamiento del PIB, mayor inflación y paro; entre 1975 y 1985 se perdieron en España 2 millones de puestos de trabajo al tiempo que crecía la población activa en 600.000 personas; el crecimiento económico no se reanudó hasta 1986 y aunque se crearon, en cuatro años, otros 2 millones de puestos de trabajo, se incorporaron 1,500.000 personas a la población activa lo cual explica en gran medida el elevado nivel de desempleo en España (Maravall, 1995a). En suma, la transición a la democracia se solapa con una grave crisis económica que los últimos gobiernos franquistas no supieron prever y a la que los gobiernos de la transición no pueden enfrentarse plenamente pues sus prioridades son políticas. Los “Pactos de la Moncloa se convierten en una suerte de pacto pseudokeynesiano tardío con vocación de sentar las bases de la economía política de la transición: lo consiguieron sólo

parcialmente” (Subirats y Gomá, 1998, p. 18). Pero lo que es cierto es que estos pactos son un ejemplo de colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y las organizaciones empresariales. Y que en ellos se fundamenta el “pacto fiscal” que va a permitir al Estado la recaudación de ingresos necesaria para hacer frente a problemas esenciales de la sociedad española.

No hay que olvidar que, al tiempo, la propia transición despierta unas fuertes reivindicaciones de bienestar social e igualdad: tres de cada cuatro españoles creían en 1986 que el sistema era injusto y el 87% consideraba que habría menos problemas si hubiera más igualdad, igualdad que los españoles consideraban —en un 70 por ciento— que correspondía al gobierno satisfacer⁸. Ciertamente, la priorización de las necesarias reformas económicas en este contexto tenía muy difícil encaje, pues ellas requerían control del gasto en un momento de reivindicación y esperanza muy elevados, además de poner en peligro por su impopularidad, en estos primeros momentos, la propia transición. Este peligro, no siempre demostrado en la práctica (Alcántara, 1995), al menos teóricamente generaba una fuerte incertidumbre.

En consecuencia, siguiendo en parte la anteriormente enunciada teoría de Lipset (1987), la estabilidad plena de la democracia requiere la legitimidad y eficacia del sistema, por lo que los diferentes gobiernos democráticos, de cara a la consolidación de la democracia, tuvieron que hacer frente a un proceso político de desarrollo democrático coherente y, al tiempo, intentar dar respuesta a las demandas de resultados requeridos por la población. En gran medida, en 1982 la democracia ya estaba relativamente consolidada, pues mantenía, a pesar de la crisis económica y del desencanto generado por la lentitud de los cambios sociales, una mayoritaria creencia —49% frente a un 10% a favor de la dictadura— en que era el régimen más apropiado para la sociedad española⁹. En consecuencia, tenía legitimidad pues la democracia es un valor en sí mismo (Maravall, 1995b), porque hay dimensiones de la eficacia —como las libertades públicas y los derechos fundamentales— que no son sólo económicas y eran percibidas positivamente por los ciudadanos (Montero, 1992) y porque el caudal legitimador del nuevo régimen permitía incluso diferir resultados positivos (Alcántara, 1992, 1995). No obstante, esta democracia también necesitaba, para su plena consolidación y posterior institucionalización, satisfacer las funciones básicas y resolver los problemas fundamentales tal y como la sociedad y los grupos de poder los consideraban. Esto requería un ambicioso programa de modernización¹⁰ en cuyo centro estaba el ingreso en la Comunidad Económica Europea.

8. Según datos de encuestas de Demoscopia S.A., de octubre de 1988, y del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de noviembre de 1987 y mayo de 1988.

9. Datos extraídos de las series históricas del CIS, 1980.

10. En términos generales, la modernización de España es un proceso previo vinculado a fenómenos como la urbanización, la industrialización y la alfabetización de masas. Fenómeno que está relacionado con cambios culturales como el mayor énfasis en la motivación por el logro y un cambio de la autoridad tradicional a la racional-legal (Inglehart, 1998, p. 142).

Los gobiernos socialistas iniciaron para ello unas profundas reformas económicas. Ya en su primer día, el nuevo gobierno socialista devaluó la moneda y subió el precio del combustible, a continuación inició una política de reconversión industrial, reformó los mercados laborales y de capital, y reorganizó la seguridad social (Subirats y Gomá, 1998). Dichas reformas surtieron efectos a partir del segundo semestre de 1985 y, sobre todo, a partir del ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986. Durante los cinco años siguientes la economía española tuvo una tasa de crecimiento del doble que la media europea, redujo el diferencial de inflación respecto a Europa de 5 a 1,5 puntos y el déficit presupuestario bajó al 1,9% del PIB (Maravall, 1995a). Estos éxitos económicos han tenido su culminación, ya durante los mandatos de Aznar, con la cobertura por España de todos los criterios de convergencia, en 1998, de cara a la creación de la moneda única europea y con el actual del PSOE, que ha tenido notables éxitos en la generación de empleo y en un continuado crecimiento económico, de hecho, en España, en 10 años prácticamente se ha duplicado el PIB per cápita. Todo ello previa superación de una profunda crisis económica en el periodo 1992-94 que puso de relieve los grandes problemas estructurales de la economía española.

Por otra parte, las demandas sociales empezaron a intentar ser satisfechas desde el comienzo de la transición. Aunque es durante los mandatos socialistas cuando el gasto social, tras la primera fase de contención, se expande más. De 1974 a 1982 el gasto en pensiones públicas se incrementó presupuestariamente, en términos reales, un 29,3%, el gasto en sanidad un 8,3% y en enseñanza un 66,4%. En el periodo 1982-89, dichos gastos se incrementaron también presupuestariamente, en términos reales: en pensiones un 55,5 por cien, en sanidad un 30,6 y en enseñanza un 94,0%. Todo ello con un aumento del número de beneficiarios en pensiones de 2,6 millones, en sanidad de 10 millones de personas y en educación duplicando el porcentaje de escolarización en el tramo 14-17 años. Finalmente, es de destacar el gasto en infraestructuras básicas, el cual aumentó hasta llegar al 5,6% del PIB en 1991, dos veces la media de la OCDE, con la consiguiente mejora de la red de autovías, los ferrocarriles, puertos, aeropuertos y embalses (Boix, 1997). Hoy en día, de acuerdo con la clasificación internacional COFOG¹¹, y con datos referidos al año 2003, casi el 60% del gasto público corresponde a gasto de protección social y bienes públicos preferentes (fundamentalmente sanidad y educación). Las actividades económicas (que incluyen políticas públicas de transporte, industria y otros sectores económicos) representan más del 10% del gasto público. Las políticas de seguridad ciudadana y justicia suponen cerca del 5% del gasto y la carga financiera de la deuda pública el 6%. El 19% restante corresponde a gastos de defensa, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, aportación al presupuesto de la Unión Europea, actividades culturales, etc. (Gil-Ruiz e Iglesias, 2007, p. 192).

11. La clasificación de funciones de las Administraciones públicas (las siglas COFOG responden a su denominación en inglés: Classification of the Functions of Government) forma parte de un conjunto de clasificaciones de funciones de gasto del Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas.

A todo ello se ha unido el proceso de descentralización. Desde 1978 se ha reconocido la autonomía a 17 gobiernos subnacionales, se han creado parlamentos autónomos y se han transferido funciones muy importantes a dichos mesogobiernos. La distribución del presupuesto de las Administraciones públicas en España ya refleja lo avanzado del proceso descentralizador, la Administración central ha pasado del 45% en 1988, al 21%, en 2005, del gasto público total, las Comunidades Autónomas han pasado del 20% al 36% en el mismo periodo, la Administración local ha pasado en estos años del 10% al 13%, y la seguridad social del 25% en 1988 al 30% en 2005¹². De acuerdo a Gil-Ruiz e Iglesias (2007, p. 199), la distribución funcional de este gasto se basa en los siguientes criterios: “la Administración central tiene encomendados básicamente la prestación de servicios públicos tradicionales (defensa, servicio exterior, y seguridad ciudadana y administración de justicia de ámbito nacional) y, además, una parte importante de su gasto corresponde a aportaciones a otras Administraciones públicas y a la Unión Europea, así como el servicio de la deuda pública. Las Administraciones territoriales tienen una amplia presencia en la oferta de bienes y servicios más próximos al ciudadano. En concreto, el 60% del gasto de las Comunidades Autónomas corresponde a los servicios de educación y sanidad, y algo más del 12% a servicios económicos, fundamentalmente infraestructuras del transporte y agricultura. En cuanto a las Entidades locales, la oferta de sus servicios públicos está más repartida, correspondiendo el 60% a seguridad ciudadana, vivienda y servicios comunitarios, actividades culturales y recreativas, servicios sociales, transporte y protección del medio ambiente. Existen, no obstante, ámbitos de competencia compartida por las tres Administraciones, por ejemplo en el área de asuntos económicos (transporte, agricultura, asuntos de comercio, industria, etc.), seguridad ciudadana, etc. Finalmente, la seguridad social tiene una clara presencia en el ámbito de la protección social, sin perjuicio de la prestación de servicios sociales por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias”.

En relación al apoyo a los principios del régimen, transcurridos estos años de descentralización, según estudios del CIS de 2005 un 51,4% de los españoles/as se mostraba partidario de un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad, y un 26,3% era favorable a un Estado en el que las comunidades autónomas tuvieran mayor autonomía que en la actualidad. Sólo en el caso de Cataluña y País Vasco se invertía esta cifra. En Cataluña un 23,5% era partidario de un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad, y un 48% era partidario de un Estado en el que las comunidades autónomas tuvieran más autonomía, en tanto que un 20,7% se mostraba partidario de un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes. En País Vasco, por su parte, un 25,7% se mostraba partidario de un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad, un 33,7% era favorable a un Estado en el que las comunidades autónomas tuvieran mayor autonomía, mientras que un 29,2% era partidario de un Estado que reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes.

12. Datos de la IGAE, 2007.

Por otra parte, la valoración sobre la creación y desarrollo de las comunidades autónomas es sumamente positiva, puesto que un 68,3% muestra una opinión favorable frente a un 15,2% que lo valora negativamente (véase cuadro 11). Las comunidades y ciudades autónomas que más positivamente valoran el desarrollo del Estado Autonómico son Extremadura (80,7%), Navarra (78,3%), Ceuta (77,6%), Cataluña (77,4%), Melilla (75,4%), y País Vasco (73,8%). En cuanto a la valoración del funcionamiento del Estado Autonómico, el 49,6% lo valora bien o muy bien, frente a un 35,3% que lo valora de forma regular, y un 8,5% que lo valora mal o muy mal (véase cuadro 12). Entre las comunidades autónomas que lo valoran más positivamente están Extremadura (69,7%), Navarra (62,5%), La Rioja (59,6%), País Vasco (59,5%) y la Ciudad Autónoma de Melilla (59,3%).

Tabla 1. Valoración sobre la creación y desarrollo de las Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Positivo	Negativo	Neutro	NS/NC
Andalucía	66,5	12,6	8,8	12,1
Aragón	56,2	23,4	11	9,4
Asturias	60,3	14,4	9,9	15,4
Canarias	69,2	12,3	7,5	11,1
Cantabria	70,6	15,1	9,4	4,9
Castilla-La Mancha	67,4	14,5	13,4	4,7
Castilla y León	62,1	20	11,2	6,7
Cataluña	77,4	11,4	7,6	3,6
Extremadura	80,7	10,5	6,4	2,5
Galicia	69,1	12,5	12,5	5,8
Islas Baleares	70,1	16,3	7,1	6,5
La Rioja	65,3	11,2	21,1	2,4
Madrid	62,1	24,2	5,4	8,3
Murcia	64,2	15,7	9,2	10,8
Navarra	78,3	6,6	8,3	6,8
País Vasco	73,8	9	6,9	10,3
C. Valenciana	67,8	17,5	11,2	3,5
Ceuta	77,6	14,4	6,8	1,2
Melilla	75,4	16,6	5,9	2,1
TOTAL	68,3	15,2	8,9	7,5

Fuente: CIS. Estudio nº 2.610, diciembre 2005.

Mientras tanto, la propia legitimidad de la democracia se ha reforzado y así, en 1996, ya eran un 81% de los españoles quienes consideraban la democracia como la forma preferible de gobierno y desde entonces el apoyo se ha mantenido por encima del 80%, quedando los partidarios de regímenes autoritarios por debajo del 6%¹³. Una razón de este alto apoyo podría deberse, como dijimos antes, a la eficacia del sistema. No

13. CIS, estudio nº 2610, octubre 2005.

obstante, esta conexión entre eficacia y legitimidad ha de ponerse en cuestión, pues en España ha existido una legitimidad elevada en momentos en los que la eficacia no era percibida positivamente, en este sentido, hay que reconocer que “la legitimidad y la eficacia son distintas no sólo desde un punto de vista conceptual, sino también empírico” (Montero, Gunther y Torcal, 1998, p. 17). Esta aparente contradicción podría vincularse al hecho de que los ciudadanos entienden que la ineficacia puede deberse al mal ejercicio del poder por el gobierno correspondiente o a circunstancias coyunturales de crisis económica internacional no achacables al gobierno y menos aún a la democracia. En concreto, ni en los momentos de más alta ineficacia ha aumentado significativamente el voto a las alternativas antidemocráticas (Maravall y Santamaría, 1989). Aunque tampoco debería obviarse que el nivel de protección social frente a las “inclemencias económicas” ha sido cada vez mayor en España, con lo que las crisis se han percibido de forma más matizada. En cualquier caso, en términos globales, los españoles han percibido una relación entre gobernabilidad democrática y mejora de la calidad de vida.

Llegados a este punto, podemos decir que España puede aportar a los países en desarrollo un ejemplo de fortalecimiento institucional bastante exitoso en todas las dimensiones relevantes de la gobernabilidad democrática, es decir, tanto en el sistema democrático, como en el Estado de Derecho, como en la gestión pública y el desarrollo de instituciones de mercado. Sin que con ello podamos decir que vivimos en un país que alcance en esas dimensiones los puestos punteros a nivel internacional. Pero sí que nuestro país ha avanzado sustancialmente y ha conseguido un equilibrio entre las variables económicas, sociales y políticas muy destacable.

La política fiscal como ejemplo de fortalecimiento institucional

Ahora, para finalizar esta contribución, me gustaría citar otro ejemplo, más concreto, de fortalecimiento institucional en el que España puede aportar bastante internacionalmente. Es el caso de la fiscalidad. El tratamiento de la fiscalidad en España es un buen ejemplo de institución que ha conseguido ser útil al sistema. Es una institución que, en su articulación democrática, fue creada con consensos muy elevados, con vocación de equilibrio de intereses y que fue coherentemente implantada. En España, la institución de la fiscalidad o política fiscal de la democracia incorporó, en su origen, unas reglas formales creadas con el máximo consenso posible, con participación tanto del gobierno como de la sociedad civil (sindicatos) y los empresarios; también incorporó unas reglas informales que se fueron consolidando y que tienen reflejo en la progresiva aceptación del sistema impositivo por la ciudadanía —comprobable en las prácticas cotidianas y en los estudios de opinión—, al menos en sus postulados esenciales; también incluyó una organización encargada de su implantación —la AEAT—, que está

fuera del debate político, profesional, eficaz en la expansión del cumplimiento voluntario y en la sanción de los incumplimientos (dentro de unos límites).

En 1975, cuando Franco muere, España (como se puede ver en la tabla 2), estaba en una situación no muy diferente a la de muchos países latinoamericanos hoy en día, los ingresos fiscales sobre PIB no llegaban al 1%, un porcentaje muy parecido al de México en 2004. Más aún, ciertos rasgos estructurales eran compartidos con países en vías de desarrollo: desigualdad elevada (índice Gini del 0,487 en 1970), demasiado peso aún del sector primario (aunque con mejoras ya importantes sobre la situación de mediados de siglo), escasa conciencia fiscal, gran peso de la economía sumergida, estancamiento económico, debilidad de la Administración tributaria y escasez de recursos. Sin embargo, como se puede comprobar en el mismo cuadro, en 30 años prácticamente se ha duplicado el porcentaje del gasto público sobre PIB, siendo España el país con mayor incremento de los de la OCDE.

Por otra parte, la composición de los ingresos fiscales en España se ha convertido en bastante equilibrada entre impuestos directos, indirectos y seguridad social. En general, uno de los mayores retos a los que tienen que hacer frente los gobiernos en el diseño de su sistema fiscal es el de donde poner el acento entre las diversas fuentes potenciales de ingresos fiscales. Algunos países han decidido tener un número limitado de impuestos, mientras que otros tienen un número elevado de impuestos y, por ello, muy diversas fuentes de ingresos. Algunos confían primordialmente en los impuestos al consumo, otros en impuestos sobre la renta o el capital; finalmente, algunos otros en contribuciones a la seguridad social. En cualquier caso (como se ve en la tabla 3), las medias de la OCDE muestran que el mayor volumen de ingresos fiscales, en concreto más del 90%, viene de tres fuentes fundamentales: impuestos sobre el ingreso, impuestos al consumo de bienes y servicios, y contribuciones a la seguridad social (Owen, 2007). Es el caso de España, también.

Este cambio en el volumen de ingresos y en la composición del ingreso fiscal total en España han sido muy importantes para hacer frente a los numerosos problemas sociales que heredó la democracia —en 1975 el impuesto sobre el trabajo personal recaudaba tan sólo el 1,6 del PIB, la contribución del Estado a la seguridad social era inferior al 4%, y, además, no hay que olvidar que ni el delito fiscal, ni un impuesto moderno sobre la renta existieron en España hasta 1979—. Todo ello comenzó a cambiar, como ya indicamos con los Pactos de la Moncloa. Una pieza esencial en estos Pactos “fue la reforma del sistema tributario que tuvo lugar en 1977 y 1978, inspirada en dos informes —“libro verde” y “libro blanco”— dirigidos, desde el Instituto de Estudios Fiscales, por el profesor Fuentes Quintana (1973 y 1976). Estos informes contenían, hasta el mínimo detalle de calendario, un cuadro impositivo de tipo europeo basado en un impuesto sintético y progresivo sobre la renta, un impuesto sobre sociedades moderno y un impuesto sobre el valor añadido ajustado a las directivas de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE)” (Argimón *et al.*, 1999, p. 64).

Tabla 2. Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB, 1975-2005

	1975	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005
Provisional								
Canada	32,0	32,5	35,9	35,6	35,6	33,6	33,5	33,5
Mexico		17,0	17,3	16,7	18,5	19,0	19,0	19,8
United States	25,6	25,6	27,3	27,9	29,9	25,7	25,5	26,8
Australia	25,8	28,2	28,5	28,8	31,1	30,7	31,2	n.a
Japan	20,9	27,4	29,1	26,9	27,1	25,7	26,4	n.a
Korea	15,1	16,4	18,9	19,4	23,6	25,3	24,6	25,6
New Zealand	28,5	31,1	37,4	36,6	33,6	34,4	35,6	36,6
Austria	36,7	40,9	39,6	41,1	42,6	42,9	42,6	41,9
Belgium	39,5	44,4	42,0	43,6	44,9	44,7	45,0	45,4
Czech Republic				37,5	36,0	37,6	38,4	38,5
Denmark ¹	39,3	46,5	46,5	48,8	49,4	47,7	48,8	49,7
Finland	36,7	39,9	43,9	45,6	47,7	44,6	44,2	44,5
France ¹	35,5	42,4	42,2	42,9	44,4	43,1	43,4	44,3
Germany ²	35,3	37,2	35,7	37,2	37,2	35,5	34,7	34,7
Greece	21,3	28,0	28,7	31,7	37,3	36,3	35,0	n.a
Hungary				42,1	38,7	38,1	38,1	37,1
Iceland	30,0	28,2	31,0	31,2	38,3	37,8	38,7	42,4
Ireland	28,7	34,6	33,1	32,5	31,7	28,7	30,1	30,5
Italy	25,4	33,6	37,8	40,1	42,3	41,8	41,1	41,0
Luxembourg	32,8	39,5	35,7	37,0	39,1	38,2	37,8	37,6
Netherlands	39,6	41,0	41,1	40,2	39,5	37,0	37,5	n.a
Norway ¹	39,3	43,0	41,5	41,1	43,0	42,9	44,0	45,0
Poland				37,0	32,5	34,9	34,4	n.a
Portugal	19,7	25,2	27,7	31,7	34,1	35,0	34,5	n.a
Slovak Republic ¹					33,1	31,2	30,3	29,4
Spain ¹	18,4	27,2	32,5	32,1	34,2	34,3	34,8	35,8
Sweden	41,6	47,8	52,7	48,1	53,4	50,1	50,4	51,1
Switzerland	24,5	26,1	26,0	27,8	30,5	29,4	29,2	30,0
Turkey	16,0	15,4	20,0	22,6	32,3	32,8	31,3	32,3
United Kingdom	35,3	37,7	36,5	35,0	37,2	35,4	36,0	37,2
Unweighted average:								
OECD Total	29,7	32,9	34,2	35,1	36,6	35,8	35,9	n.a
EU 19	32,4	37,7	38,4	39,1	39,8	38,8	38,8	n.a
EU 15	32,4	37,7	38,4	39,2	41,0	39,7	39,7	n.a

n.a indica not available. Note: EU 15 area countries are: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and United Kingdom. EU 19 area countries are: EU 15 countries plus Czech Republic, Hungary, Poland and Slovak Republic. 1. The total tax revenue has been reduced by the amount of the capital transfer that represents uncollected taxes. 2. Unified Germany beginning in 1991. Starting 2001, Germany has revised its treatment of non-wastable tax credits in the reporting of revenues to bring it into line with the OECD guidelines. Source: OECD (2006a).

Tabla 3. Ingresos fiscales provenientes de los impuestos más importantes como porcentaje del ingreso total, 2005

	Personal Income	Corporate income	Social security and other payroll	Property	Goods and services	Of which: General consumption
Australia*	40,2	18,2	4,4	8,7	28,5	13,1
Austria	22,1	5,4	40,6	1,3	28,4	18,9
Belgium	30,3	8,9	30,7	3,7	25,3	0,0
Canada	36,1	10,5	16,6	10,0	25,3	14,9
Czech Republic	12,4	12,0	42,7	1,2	31,1	19,1
Denmark	49,2	7,3	2,6	3,8	32,6	20,1
Finland	30,7	7,6	27,2	2,7	31,4	19,9
France	17,2	6,3	39,6	7,8	25,5	16,6
Germany	23,0	5,2	39,9	2,5	29,0	18,0
Greece*	13,8	9,4	34,7	4,4	37,1	23,7
Hungary	18,1	5,8	33,7	2,3	39,2	22,1
Iceland	34,8	5,6	8,0	6,0	40,4	27,0
Ireland	27,3	11,3	14,8	7,7	38,6	0,0
Italy	25,6	6,9	30,8	5,0	26,4	14,7
Japan*	17,8	14,2	37,7	10,0	20,0	9,6
Korea	13,3	16,0	21,2	11,9	34,3	17,5
Luxembourg	19,1	14,6	28,3	8,5	29,2	15,7
Mexico*	17,7	1,6	55,5	19,5
Netherlands	18,0	9,8	33,9	5,3	31,7	19,5
New Zealand	41,2	15,4	0,0	5,3	33,0	24,4
Norway	20,9	28,3	20,1	2,5	28,2	18,4
Poland*	12,0	5,8	41,6	3,8	36,0	21,8
Portugal*	15,9	8,3	31,8	4,6	38,6	23,0
Slovak Republic	8,8	8,3	37,3	1,8	42,5	26,9
Spain	18,0	10,8	33,6	8,5	27,5	17,4
Sweden	30,8	7,3	32,6	2,9	25,9	18,2
Switzerland	36,2	8,4	23,6	8,5	23,3	13,2
Turkey	14,7	7,1	22,4	3,3	49,3	21,8
United Kingdom	29,2	9,3	18,9	11,9	30,3	18,6
United States	35,8	10,9	24,7	11,3	17,2	8,1
OECD Total (Unweighted)	24,6	10,2	25,6	5,6	32,1	17,4
EU15 (Unweighted)	24,7	8,6	29,3	5,4	30,5	16,3

* 2004 tax revenues.
Source: OECD (2006a).

Pero además de las modificaciones formales, las reglas informales de juego también fueron cambiando. Y poco a poco se fue incorporando una cultura fiscal que, aunque no es un paradigma de disciplina y convicción, sí supone cambios importantes frente a la situación previamente existente. Por ejemplo, ya en este año, según el Estudio 2727 del CIS, de julio de 2007, ante una pregunta sobre el sentido último de los impuestos

(véase tabla 4), lo que observamos es que “sólo” un 29,5% de los encuestados tiene todavía una cierta incomprensión del papel e importancia de los mismos.

Tabla 4: Estudio CIS 2727/2007

PREGUNTA 5

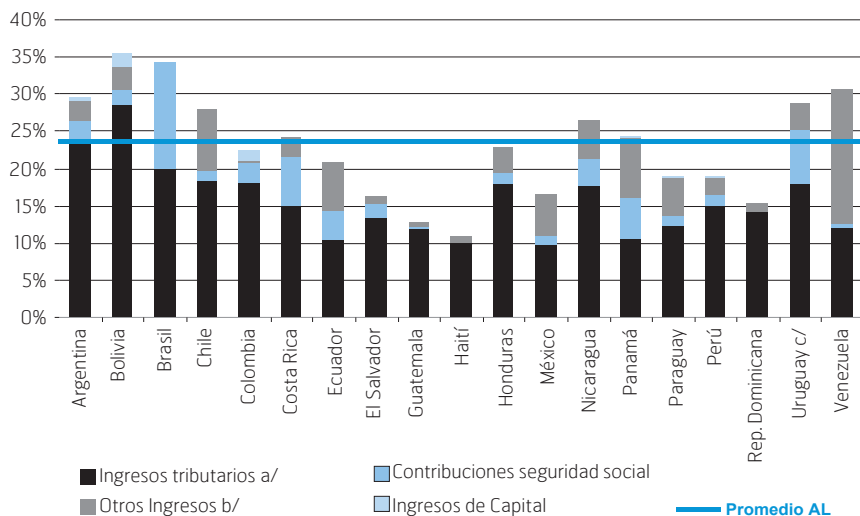
De las siguientes frases que figuran en esta tarjeta que le voy a mostrar, me gustaría que me dijera cuál de ellas refleja mejor su opinión sobre los impuestos.

	%	(N)
Los impuestos son un medio para distribuir mejor la riqueza en la sociedad	11,1	(275)
Los impuestos son algo que el Estado nos obliga a pagar sin saber muy bien a cambio de qué	29,5	(730)
Los impuestos son necesarios para que el Estado pueda prestar servicios públicos, hacer carreteras, etc.	55,8	(1381)
N. S.	2,9	(71)
N. C.	0,6	(16)
TOTAL		

Como consecuencia, entre otros factores, del pacto fiscal, con sus leyes formales y las reglas informales, y con la creación de una Administración tributaria moderna y eficaz podemos decir que España reduce la desigualdad sustancialmente, moderniza su sector público, reduce la economía sumergida y crea una conciencia fiscal moderna en un entorno de crecimiento económico sostenido. En concreto, podríamos afirmar que, desde 1975 a 1992, la desigualdad y la pobreza en España disminuyen de forma importante. Ello aunque desde 1992 se inicia un periodo de predominio de aumentos de la desigualdad que se extiende durante el resto de la primera mitad de los 90. No obstante, a partir de 1996, se registra un descenso importante de la desigualdad que finaliza con un repunte en el 2000 y una posterior estabilización en los años siguientes. Hay que destacar que los años 1992 y 1999 marcan niveles mínimos del índice de Gini en los periodos de reducción de la desigualdad. Y que en 2002 se alcanza el nivel mínimo histórico del 0,26 según la medición OCDE (Prieto Pérez y García Pérez, 2007, p. 63), nivel que, una vez se implante la Ley de Dependencia, si la situación económica lo permite, tendrá probablemente descensos aún mayores.

Frente a todos estos datos, me gustaría finalizar con unas reflexiones y unas tablas comparativas con América Latina. Para empezar, veamos los ingresos fiscales como porcentaje del PIB (gráfico 1). Si analizamos el gráfico, lo que observamos es que existen tres tipos de países según si superan por dos puntos o más el promedio regional. Obviamente, de los ingresos fiscales, habría que restar los correspondientes a ingresos procedentes de recursos naturales. Así, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Bolivia y Uruguay muestran tasas superiores a la media. A la inversa, El Salvador, México, República Dominicana, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití son los países con menor tasa tributaria. Pero, en cualquier caso, las medias son inferiores a las de los países más desarrollados. En concreto, son inferiores a las de esos países 30 años antes.

Gráfico 1: La carga fiscal en América Latina y el Caribe
(En porcentaje de PIB, 2006)



Fuente: ILPES, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

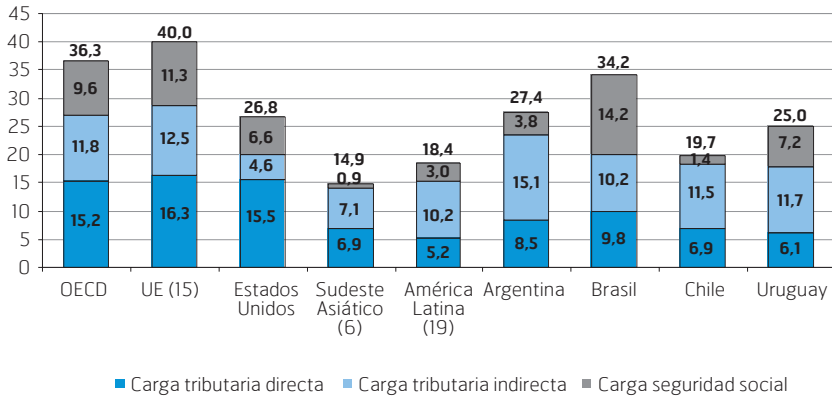
De acuerdo con Gómez Sabaini y Martner (2007, p. 6 y ss.), una forma de evaluar si los niveles y estructuras impositivas son “adecuados” es comparando la relación entre impuestos y PIB para un número amplio de países. Pues bien, si comparamos América Latina y el Caribe con otras regiones del mundo es muy reveladora la diferencia (véase gráfico 2). Para empezar, en 2006, la carga tributaria en la OCDE representó 2 veces la presión tributaria de la de América Latina y el Caribe. En cuanto a la composición, resalta la mayor importancia relativa de los tributos directos en los países de la OCDE, así como también la relevancia de las contribuciones de la seguridad social. En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios están vertebrados sobre la imposición indirecta y, en este sentido, se ha argumentado que, sistemáticamente, la recaudación directa es más baja que en otras regiones con tasas similares.

Todo ello lleva a la conclusión, siguiendo el estudio mencionado, de que el nivel de la carga tributaria efectiva se encuentra por debajo del nivel esperado y que este faltante de recursos tributarios es de 3 a 4 puntos del PIB, lo que implica que dado el nivel de la carga tributaria observada, existe un faltante de recursos que podría ser estimado entre un 15% a un 25% del nivel actual, en una región donde, por ejemplo, sólo 4 de cada 10 mayores recibe una pensión (Gómez Sabaini y Martner, 2007).

Pero, además, mientras que en muchos países desarrollados se observan altos coeficientes de concentración de rentas antes de la acción pública (impuestos y transferencias), con posterioridad a la misma tienden a mejorar los índices de concentración

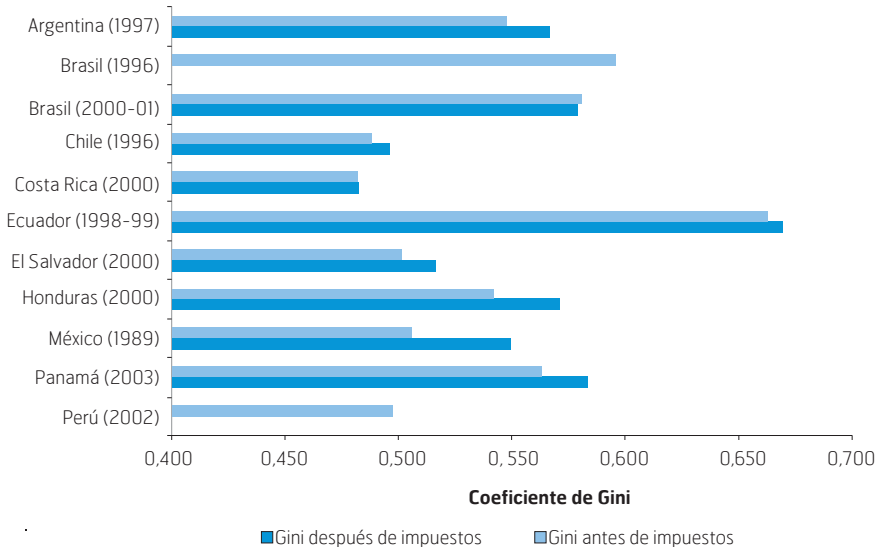
(véase tabla 5). Por el contrario, en gran parte de los países de América Latina se observa que la distribución del ingreso después de impuestos tiene una mayor concentración que antes del efecto de los impuestos, es decir que el efecto del sistema tributario es regresivo. Lamentablemente esto ocurre en una de las regiones del mundo que presenta datos de extrema desigualdad.

Gráfico 2: Comparaciones internacionales de la carga tributaria año 2006



Fuente: Gómez Sabaini y Martner (2007).

Gráfico 3: América Latina: efectos distributivos de la política tributaria (Coeficientes de Gini antes y después de impuestos)



Fuente: Gómez Sabaini y Martner (2007).

Tabla 5: Acción fiscal y equidad en la OCDE

Coeficiente de Gini para la desigualdad del ingreso			
	Antes de impuestos y transferencias (1)	Después de impuestos y transferencias (2)	Importancia de la acción fiscal (3) = (2-1)/1
Dinamarca	0,420	0,217	-48,3%
Suecia	0,487	0,230	-52,8%
Finlandia	0,392	0,231	-41,1%
Holanda	0,421	0,253	-39,9%
Japón	0,340	0,265	-22,1%
Bélgica	0,527	0,272	-48,4%
Alemania	0,436	0,282	-35,3%
Australia	0,463	0,306	-33,9%
EE.UU.	0,455	0,344	-24,4%
Italia	0,510	0,345	-32,4%

Fuente: Gómez Sabaini y Martner (2007).

Finalmente, hay que decir que, salvo alguna excepción, las administraciones tributarias latinoamericanas incorporan a su actuar factores como la inestabilidad, la visión a corto plazo, la informatización sin estrategia, la insuficiente dotación de personal y la inaceptable política de personal (malas retribuciones, sin incompatibilidades, sin carrera, politización, etc.). Lo que provoca que las administraciones tributarias generen restricciones importantes para el diseño de una política fiscal efectiva

Conclusión

Tras todo este análisis, podemos concluir, resumiendo, que el fortalecimiento institucional de la fiscalidad es uno de los factores clave para la mejora de la gobernabilidad democrática en América Latina y que la experiencia española puede ser tremendamente útil en este camino. Sin lugar a dudas, se necesitan mejorar otras muchas variables, y en algunas la experiencia española será también válida, como en la profesionalización de la Función Pública (Villoria, 2007), en la gestión de la seguridad pública o en la modernización de las Fuerzas Armadas, mientras que, en otras, lo será menos, como en la simplificación administrativa o en la transparencia del sector público, pero, en general, la aportación española en fortalecimiento institucional puede ser muy útil y bastante cercana no sólo para países hermanos, como los de Latinoamérica, sino también para otros más distantes culturalmente pero que viven situaciones no muy distintas a las vividas por las españolas/es en estos últimos treinta años.

Bibliografía

- Agranoff, R. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations*. IBM Endowment Reports, marzo 2003.
- Agranoff, R. *Managing Within Networks*. Washington DC: Georgetown University Press, 2007.
- Agranoff, R. y McGuire, M. *Collaborative Public Management*. Washington DC: Georgetown University Press, 2003.
- Aguilar, L.F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Alcántara, M. “Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 11:9-42, 1992.
- Alcántara, M. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Argimón, I. et al. *El sector de las Administraciones públicas en España*, Banco de España-Servicio de Estudios. Estudios Económicos, nº 68-1999
- Boix, C. “Dos décadas de política económica”. *Claves de Razón Práctica* 77: 34-42, 1997.
- Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2002.
- Colomer, J. M. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama, 1998.
- Dimaggio, P. J. y Powell, W. W. “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review* 48: 147-160, 1983.
- Gil-Ruiz, C. L. e Iglesias, J. “El gasto público en España en un contexto descentralizado”, *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 185-206
- Gomá, R. y Subirats, J. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.
- Gómez sabaini J. C. y martner, R. “America Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política”, Mimeo, 2007.

- Inglehart, R. *Modernización y posmodernización*. Madrid: CIS, 1998.
- Jones, C., Hesterly, W. S. y Borgatti, S. P. "A general theory of network governance. Exchange conditions and social mechanisms". *Academy of Management Review*, núm. 22, 1997.
- Kooiman, J. *Governing as Governance*. London: Sage, 2003.
- Linz, J. J. "La frontera sur de Europa: tendencias evolutivas", *Revista española de investigaciones Sociológicas*, 9: 7-52, 1980.
- Lipset, S. M. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos, 1987.
- López Pintor, R. *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*. Madrid: CIS, 1982.
- Maravall, J. M. "La política de las reformas económicas: La experiencia del Sur de Europa" en Luiz Bresser, José M. Maravall y Adam Przeworski *Las reformas económicas en las nuevas democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1995a.
- Maravall, J. M. *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1995b.
- Maravall, J. M y Santamaría, J. "Transición política y consolidación de la democracia española", en José F. Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.). *La transición democrática española*. Madrid: Sistema, 1989.
- March, J. G. y Olsen, J. P. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.
- Montero, J. R., Gunther, R. y Torcal, M. "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección". *REIS* 83: 9-49, 1998.
- Montero, J. R. "Sobre la democracia en España: legitimidad, apoyos institucionales y significados". *Working Paper* 1992/39. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.
- Olson, Mancur, *The logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OECD. *Revenue Statistics, 1965-2004*. Paris: OECD, 2006a.

Orren, K. y Skowroneck, S. “Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico” en James Farr, John S. Dryzek y Stephen T. Leonard (eds.). *La ciencia política en la historia*. Tres Cantos: Istmo, 1999

Ostrom, E. *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Owens, J. “An International Perspective on Tax Reform in OECD countries”, mimeo, 2007.

Pérez Díaz, V. *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

Peters, G. y Savoie, D. J. *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal/Kingston: McGill-Queens University Press, 2000.

Peters, G. “Democracia y Administración Pública: la conexión emergente”. A: *Administración y Ciudadanía*, núm.1/2006. Santiago: Escuela Gallega de Administración Pública, 2006.

Peters, G. B. y Pierre, J. “¿Gobernanza sin Gobierno? Replanteándose la Administración Pública”. A: Cerrillo, A (coord.) *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: INAP, 2006.

Pharr, S. J. y Putnam, R. (eds.) *Dissaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000

Prats, J. Políticas de buena administración para la AGE. Un Enfoque de Gobernanza Democrática. Mimeo, 2007.

Prieto Pérez, M. y García Pérez, C. “Tendencias de la distribución personal de la renta en España (1985-2002). Inferencia sobre indicadores y sensibilidad ante encuestas y escalas de equivalencia”. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 181-(2/2007): 49-80.

Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance—Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 1997.

Saz-Carranza, A. *Managing Interorganizational Networks: Leadership, Paradox and Power*. Tesis Doctoral, Universitat Ramon Llull, 2007.

Sen, A. *On Ethics and Economics*. Oxford: Blackwell, 1987.

Sen, A. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza, 1995.

Sen, A. “Ética del comportamiento y éxito económico”. *Revista de Occidente* 215:123-137, 1999.

Subirats, J. y Gomá, R. “Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España” y “Conclusiones” en Ricard Gomá y Joan Subirats en *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998

Villoria, M. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica*. Madrid: INAP, 2007.

Williamson, O. E. *The economics institutions of capitalism*. Nueva York: Free Press, 1985.

Williamson, O. E. “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead” *The Journal of Economic Literature*, Vol. 38, n° 3: 595-613, 2000.

Cultura y valores como *poder blando* de la Política Exterior española

Fernando Vallespín*

Cuando hablamos de *poder blando*, por seguir la conocida distinción de Joseph Nye¹, nos referimos a la capacidad de un Estado para ejercer influencia e imponerse en la sociedad internacional sin necesidad de recurrir a los tradicionales medios del poder asentados sobre los más sólidos pilares de la fuerza militar o económica. La ventaja de estos últimos, que constituyen el *poder duro*, es su capacidad para “coercer”, amenazar o, en general, para mover a otros actores a plegarse a la voluntad de quien los posee. El *poder blando*, por su parte, se sostiene sobre la capacidad de convicción y de atracción de un determinado actor, sobre aquello que otorga ese bien tan escaso que es la *credibilidad* o fiabilidad como miembro de la sociedad internacional.

Va de suyo que las potencias intermedias sólo tienen a su alcance, si acaso, los recursos del *poder blando* como instrumento maximizador de su influencia internacional. Pero, curiosamente, es también el medio del que se ha valido tradicionalmente una organización supranacional como la UE, mucho más inclinada a ejercer su influencia apoyándose sobre los valores democráticos de Occidente y los preceptos del Derecho Internacional más que sobre su potencial militar y económico. A decir de Robert Kagan, las cualidades que configuran la cultura estratégica europea se concretarían en “su insistencia en la negociación, la diplomacia y los lazos comerciales; su defensa del Derecho Internacional frente al empleo de la fuerza, de la seducción frente a la coacción, del multilateralismo frente al unilateralismo”².

Desde que J. Nye pusiera en marcha esta distinción entre las dos formas de poder, ha sido objeto tanto de críticas como de apoyos más o menos matizados. El objeto de este

* Fernando Vallespín es Director del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

1. Nye, J. *Soft Power. The Means to success in World Politics*. Nueva York: Public Affaire, 2005. Hay traducción española en Madrid: Taurus, 2005.

2. Kagan, R. *Poder y debilidad*. Madrid: Taurus, 2003.

trabajo no es, desde luego, abundar en esta distinción. A efectos de mi posterior argumentación, considero que sí merece la pena acercarse a una de las principales críticas. Es la representada por el ya citado Robert Kagan cuando alude no sólo a la perfecta compatibilidad entre una y otra forma de poder, sino también a lo imprescindible que resulta gozar del *poder duro* para sobrevivir y poder imponerse en un mundo gobernado por la violencia. Si la “venusina” y “femenina” Europa se lo ha podido permitir es gracias a haberse beneficiado, cual gorrón, del papel que al efecto le ha proporcionado el poder estadounidense, la parte “masculina” y “marciana” dentro del bloque occidental. Luego volveremos sobre esto.

Antes de entrar en el caso español, permítanme que profundice un poco más en el propio concepto de *poder blando*. Como en todo poder, habría que distinguir entre los rasgos objetivos que lo caracterizan, el potencial de que cada cual dispone para activarlo y extraer de él los fines deseados, y la dimensión más instrumental, la puesta en valor efectiva de dicho poder. O, por decirlo en otras palabras, una cosa es gozar de las características sociales y políticas apropiadas para que quepa hablar de *poder blando*, y otra distinta es la capacidad para “ejercerlo”, para hacer un uso adecuado de ese potencial. La primera dimensión tiene que ver con la existencia o no de “yacimientos” reales de *poder blando*, y la segunda con los instrumentos, generalmente de diplomacia pública, que nos permiten beneficiarnos de ellos de una forma óptima. Como en toda ecuación maximizadora de intereses, muchas veces es más importante la estrategia de la acción que las condiciones objetivas reales de las que se dispone. Así, por ejemplo, hay países que se “saben vender” muy por encima de sus efectivas posibilidades, mientras que otros, quizá mejor dotados, tienen mayores dificultades. Ambas dimensiones van, desde luego, unidas y el *poder blando* abarca a ambas. Mi tesis en este trabajo será que *España goza de una magnífica posición objetiva para beneficiarse de sus atributos de poder blando, pero que aún está lejos de alcanzar todo lo que late en este potencial.*

Antes de entrar en ello es preciso proceder a una segunda observación. Joseph Nye deja bastante claro que el *poder blando* no sólo se ejerce a través de organizaciones públicas o de organizaciones internacionales. También participan de él grupos de la sociedad civil, empresas internacionales o sectores culturales, y en este sentido menciona, refiriéndose al caso estadounidense, a “Hollywood, Harvard, Microsoft y Michael Jordan”³. La capacidad para acceder a una adecuada visibilidad internacional no pasa, pues, sólo por aquello que puede ser hecho desde el Estado, ya sea mediante medidas de diplomacia pública que potencian acciones y actitudes que dotan de un determinado perfil a la Acción Exterior o ponen en valor rasgos o valores de nuestra cultura, sino que se asientan también sobre la propia capacidad de proyección internacional de fenómenos gestados por la sociedad civil sin que sea preciso un apoyo directo de autoridades públicas. Este último siempre lo podrá potenciar, pero no es imprescindible para que se produzca como ocurre en otros casos.

3. *Op.cit.* p. 17.

Sobre este trasfondo de ideas y distinciones básicas pasamos ya a un breve análisis del caso español. Para ello dividiremos el trabajo en dos grandes bloques: uno primero referido a la cultura, y otro a los valores. Va de suyo que la conexión entre ambos es directa y que sólo cabe hacer esta distinción a efectos puramente analíticos. Por economía en la distinción procederé también forma de tesis básicas, algo que facilita enormemente la discusión.

La cultura

Dentro del amplio espectro de las manifestaciones culturales creo que hay un amplio consenso en considerar a la *lengua española* como el más eficaz instrumento de nuestra proyección exterior. No hay muchos países que gocen de una lengua con implantación planetaria, con todo lo que ello significa de presencia internacional y de capacidad de seducción cultural, al menos entre quienes la comparten. La expansión demográfica de los hablantes en español ha significado un importante espaldarazo para el prestigio cultural de España en el mundo, aunque sólo sea como potencial mercado de nuestros productos culturales (libros, cine, medios de comunicación, música, etc.). En unos momentos en los que nos movemos, además, dentro de una sociedad de la información, la capacidad de comunicación planetaria que proporciona el compartir una lengua intercontinental es prácticamente ilimitada.

A mi juicio muchas veces se observa, sin embargo, una cierta autosatisfacción acrítica con respecto a la importancia real que tiene este factor en nuestra influencia exterior. El español o castellano es, qué duda cabe, una de las pocas lenguas internacionales, pero en determinados ámbitos está aún lejos de haber alcanzado el estatus de que gozan otras menos implantadas. Es obvio que ninguna lengua puede ya competir con el inglés, verdadera *lingua franca* en la era de la globalización y de la sociedad mundial. Esta no es la discusión. El elemento a tener en cuenta es la menor implantación del castellano en determinados ámbitos decisivos para ponderar la importancia real de un lengua, como puede ser su presencia en Internet —el español está aquí todavía por debajo de lenguas como el alemán o el francés— o en los espacios académicos y científicos. Si hoy nos encontramos, en efecto, en la sociedad del conocimiento, la presencia en los circuitos en los que éste se genera y se transmite es absolutamente crucial. Por otra parte, el impacto del español se haya excesivamente centrado, por motivos evidentes, sobre el continente americano, siendo precisa hasta la fecha una mayor expansión de su presencia —cultural, al menos— en otros lugares, Asia en particular. Y allí donde pudiera poseer un mayor impacto para su proyección global, como puede ser su creciente presencia en los Estados Unidos, no parece que hayamos sabido encontrar todavía los medios para optimizarlo.

Como resumen y profundización a la vez de lo anterior, formularía las siguientes tesis:

1. La lengua española como patrimonio cultural es nuestro mayor instrumento de *poder blando*, pero está demasiado restringido a la comunicación entre sus comunidades de hablantes. Esto, y nuestra común herencia histórica, han favorecido la expansión cultural, económica y política de España en América Latina, una de las más importantes prioridades desde siempre de nuestra política exterior y de nuestra proyección sobre el mundo. Gracias en gran medida a la magnífica labor llevada a cabo por el Instituto Cervantes, la irradiación de nuestro idioma y cultura a otros lugares del mundo no ha dejado de crecer. También el conocimiento de otras lenguas minoritarias del Estado. Con todo, se echa en falta una mayor presencia del español en otras zonas geográficas y en determinados núcleos de acción donde se gestan los nuevos poderes de la globalización: la ciencia, la economía y la cultura de masas global.
2. No está claro que la expansión del español revierta necesariamente en un particular beneficio para España distinto y más relevante del que tiene para cada uno de los usuarios no españoles de la lengua común. A pesar de los esfuerzos ya mencionados de instituciones como el Instituto Cervantes u otras, no hemos dejado de obtener verdaderos rendimientos de influencia marginal por el hecho de compartir una lengua con varios cientos de millones de personas en el mundo. Se trata de saber si efectivamente ejercemos el *liderazgo* que se corresponde con nuestra situación de país originario de la lengua y de ser el más desarrollado económica y socialmente de cuantos la tienen como propia.
3. “Liderar” en términos culturales no es algo que dependa exclusivamente de la acción política exterior. Aquí es crucial el papel de la sociedad civil a la hora de crear productos culturales con impacto en la sociedad mundial. A este respecto hay importantes ejemplos recientes, sobre todo en el mundo del cine, de lo culinario o del fútbol, pero nos hallamos también lejos de nuestro verdadero potencial. Las cláusulas que protegen el “excepcionalismo cultural” frente a la invasión de la industria cultural estadounidense o de las grandes empresas internacionales de cultura de masas parecen imprescindibles, pero no bastan. Es precisa una mayor concienciación por parte de los creadores culturales de que nuestro mercado potencial puede extenderse mucho más allá de nuestra tradicional área de influencia en América Latina. De otro lado, es decisivo no dejar de lado la dimensión estrictamente *económica* de la proyección cultural exterior, ya sea con su efecto sobre el turismo o sobre la demanda de productos “culturales” en un sentido amplio. A este respecto la importancia del fútbol como instrumento de conocimiento de lo español en el exterior ha sido sencillamente impresionante. Aun no siendo un producto “cultural” en sentido estricto, el deporte, los éxitos deportivos más bien, son unos excepcionales medios para darse a conocer globalmente.
4. Nuestro verdadero impacto cultural exterior puede que pase, después de todo, por saber encarnarnos mejor dentro de los Estados Unidos, el auténtico centro

irradiador de la nueva cultura de masas. No hay que perder de vista que gozamos de un caballo de Troya cultural gracias a la presencia de cerca de 40 millones de hispano-hablantes en ese país. La proyección global que tendría una eficaz política de penetración cultural española sobre esa minoría es casi ilimitada. Los Estados Unidos deben pasar a ser uno de los destinos prioritarios de nuestra Acción Exterior. No sólo por su peso específico como superpotencia global, sino como instrumento de encarnación del *poder blando* de la cultura española en la auténtica cocina de la globalización. La minoría hispana en los Estados Unidos cobra así una importancia desproporcionada respecto a otras poblaciones de habla española, y eso hace que sea más clamorosa nuestra relativa pasividad ante este fenómeno. ¿Qué no estarían haciendo países como Francia, Holanda o Alemania si dispusieran de esa ventaja objetiva comparativa?

Los valores

La credibilidad de un país y, por tanto, su *poder blando*, no sólo pasa por su capacidad para estar presente en la nueva cultura global. Los valores que sostiene y su orden institucional-democrático constituyen quizá la mayor fuente del respeto que es capaz de obtener en este ámbito. El ejemplo de la transición española a la democracia y nuestra consecuente incorporación a la UE nos han mostrado hasta qué punto estos elementos son una de las condiciones de posibilidad para acercarnos a la primera división de la comunidad internacional y para progresar en ella. Hoy no es posible ejercer ningún liderazgo moral fuera de un exquisito respeto de los valores democráticos. Y la congruencia entre estos y la Acción Exterior es imprescindible. En sentido negativo, el ejemplo a este respecto de la administración Bush es muy ilustrativo. Su retórica de defensa de los derechos humanos y de la democracia quedó seriamente dañada al salir a la luz Guantánamo y los acontecimientos de Abu Ghraib. El factor más distorsionante para el prestigio internacional de los países son las *incongruencias* entre sus valores declarados y la acción política que efectivamente se persigue. El doble lenguaje —de defensa retórica de los derechos humanos y, a la vez, de separación de los mismos cuando no coinciden con las premisas de la razón de Estado— puede que sea uno de los elementos más dañinos para el prestigio de las grandes potencias democráticas. De ahí las dificultades que tienen algunos países que se sustentan sobre el *poder duro* para alcanzar a la vez los objetivos deseados potenciando el *poder blando* derivado del respeto a sus principios democráticos. O de aquellos que, como España en la legislatura anterior, tratan de potenciar su imagen exterior plegándose acríticamente a las pautas marcadas por las grandes potencias en vez de ajustarse estrictamente a los valores de la sociedad internacional.

La respetabilidad moral suele ser uno de los grandes atributos de las potencias democráticas medias. En particular de aquéllas, como las escandinavas, que combinan un exquisito respeto de los principios y valores de la democracia con las muchas veces difíciles exigencias de la cooperación internacional. Constituye también, como ya

hemos visto, el gran recurso de que hace gala de la UE en su Acción Exterior. España ha conseguido incorporarse a este último grupo y beneficiarse en su proyección internacional de su adscripción a esta organización supranacional. La cuestión fundamental estriba, sin embargo, en ver si ha logrado —o si está a su alcance— adquirir un perfil propio en la línea de los ya mencionados países escandinavos. Y, por recuperar la distinción con la que comenzamos, si estamos haciendo lo suficiente, o si disponemos de los medios para actuar en la dimensión exterior de acuerdo a los principios que informan nuestro orden democrático, la “congruencia” a la que antes aludíamos. La respetabilidad internacional de un país pasa así por la forma en la que se organiza *internamente*, por la eficacia en él de un determinado marco institucional y todo el patrimonio de los valores de la democracia, pero asimismo por la forma en que después los traslada a su Acción Exterior. A este respecto formularíamos las siguientes tesis:

1. La primera y más general tiene que ver con la importante *coherencia* existente, al menos a partir de esta legislatura, entre los avances habidos en el mejoramiento de la democracia en nuestro país y su comportamiento exterior. Luego abundaremos en esta idea. Lo importante ahora es tomar conciencia que los valores de la democracia no sólo tienen dimensión una “ad intra”, con capacidad para irradiar un capital susceptible de ser medido en términos de *poder blando*; deben ser evaluados también en función de la acción elegida en nuestra acción internacional, su dimensión “ad extra”. Una y otra, la interior y la exterior, van hoy unidas y esta distinción sólo tiene sentido como instrumento puramente analítico. La política exterior forma parte de la política interior, y ésta a su vez se proyecta inexorablemente hacia fuera.
2. Por el exitoso carácter de su proceso de transición y de consolidación de la democracia, España ha adquirido un merecido prestigio y se ha convertido en modelo de muchos otros países en su camino hacia la implantación de las instituciones democráticas. Algo similar cabe decir de la solución elegida para resolver los problemas derivados de nuestra organización territorial. Estamos lejos de haber encontrado una solución satisfactoria y definitiva para integrar a los nacionalismos periféricos, pero nuestro Estado de las Autonomías sigue siendo estudiado con curiosidad y admiración por parte de países con problemas territoriales similares.

Una vez consolidada, y en gran parte gracias al impulso de este Gobierno, seguimos caminando hacia mayores cotas de calidad de la democracia. En el último estudio del *Economist Democracy Unit*, España figuraba en un digno decimosexto puesto, por encima de países como los Estados Unidos, Reino Unido, Francia o Italia. Estamos entre los países de primera división en lo relativo al funcionamiento de la democracia, puntuando particularmente bien en lo relativo a la organización institucional y a la integración de los inmigrantes. Nuestro modelo a este respecto ha favorecido la dimensión de la convivencia por encima de la de la

coexistencia y hay un amplio consenso en torno a la necesidad de que los inmigrantes se integren incorporando los derechos de ciudadanía.

3. Con todo, estamos aún lejos de alcanzar los estándares requeridos en todo un importante conjunto de dimensiones ciudadanas. Entre estas variables, destaca el *interés por la política*. Entre otras razones, porque hay una estrecha correlación entre la atención que se presta a los acontecimientos políticos y a la vida de las instituciones y la propensión a *participar* en el proceso político. Por los datos empíricos de las encuestas del CIS, dicho interés muestra en nuestro país unos índices particularmente bajos. Un 70% de la población española afirma que la política le interesa poco o nada (CIS, Es. 2588). Una clara mayoría confiesa también que nunca o raramente habla o discute de política cuando se reúne con los amigos, familiares o compañeros de trabajo o estudios (CIS, Es. 2633). Y la información política no es seguida tampoco con particular fruición, imperando además un consumo de noticias políticas a través de los medios audiovisuales. Sólo en torno a un 18% reconoce seguir las noticias de forma habitual en la prensa escrita. Estos datos se corresponden a grandes rasgos con los que nos aporta la Encuesta Social Europea (ESE), tanto en su primera oleada del 2002 como en la más reciente del 2004. En esta última, sólo Grecia y Portugal tenían un mayor porcentaje de ciudadanos a los que no les interesa *nada* la política. Y estamos por debajo de la media europea en los aspectos siguientes: frecuencia con la que se discute de política; cercanía a algún partido político; facilidad para formarse una opinión política; índice de percepción de la complejidad de la política; o, en fin, la confianza en poder tener un papel activo en un grupo u organización que se dedique a temas políticos.

Si nos concentramos más específicamente en la repercusión de la política parlamentaria —la actividad política central de cualquier democracia— por parte de los ciudadanos, nos encontraremos con que ésta sólo es seguida con algún interés por algo más de un tercio de la población (CIS, Es. 2633). Es muy probable que esto sea producto de la baja imagen general que los españoles tienen de la política y de la desconfianza que muestran hacia sus representantes y hacia las instituciones políticas. Recientemente, en enero del 2006, tuvimos ocasión de volver sobre una de las clásicas preguntas del CIS para detectar los *sentimientos* que inspiran la política (CIS, Es. 2633), y los resultados no fueron particularmente satisfactorios. Una clara mayoría se inclinaba por el sentimiento de “desconfianza” (30,3%) frente al de “interés” (14,1%), recibiendo también un importante apoyo otros sentimientos como los de “indiferencia” (18,4%), “aburrimiento” (15,8%) o “irritación” (7,9%). Un año antes, en enero del 2005, el 57% de los entrevistados contestaron que el principal motivo que lleva a la mayoría de los candidatos a diputados a presentarse a las elecciones era “el poder y la influencia que se obtiene a través del cargo”. Sólo un 18% se apuntó a la “posibilidad de luchar por sus ideales y los de su partido” (CIS, Es. 2479).

Y tampoco puntuamos particularmente alto en lo que respecta a eso que en ciencia política calificamos como el “sentimiento de eficacia política subjetiva”, que a grandes rasgos consiste en detectar qué tan difícil nos resulta formarnos una opinión sobre temas políticos y si somos capaces de entenderla en sus líneas básicas, si no resulta complicada. Un 42% reconoce dificultades para hacerse una opinión sobre temas políticos, mientras que un 24% confiesa que a menudo la política le parece complicada.

De lo visto hasta aquí podemos establecer la tesis de que los ciudadanos españoles se caracterizan por mostrar un escaso interés por la política, considerablemente menor que el que está presente en la mayoría de los países europeos con democracias bien asentadas. Y que este desinterés conduce a una desafección hacia todo lo que tiene que ver con lo público-político, favoreciendo una amplia desconfianza hacia el entramado institucional y la clase política. En esto coincidiríamos con otros países del sur y el este de Europa dotados de democracias más recientes. Paradójicamente, este desapego político y desafección institucional conviven con una amplia satisfacción con el sistema democrático, cuya legitimidad no es cuestionada. Una amplia mayoría piensa que el sistema democrático funciona hoy mejor que hace diez años y le dan un aprobado alto o un notable (CIS, Es. 2575, 2004). También hay un amplio consenso (el 69%) en que el gobierno no restrinja los derechos democráticos “bajo ningún concepto”, algo con lo que sólo se manifiesta de acuerdo el 15% (CIS, Es. 2575). Esta paradoja no lo es tanto cuando caemos en la cuenta de que los niveles de acciones de apoyo o protesta política que emprenden los ciudadanos españoles no difieren en exceso de los de los otros europeos que gozan de democracias más asentadas. Así, a tenor de la ESE, somos el país donde un mayor número de personas afirma haber participado en una manifestación autorizada en los últimos doce meses (34%), y estamos prácticamente en la media en lo relativo a la colaboración con alguna organización o asociación (17%). Tampoco estamos mal en lo relativo a firmar una petición en una campaña de recogida de firmas. Con todo, seguimos lejos en otro tipo de actividades que denotan rasgos de alta participación política como puede ser el boicot de productos por razones políticas o la compra de productos por motivos políticos, éticos, medioambientales, el dar dinero a un grupo u organización política o la colaboración con un partido político o una plataforma de acción ciudadana.

La tesis anterior es compatible con la generalización en los últimos años de un amplio conjunto de programas públicos dirigidos a fomentar la participación política en todos los ámbitos, si bien tiene una mayor presencia en el espacio municipal y autonómico. Es todavía pronto para evaluar el éxito relativo de estos esfuerzos institucionales para conseguir una mayor implicación política de los ciudadanos, pero el hecho es que, hoy por hoy y salvo en la práctica de algunas minorías, no se aprecian aún grandes cambios a este respecto.

4. Volviendo a la cuestión de los valores, y ante la necesidad de vivir en una sociedad, tanto la particular como la mundial, caracterizada por un creciente *pluralismo* cultural y de formas de vida, es importante en todo caso que sepamos interiorizar la distinción entre un concepto *publico* de justicia frente al más relativo de las diferentes concepciones del bien coloreadas culturalmente. Los que hemos de propugnar y por los que hemos de luchar en el espacio interior y exterior son aquellos que entrarían en eso que John Rawls calificara como un *consenso por superposición* (*overlapping consensus*). Éste sería el acuerdo sobre las concepciones políticas centrales al que acceden personas (o grupos) que se adscriben a doctrinas o concepciones del bien distintas e incluso opuestas; el acuerdo sobre el que todas pueden converger. Desde luego, dicho consenso abarca el entramado básico de los derechos humanos, dotándose de una especial relevancia al principio de tolerancia.

5. Este último principio, junto con las demandas esenciales de la solidaridad internacional, tiene una particular relevancia cuando evaluamos ya más específicamente la *Acción Exterior* de España. A este respecto, muy esquemáticamente y sin jerarquizarlos por su importancia relativa, conviene destacar las siguientes iniciativas propiciadas desde el Gobierno español, y que sin duda contribuirán a potenciar nuestro *poder blando*:
 - a) La defensa del multilateralismo y del principio de legalidad internacional frente a la política de interés de las grandes potencias, en nuestros días del hegemonismo de los Estados Unidos guiado por la retórica de la guerra preventiva. España ha sido a este respecto perfectamente congruente al salir de Irak y mantenerse en Afganistán. La participación en misiones de paz promovidas por la ONU u otras organizaciones internacionales no ha dejado de ser constante y en esto estamos al nivel de los países más implicados en este esfuerzo.
 - b) La extensión y potenciación de la ayuda al desarrollo. La idea a este respecto es acceder al 0,5% del PIB en este año en el montante dedicado a estos fines, y con el objetivo de alcanzar el 0,7% al final de la próxima legislatura. La ayuda al desarrollo y la implementación de nuevas y más eficaces políticas en este ámbito es uno de los logros más destacados de este Gobierno. Y aquí destaca una importante participación de la sociedad civil, su aceptación social casi unánime, así como una novedosa implicación en los países africanos.
 - c) La iniciativa de crear una Alianza de Civilizaciones, que propugna la necesidad de tender puentes y ampliar consensos entre diferentes modos de vida y sistemas de valores culturales, y afirmar la posibilidad de avanzar lo suficiente en nuestra capacidad de entendimiento mutuo como para mantener viva la idea de que aquello que nos une sigue siendo superior a lo que nos separa. Esto conecta con la idea de que es preciso aspirar en la medida

de lo posible a una convergencia en torno a los principios de una “ética global” que sostenga las bases de la convivencia planetaria y lime los conflictos interculturales. Su impulso básico deriva de la convicción que el conflicto de interpretaciones y valores culturales obedece muchas veces más a consideraciones de defensa del particularismo cultural y de la supuesta “integridad” de una determinada sociedad que a la existencia específica de supuestos rasgos valorativos inconmensurables, como propugna el “choque de civilizaciones” de Huntington. Sería ingenuo negar el pluralismo de principios y valores existente entre las grandes comunidades culturales del mundo, pero también la importante convergencia respecto de determinadas normas imprescindibles para la convivencia común. La convivencia entre las diferentes culturas del mundo es una necesidad imperativa en un planeta en creciente proceso de interrelación mutua. Somos ya una “comunidad de destino entrelazada” (David Held) y no es viable una vuelta a la antigua seguridad de las fronteras estatales ni a una visión del mundo dictada por una única perspectiva cultural etnocéntrica. Uno de los aspectos más relevantes de esta concepción es que no ceja en esta estrategia de integración intercultural, aunque sea más a partir del consenso en torno a una lucha frente a los “males comunes” (la tortura, la indigencia, la tiranía, la opresión, etc.) que a partir de un supuesto conjunto de bienes universales.

- d) La búsqueda de soluciones humanitarias al problema de las migraciones y la lucha contra la inmigración ilegal. Los medios elegidos a este respecto son el diálogo y la promoción del desarrollo de los países emisores de emigrantes, así como el recurso al diálogo, evitando en lo posible el recurso a políticas con tintes neocoloniales. A este respecto se ha llevado a cabo una excelente política, muchas veces callada, pero siempre efectiva con los países subsaharianos, y así lo han reconocido muchos de sus líderes, como el Presidente de Senegal, Abdoulaye Wade.
 - e) *Last but not least*, una cada vez más eficaz política de cooperación con los países iberoamericanos en todo tipo de materias. Esto enlaza con mucho de lo dicho con anterioridad respecto a la dimensión cultural y a su imbricación a políticas de cooperación y ayuda al desarrollo de la zona del mundo a la que nos unen importantes lazos culturales.
6. Es importante, sin embargo, reseñar aquí que todo este esfuerzo de cooperación y de promoción de lo español en el mundo se viene haciendo con medios insuficientes para la magnitud de la empresa. España posee un cuerpo diplomático que no llega a los 900 diplomáticos de carrera, número que en términos absolutos es igual al de un país como Grecia. Estamos, pues, lejos de lo que sería la fuerza ideal para la octava potencia económica mundial. De ahí deriva la brecha que se abre entre todo nuestro potencial de *poder blando* y nuestra capacidad real para optimizarlo. Pero, dadas las circunstancias, y teniendo en

cuenta de dónde venimos, lo ya hecho y aquello que estamos emprendiendo es un magnífico paso en la dirección correcta.

Se echa en falta también una mayor orientación de la burocracia nacional hacia los foros regionales e internacionales; no es algo de la competencia exclusiva de los órganos encargados de la “política exterior”. Paralelamente, los titulares tradicionales de esta política deben cobrar un mayor protagonismo en la propia política interna. Hasta no conseguir introducir esta nueva cultura administrativa de la “política mundial interior” (Habermas) no habremos conseguido salvar muchas de las disfuncionalidades que aún observamos en este campo.

Por último, una breve reflexión en torno al muchas veces inevitable solapamiento entre *poder blando* y los requerimientos del *poder duro*. Es un hecho que los intereses de España no siempre coinciden con los principios y valores que idealmente deberían gobernar nuestra Acción Exterior. En los últimos lustros España se ha convertido en un importante inversor internacional, particularmente en América Latina, y han sido inevitables gran cantidad de fricciones entre nuestro comportamiento como garante de estos intereses y las obligaciones que nos competen como partícipes de un discurso solidario y respetuoso con las reglas de la cooperación internacional. Es en estas situaciones cuando de verdad se pone a prueba la eficacia real de esta distinción entre dos tipos de poderes. En definitiva, cuando se analiza de cerca la retórica sobre el *poder blando* y se ve el ansia de los Estados por gozar de “influencia” siempre surge la sospecha de que dicha influencia no es “desinteresada”, sino que busca ser instrumental para satisfacer intereses de tipo económico o hegemónico más que para fines más altruistas. Muchas veces conseguimos mejor lo que deseamos mediante la persuasión derivada de la autoridad o el carisma que nos proporciona nuestra “magnanimidad” que mediante el látigo. Sería ingenuo negar a estas alturas la legitimidad de la promoción de los intereses particulares de los Estados, pero si deseamos promocionar nuestro *poder blando* no podemos ignorar los fines para los que deseamos acumularlo.

La Acción Exterior como proyecto de país. Creando redes

Joan Subirats*

Nuevos escenarios

Podría parecer que en un mundo cada vez más interconectado, en el que las relaciones y los intercambios económicos se han mundializado, y en el que parecen existir fuertes tendencias a la homogeneización, queda cada vez menos espacio para hablar de proyectos específicos de país o de formas diferenciadas de plantear la Acción Exterior de un Estado. Pero, lo cierto es que podemos constatar como *se configuran estrategias de intervención y presencia en la esfera internacional que buscan una manera propia de ser universales*.

La dinámica de conexión entre lo global-universal y lo específicamente nacional-territorial no tiene porque ser visto como una forma de resistencia a la mundialización. Es más bien una dinámica *natural* que obliga a situar los problemas de cada país indefectiblemente en un contexto global, y que, al mismo tiempo, *exige dialogar con la globalidad desde las coordenadas propias y específicas de cada comunidad*, de cada territorio.

Hemos de *pensar globalmente y actuar en cada país, pero asimismo deberemos pensar desde cada país y actuar globalmente*. El futuro exige *reforzar los vínculos propios de cada país, de cada comunidad, entendidos como un activo social y no como un pasivo en un mundo global*. Sin duda no existe demasiado futuro para comunidades y territorios aislados y encerrados en sus peculiaridades, pero tampoco lo hay para dinámicas de relación artificialmente creadas o para estrategias sólo preocupadas por generar-extraer recursos sin establecer otros vínculos, compromisos y complejidades.

* Joan Subirats es Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto Universitario de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Las reflexiones que aquí presentamos tratan de situarse en ese escenario: los países y territorios, los gobiernos y la Acción Exterior, en el momento de cambio de época que estamos viviendo. Y lo hace asumiendo en toda su complejidad el entrelazamiento de temas que supone partir de los territorios y países y de sus distintas alternativas y formas de *governance*. Queremos pues dialogar conceptualmente con tres ideas-fuerza: *países, gobiernos y políticas de Acción Exterior y cooperación, en un entorno de red de actores*.

Es importante resaltar el papel de las especificidades y espacios territoriales en los que conviven diferentes redes sociales y económicas. Muchos estudios y trabajos recientes que tratan de entender las nuevas dinámicas de desarrollo, indican la importancia de los tejidos sociales, de las redes de interacción colectiva, de todas aquellas tradiciones y experiencias que generan sentido de responsabilidad colectiva sobre los espacios y los problemas conjuntos. Se habla de *capital social* para referirse a ese conjunto de lazos, de entidades, de vínculos entre personas y grupos que en un territorio determinado generan relaciones de reciprocidad, de confianza, de implicación colectiva sobre los espacios públicos y sobre los problemas que genera la convivencia. Nuestra hipótesis es que aquellos *territorios y comunidades que cuenten y aprovechen mejor esta base social, o que sepan generar mecanismos para hacerla aflorar y consolidar, serán las comunidades mejor preparadas para afrontar colectivamente su futuro*. Aceptar esa hipótesis implica entender la Acción Exterior como una palanca de reforzamiento de los propios recursos endógenos de cada país, de su capital social.

En un enclave nacional, en un territorio determinado, encontramos un conglomerado de personas y grupos que interactúan. Que dependen unos de otros en mayor o menor medida. Y que también en mayor o menor medida mantienen relaciones de fuerte continuidad. Al mismo tiempo va ganando fuerza la idea que la calidad de vida de un territorio, su calidad de cohesión social y convivencia cívica no dependen tanto de contar con una autoridad fuerte y soberana, como del hecho que todos esos actores, instituciones, entes y personas se sientan responsables del futuro de ese territorio, sin que ello implique la difuminación de las responsabilidades de cada quien.

Interdependencia, continuidad y falta de autoridad soberana capaz de decidir por todos en cada momento, son características que se acostumbran a utilizar en el momento de definir una red. Una red de actores que en el ámbito local acaba siendo responsable de una u otra forma, por acción u omisión, de las dinámicas locales que se van produciendo.

Las relaciones entre los diversos territorios y sus instituciones representativas han de basarse cada vez más en los principios de *corresponsabilidad colectiva y de participación ciudadana*. El gobierno del territorio, el gobierno de las comunidades no puede plantearse como un problema que afecta sólo a las autoridades representativas. Cada vez hemos de hablar menos de gobierno a secas, y más de capacidad de construir acción de gobierno entre todos.

La gobernanza (*governance*) de los países y regiones, de las comunidades ha de ser visto como un problema colectivo, en el que las reglas de la jerarquía ya no sirven como antes, y en el que hace falta establecer mecanismos de coordinación y de corresponsabilidad con los agentes y los actores sociales presentes en esos espacios.

Un mundo poliédrico que se desarrolla a partir de sus propias particularidades reclama nuevas estrategias de desarrollo. Algunos de los factores que caracterizarían esas estrategias de desarrollo serían: la capacidad de gestionar la red de actores; la capacidad de mejorar la competitividad a través del aprendizaje y la innovación permanentes; el fortalecimiento de la cohesión social y territorial, evitando la exclusión y la segregación social del espacio; la habilidad para el aprovechamiento de recursos inmateriales como el capital social, o los atractivos culturales y ambientales endógenos; y las habilidades de relación (*networking*) y presión (*lobbying*).

Estamos asistiendo a la progresiva sustitución de las fronteras entre territorios, entre estatutos competenciales, entre delimitaciones institucionales rígidas, por dinámicas más centradas en las capacidades de los actores para hacer progresar sus proyectos y sus estrategias desde posiciones de influencia y de articulación de recursos y complicidades.

Gestionar las interdependencias entre países, territorios y regiones, es el gran reto de una visión de la Acción Exterior que ha de superar la fase en la que las fronteras aislaban y delimitaban. Hoy lo que tenemos es una creciente interacción entre actores e instituciones al margen de terrenos acotados. *Se van sustituyendo marcos jerárquicos y terrenos de juego prestablecidos por redes complejas y multidireccionales.* Y es en este nuevo contexto en el que nos hemos de preguntar que significa gobernar, que significa influir, que significa intervenir y actuar en el exterior.

La acción de gobierno

Gobernar significa regular los conflictos que surgen en una comunidad determinada. Se trata, además, de una regulación que evita el enfrentamiento directo entre los diferentes intereses particulares y que, en cambio, los resuelve a través de la cesión de capacidades de mediación o arbitraje a una autoridad que debe ser reconocida y aceptada por las diferentes partes.

Es importante resaltar la significación territorial en este tema. Los conflictos entre intereses se localizan espacialmente, las comunidades gobernadas se identifican por su asentamiento (o su movilidad) territorial, y la aceptación de las funciones de arbitraje no se da a escala planetaria sino en el marco de determinados límites territoriales. De hecho, los gobiernos no se han caracterizado únicamente por la resolución de los conflictos colectivos, sino también por la defensa de sus fronteras territoriales ante la eventual penetración de gobiernos alternativos o por la voluntad de ampliar sus capacidades de

regulación más allá de sus límites originales. La acción de gobernar, en definitiva, pretende resolver determinados conflictos sociales pero, simultáneamente, genera una permanente tensión territorial.

Buena parte de la historia universal se puede interpretar como la historia de estas tensiones territoriales. Unas tensiones que han ido generando diferentes puntos de equilibrio en distintos momentos de la historia. Desde una perspectiva más reciente, las tensiones territoriales alcanzaron un punto de estabilización con la Paz de Westphalia (1648), y con ella nació la referencia territorial para el desarrollo de las capacidades de gobierno: el Estado-nación.

No es el momento de detenernos en su conceptualización, aunque podemos resumir sus elementos básicos a través de dos metáforas frecuentemente utilizadas por la literatura especializada (Lakoff y Johnson, 1980): el Estado-nación como persona y como hogar. Ambas metáforas nos remiten a un marco analítico construido a partir de tres conceptos clave: interior, frontera y exterior. El Estado-nación es una “persona” y, como tal, presenta una frontera física que distingue lo interior de lo exterior. El Estado-nación es además un “hogar” y, como tal, tiene también unos límites físicos que distinguen lo de dentro y lo de fuera. El Estado-nación, en definitiva, se define a través de unos límites territoriales, de unas fronteras que fijan las dimensiones del espacio que contiene tanto una comunidad con conciencia de sí misma como las capacidades de gobierno necesarias para resolver sus conflictos: una nueva metáfora, la del contenedor, nos sintetiza la esencia del Estado-nación.

El punto de equilibrio representado por el Estado-nación se ha mantenido, no sin dificultades, durante varios siglos. Sin embargo, hoy parece mostrar algunas señales de agotamiento. Se multiplican, de este modo, los argumentos destinados a identificar los retos que asedian al Estado-nación y las conjeturas sobre las formas de gobierno y las estructuras territoriales que eventualmente lo superarán. Estamos, pues, ante un momento histórico donde las tensiones territoriales han vuelto a emerger y donde, consecuentemente, estamos a la espera de la aparición de un nuevo punto de equilibrio.

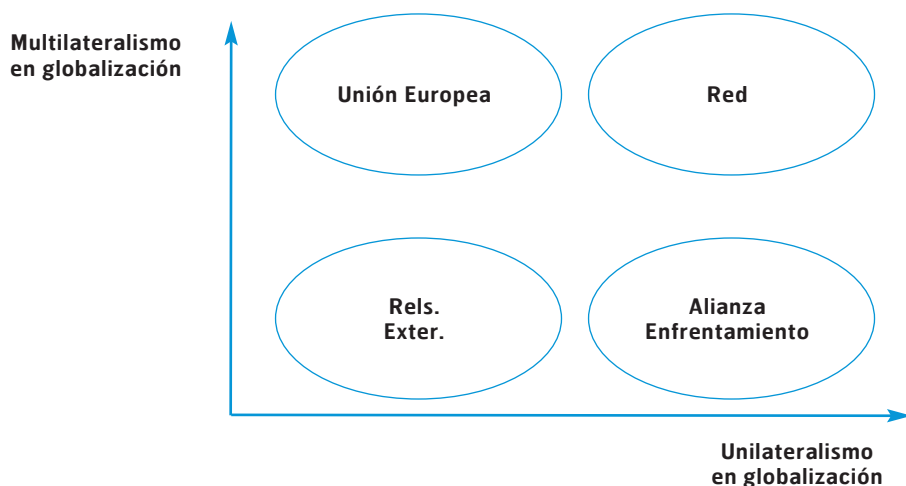
En las relaciones exteriores, ha sido frecuente trabajar con las lógicas del unilateralismo y el multilateralismo como formas alternativas de plantear estrategias de intervención-relación.

Si incorporamos estas dinámicas en el contexto de la mundialización-globalización, podemos analizar las distintas alternativas de Acción Exterior que, con la voluntad de adaptarse a una cambiante estructuración de las relaciones internacionales, compiten en la actualidad (véase esquema).

Las relaciones internacionales serían la forma histórica y aún dominante de plantearse la Acción Exterior por parte de los gobiernos, adecuada para una situación donde la

intensidad de los procesos de globalización es baja y donde es posible mantener pautas de interacción más autónomas; mientras que el gobierno a través de la red se adaptaría a un momento en que se intensifican los procesos de globalización y las pautas de interdependencia son inexcusables. La creciente significación de entes supra-estatales (como la UE) o las dinámicas de unilateralismo de ciertos países, representarían respuestas a cada uno de los procesos mencionados, aunque no a la combinación de ambos.

Figura 1: Formas de Acción Exterior en y tensiones derivadas



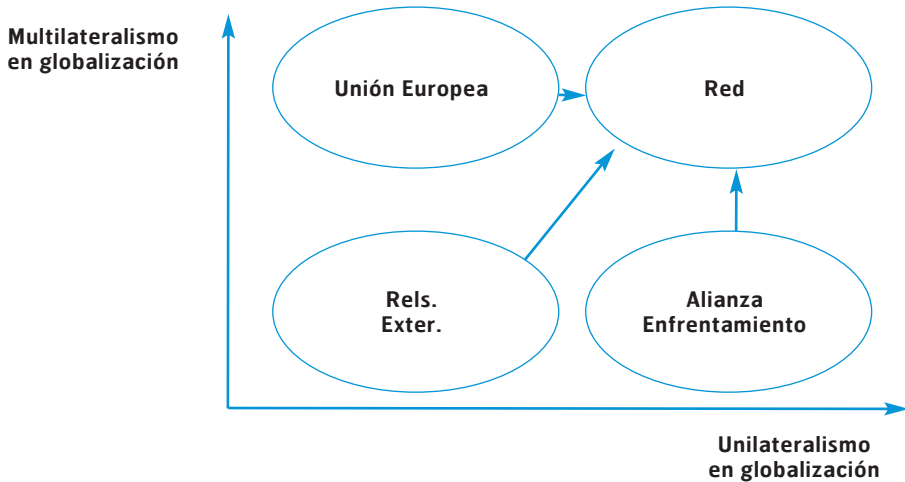
En estos momentos, estamos pues tratando de superar las lógicas tradicionales de *realpolitik* que descansaba sobre los supuestos de que lo verdaderamente importante eran los aspectos materiales de las relaciones entre países, y que la única unidad de análisis que importaba era la de los Estados-Nación.

Las presiones de la globalización y la interdependencia nos conducen hacia la articulación de una lógica de Acción Exterior pensada cada vez más en clave reticular. Crecen de manera exponencial los flujos de capital, trabajo y tecnología, se refuerzan los organismos multilaterales y empresas multinacionales, y aumentan las transacciones entre estos actores, posibilitada por las tecnologías de la información y la comunicación y, en particular, por el ciberespacio. Intentaremos, a continuación, observar sus implicaciones sobre las dinámicas de gobierno y de Acción Exterior, y para ello utilizaremos la metáfora de la red.

En realidad, estamos suponiendo que el referente conceptual de la red sirve tanto para caracterizar una realidad que se nos va imponiendo como para pensar una forma

alternativa de gobernar y actuar. Es decir, la red se utiliza como imagen para definir nuestro mundo actual, pero también como recurso para pensar nuevas formas de abordar su regulación. La lógica del argumento se visualiza en la figura 2, donde la red ya no es una alternativa, sino una dirección en la que se mueven las constelaciones de actores de las diferentes situaciones.

Figura 2: Formas de Acción Exterior y dinámicas de cambio



Podemos tratar de resumir algunos de estos elementos con el cuadro siguiente:

Cuadro 1: Diferencias entre realpolitik y netpolitik

Realpolitik	Netpolitik
Estados como unidad de análisis	Nodos, redes, actores estatales y no estatales
Primacía del <i>poder duro</i> (recursos, etc.)	Primacía del <i>poder blando</i>
Política del poder entendida como juego de suma cero	Posibilidad de juegos ganador-ganador o perdedor-perdedor
Sistema entendido como anarquía e inherentemente conflictivo	Posibilidad de articular intereses, cooperación
Primacía del interés nacional	Primacía de los intereses compartidos

Fuente: adaptado de Noya (2006)¹.

1. Noya, J. “Una Diplomacia pública para España”. *Documento de Trabajo*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2006.

Gobernar la red

Durante la última década, la reflexión política ha dado respuesta a los retos de una realidad que no se adecuaba a sus criterios tradicionales de análisis, proponiendo un nuevo concepto: la aparición de una forma distinta de gobierno que hemos llamado *governance*². Bajo esta etiqueta se ha pretendido construir una aproximación analítica que nos permita movernos en la misma dirección que nuestro entorno. Es decir, ante la desaparición del antiguo continuo territorial y la emergencia de una red de flujos parece imprescindible desarrollar formas de gobierno que se adapten a la flexibilidad, la abertura y la complejidad que esta situación genera.

El gobierno de la red, por otra parte, supone que esta nueva *governance* ya no es únicamente un reto para el Estado, en tanto que organización política que tradicionalmente ha monopolizado las responsabilidades de gobierno, sino que afecta a todos aquellos actores (públicos y privados) que participan en las distintas redes territoriales y en las lógicas de la Acción Exterior. Esta aparente dispersión de las responsabilidades de gobierno ha propiciado dos líneas de reflexión: la incorporación de la sociedad civil en las tareas de gobierno y la Acción Exterior y la aparición, en el ámbito institucional, de un gobierno multi-nivel, donde el eje nacional-global debe articularse.

Las sociedades en transición hacia modelos postindustriales y con fuerte presencia de las tecnologías de la información y del conocimiento son sociedades cada vez más complejas: se diversifican las estructuras sociales, laborales, familiares, demográficas y étnico-culturales; se diversifican, también, los valores, las pautas culturales, las identidades y las formas de acción colectiva. En este contexto se hace insostenible la concepción de una gobernación monopolista: la complejidad social se proyecta hacia el proceso de elaboración de políticas y empieza a extenderse el modelo de la gobernación pluralista, la cual, más allá de las lógicas tradicionales del Estado, va adoptando configuraciones reticulares. Y ello, evidentemente, es aplicable también a la política de relaciones internacionales, a la Acción Exterior de un país, de un gobierno.

Las redes de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictuales o de consenso, y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, se convierten en los nuevos espacios predominantes de regulación social, de *governance*. En ellos, las opciones políticas de fondo vendrán a determinar los roles a jugar por cada uno. Desde una visión comprometida con la esfera pública, puede sostenerse la

2. La traducción del término *governance* es una tarea controvertida. Algunos se han referido a ella como gobernabilidad, aunque ésta tenga un significado claramente diferente, mientras otros han optado por la expresión gobernación, la cual tampoco nos satisface. Recientemente la UE ha adoptado el término *gobernanza*. Desde nuestro punto de vista, la traducción más adecuada sería simplemente *gobernar* o *capacidad de gobernar*, aunque también es cierto que el uso abundante del término ocasiona confusiones. En este texto hemos optado o bien por mantener la expresión inglesa (*governance*) o bien, cuando la sintaxis lo facilite, por hablar de *capacidad de gobernar*.

necesidad que los actores institucionales refuercen sus capacidades de liderazgo y conformación de redes. Y, desde este liderazgo, abran juego hacia el fortalecimiento del papel de la sociedad en un espacio público compartido y en una dimensión internacional crecientemente interrelacionada a todos los niveles.

Cuadro 2: Espacios de acción y actores en la Acción Exterior

	Esfera mercantil	Esfera Gubernamental	Esfera tercer sector
Supranacional	Transnacionales	Acuerdos y organizaciones internacs.	ONG globales
Nacional	Empresas	Central	Organizaciones sin ánimo de lucro nacionales
Subnacional	Empresas autonómicas y locales	CC. AA. / Municipios	Organizaciones de ámbito autonómico y local

Fuente: adaptado de Donahue J. D. y Nye J. S. *Governance in a Globalizing World*. Brookings Institution Press, 2000.

En el esquema adjunto (véase cuadro 1), se presenta un escenario complejo, en el que la Acción Exterior se produce simultáneamente y en paralelo desde y en distintos espacios y puntos de partida. No es solo la geografía de la gobernanza la que es más compleja, sino que las modalidades desde las que cada uno de los actores y en cada una de las esferas actúa es distinta y responde a sus propias lógicas. El resultado que surge de todo ello, no es seguramente la obsolescencia inmediata del Estado-nación, sino su transformación y el surgimiento y la necesidad de nuevas formas de hacer política y de plantearse la Acción Exterior de manera colectiva y plural. Ni los poderes públicos son capaces por si solos de llevar a delante la complejidad de la Acción Exterior en un mundo globalizado, ni tampoco el mercado por si solo será capaz de resolver los problemas globales planteados.

Se necesita, para que la cosa funcione, que se impliquen un conjunto heterogéneo de agentes (procedentes tanto del sector privado, como del ámbito de la acción social, como procedentes de las iniciativas de las distintas esferas de gobierno). La eficacia de la acción de esta red de actores, dependerá no de su estructura jerárquica o de mando, sino de su capacidad de interrelación, de los lazos que generen entre si y con otros actores y otras redes. El problema es la capacidad de gobernar conjuntamente esas redes, de influir en ellas, de generar sinergias positivas.

Cuando se habla de “diplomacia civil” nos referimos a un marco cognitivo en el que se trata de contener un conjunto de iniciativas intergeneracionales, multiculturales y multi-religiosas que permitan actividades conjuntas y partenariados concretos. Se trata de evocar una interacción personas-personas, o gente-gente, que trascienden edad, cultura y geografía, de tal manera que la acción ciudadana pueda superar barreras que crean muchas veces las lógicas políticas e institucionales. En este contexto, las redes de actores no son metáforas sólo descriptivas de los procesos de gobierno. Son variables

independientes, factores con capacidad explicativa sobre los contenidos y los rendimientos de las políticas. Al lado, desde luego, de otras variables explicativas de corte más estructural. Por todo ello se hace necesario abordar un doble reto: a) definir el concepto de red de *governance* a partir de sus elementos clave; b) considerar los mecanismos de gestión y liderazgo de las redes desde una perspectiva de política pública.

¿Qué define una red de governance?

Las redes expresan realidades complejas y cambiantes. Cualquier intento de definir las de forma muy exhaustiva, con profusión de elementos caracterizadores, se convierte en un ejercicio estéril. Sin embargo, debe explicitarse aquello que define a la red como un espacio de *governance*, y que por tanto la hace diferente a alternativas más tradicionales. Como ya hemos avanzado, destacaríamos tres características:

- La no-existencia de un centro jerárquico con capacidad de determinar procesos de gobierno de forma monopolista. Expresado en positivo: la estructura multi-nodal de la red y la determinación relacional de procesos y resultados.
- La interdependencia. No se trata sólo de pluralismo, de más actores; se trata sobre todo de dependencias mutuas (heterarquías) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir ciertos resultados.
- Una cierta institucionalización, en el sentido menos estructural del término. Es decir, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.

La gestión y el liderazgo público de redes de governance

La dirección de una organización jerárquica se realiza desde la capacidad de mando de su cúpula. Los mercados contienen sus propios mecanismos de autorregulación. Más allá de las lógicas del Estado jerárquico y del mercado, ¿cómo puede dirigirse una red de actores en tanto que espacio de *governance*, de regulación del conflicto social?

La gestión de las interacciones internas

El objetivo es incidir sobre una red de actores ya existente, bien para activar e intensificar interacciones, bien para generar intermediaciones tendentes a favorecer determinados objetivos definidos desde una perspectiva pública.

A) *Activar la red*: Desde una perspectiva pública definida, se trata de estimular las interacciones necesarias, para que la red se ponga en movimiento. Es importante poner de relieve las interdependencias y fortalecer las posiciones nodales clave para sacar

adelante las políticas. B) *Fortalecer la densidad relacional*: La gestión pública de una red ha de generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la interacción. Es necesario explorar la creación de escenarios de suma positiva y el diseño de instrumentos de regulación de conflictos que reduzcan las incertidumbres. C) *Promover la intermediación*. El liderazgo público de una red ha de fortalecer capacidades de encuentro de denominadores comunes que canalicen las diferencias hacia la acción: procesos de generación de confianza, de facilitación de diálogo y de construcción de espacios de consenso.

De los tres elementos anteriores se desprende que los niveles de centralidad de las perspectivas públicas en el interior de una red no sólo dependen de la capacidad para definir finalidades estratégicas, sino también de la capacidad de activar relaciones, ofrecer fórmulas que minimicen costes e incertidumbres y construir espacios de intermediación y desbloqueo de conflictos enquistados. Ninguna de estas capacidades garantiza el estricto control del proceso de *governance*, pero ayuda a situarlo en una perspectiva de pluralismo público (Kickert, et.al. 1997).

La gestión de la estructura de la red

En ocasiones, la estructura de la red existente puede generar un espacio poco adecuado para el impulso de ciertas políticas. Cabe entonces incidir en la alteración de la propia red a partir de tres dimensiones posibles de incidencia:

A) *Incidir sobre la configuración básica de la red*: Por la vía de dar entrada a nuevos actores haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea. B) *Incidir sobre las distribuciones de poder*: Se trata de alterar los patrones de asimetría en la distribución de recursos normativos, económicos, simbólicos o cognitivos, de tal forma que se eviten situaciones de *captura* de la red por parte de intereses muy fuertes pero no mayoritarios. C) *Incidir sobre los valores y las percepciones*. En este caso la estrategia pública pasa por producir marcos y universos de referencia. Es decir generar una situación de hegemonía cultural. Por medio del discurso y la deliberación se crean “*policy core beliefs*” —o paradigmas de política— en línea con las finalidades estratégicas de la acción pública.

El gobierno multinivel (multilevel governance) y en red (network governance)

Ante la permanencia del Estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismo y globalización, los analistas han elaborado la idea del gobierno multi-nivel. Al mismo tiempo, en este escenario, las capacidades de gobierno dependen de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores

públicos y privados. La nueva *governance*, por lo tanto, responde a la complejidad del momento asumiendo y provocando una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multi-nivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red). Esta *governance*, en palabras de Llamazares y Marks (1999), se puede definir como “*un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas*”.

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernanza? Para dar respuesta a este interrogante, en primer lugar, deberíamos recordar que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo.

Desde nuestra perspectiva, son las formas de gobernar, no sus objetivos, los que estamos repensando. Las nuevas formas de gobernanza deberían continuar asegurándonos que es posible perseguir un interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si pusiéramos en duda este objetivo no estaríamos hablando de capacidades para gobernar, sino de otras cosas. Las formas de gobierno, en cambio, están efectivamente experimentando profundas transformaciones. Para analizarlas nos parece oportuno, en primer lugar, identificar las características clave de las formas tradicionales de gobierno y, más tarde, valorar hasta que punto la nueva gobernación las está reformulando. Así, hemos considerado que el modelo tradicional de gobierno se caracteriza por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

Por *especialización* entendemos que la aparición del gobierno se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad gubernamental y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se aplicaría pues al gobierno: metemos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el gobierno distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen, dentro del contenedor, diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades.

Las nuevas formas de gobernanza, en cambio, no mostrarían la misma obsesión por la especialización: ni el gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones dónde distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multi-nivel

y el gobierno en red comportan la desaparición de lo *interior* y lo *exterior*, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público.

A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, *lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue*. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

El gobierno multi-nivel, por lo tanto, no supone un proceso de descentralización competencial sino de concurrencia de las mismas. *No se trata de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos*. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la *suma positiva*, mientras que la lógica de la especialización es la lógica de la *suma cero*.

El segundo rasgo formalmente característico del gobierno tradicional lo habíamos identificado como el ejercicio de *autoridad*. La especialización de funciones, además, facilitaba que esta autoridad se ejerciera en monopolio, ya que no había competencia en el ámbito de las funciones y responsabilidades previamente asignadas. Los muros físicos del contenedor gubernamental también evitaban cualquier posibilidad de colaboración. El gobierno, en otros términos, no compete ni colabora con nadie, tan solo ejerce sus responsabilidades con la autoridad que legítimamente le ha sido asignada.

Los argumentos esgrimidos en el párrafo anterior no reflejan, ni por asomo, lo que ocurre en la realidad. En la realidad, el monopolio público de la autoridad es una ficción, ya que los diferentes niveles de gobierno compiten y/o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil. Esta situación provoca algunas perplejidades, ya que si la tarea del gobierno consiste en *obligarnos* a cooperar a favor de un interés colectivo, ¿cómo podrá obligarnos sin recurrir a la autoridad? ¿cómo podrá defender un bien común que no sea el resultado de la interacción —cooperadora o competitiva— entre diferentes intereses parciales?

Los académicos hemos encontrado una respuesta genérica y, por lo tanto, aún insatisfactoria a este interrogante: lo que el gobierno debe hacer para gobernar sin recurrir a la *autoridad* es *gestionar la red* de forma que acabe gobernando a través de la *influencia*. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos o colaboradores, con lo cuál volvemos a las formas de regulación pre-hobbesianas. La nueva capacidad de gobierno, por lo tanto, se concentra en la gestión de unas redes que muestran pautas simultáneas de competencia y colaboración.

¿Cuál es la principal recomendación que estamos haciendo desde la teoría a unos gobernantes ansiosos por gestionar la red y, de este modo, gobernar a través de la influencia? Desde nuestro punto de vista, les estamos sugiriendo que tienen una *red interna en la que tienen que provocar dinámicas de cooperación sin las cuáles difícilmente serán competitivos en las redes externas*.

Reflexiones finales

En la convocatoria de este seminario de la FIIAPP se decía: “La política exterior se ha convertido en buena medida en una lucha por atractivo, legitimidad y credibilidad”, y se añadía: “En un contexto como el actual de ciertas tensiones entre culturas y en el que el mundo necesita una interlocución internacional basada en la empatía y el diálogo, este *poder blando* se convierte en un instrumento de gran potencial para nuestra Acción Exterior”. En las páginas anteriores hemos tratado de incorporar argumentos y razones que abundan en esa perspectiva. La de una Acción Exterior que busca complicidades dentro y fuera del país, que busca generar diálogo sobre problemas e intereses comunes y contrapuestos, que busca urdir tramas de vínculos y lazos entre actores para que, cada uno desde su autonomía y desde su propia perspectiva, se acabe avanzando en estrategias conjuntas.

Ante problemas y situaciones complejas no valen simplificaciones unilaterales. La metáfora de la red nos permite recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende ni reducir ni eliminar, sino que debe aceptarse y gestionarse. No debemos tratar de reducir la complejidad porque esa complejidad nos traslada una realidad rica, llena de matices que son imprescindibles cuando tratamos algo tan delicado como son aspectos culturales, perspectivas religiosas, tradiciones seculares o concepciones del desarrollo. La aceptación de la complejidad en la Acción Exterior, nos enriquece. Nos permite identificar múltiples dimensiones y percepciones diversas sobre los problemas, nos permite detectar la presencia de variados instrumentos de intervención, y nos permite aceptar la existencia de distintos objetivos y puntos de vista. La diversidad, multiplicidad, la variedad y la distinción son atributos de la complejidad, al tiempo que factores que enriquecen nuestra capacidad tanto de comprensión como de intervención.

Desde nuestra perspectiva, esta aceptación de la complejidad se traslada también a las formas de gobernar. La idea del *governance* pretende precisamente estimular la transformación de nuestras capacidades de gobierno, invitándonos a aceptar la interacción entre niveles de gobiernos y la presencia de una red de actores diversos. Invitándonos, en definitiva, a incorporar la complejidad en las tareas de gobierno.

Desde estas bases se entiende mejor la idea de una nueva Acción Exterior, que trate de construir confianza superando las barreras tradicionales. Y ello exige, una cierta

reciprocidad y bidireccionalidad de la comunicación entre actores, una continua capacidad de interacción entre instituciones, colectivos no formales, y organismos no gubernamentales, sin ocultar las contradicciones que todo proceso de este tipo conlleva, y evitar las situaciones de pura retórica, para construir desde la confianza que brinda la práctica, los proyectos y acciones concretas³.

Mientras la Acción Exterior tradicional, se basa en la relación gobierno a gobierno, aquí nos hemos referido a las dinámicas municipios-municipios, personas y organizaciones civiles con personas y organizaciones civiles, y las dinámicas instituciones con otros entes y asociaciones. Ello implica pasar de la lógica tradicional basada en los intereses supremos del Estado, a las ideas de diálogo, de valores universales a compartir, de la aceptación del cambio y del protagonismo de la sociedad civil, y como hemos ya insistido, de lo macro a lo próximo y de la jerarquía a las redes.

Actuar en el exterior desde la aceptación de la complejidad implica, con otras palabras, reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su participación en las tareas comunes, y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de provocar actuaciones integradas. *El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación.*

3. Véase Leonard, M. et al. *British Public Diplomacy in the Age of Schisms*, Londres: Foreign Policy, 2005 Centre.

**Jornada "España en un mundo globalizado.
Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad:
construyendo gobernanza democrática"**

Inauguración. Retos y oportunidades de la Acción Exterior española en un mundo globalizado

Intervención de Bernardino León*

Como conocen, el debate sobre la globalización es un proceso abierto, en el que se ofrecen numerosas interpretaciones y diagnósticos, así como recetas o pautas de acción para hacerle frente, domesticarla, adaptarse o simplemente convivir con ella.

Creo que no es arriesgado afirmar, como señaló el profesor George Lakoff, de la Universidad de California, en el Panel Internacional de Intelectuales Progresistas, celebrado en Madrid el 19 y 20 de enero, que el mundo de hoy se caracteriza sobre todo por el cambio en áreas tan diversas como la sociedad, la economía, la tecnología e incluso el medio ambiente. Este proceso de cambio condiciona indudablemente la política de los actores de la Comunidad Internacional y, dado que las fronteras entre el ámbito doméstico y el exterior se han difuminado, ningún Gobierno puede vivir ajeno a él.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de reflexionar sobre la globalización y el papel de los Estados, es, a mi juicio, la necesidad de no ser un sujeto pasivo en este proceso, sino de contribuir a definirlo teniendo en cuenta el interés nacional y el imperativo de promover valores universales como la democracia o los Derechos Humanos. Gobernanza, en definitiva

España no puede estar de espaldas a esta realidad, no sólo por la necesidad de preservar sus propios intereses, sus actores nacionales, sino también porque nos obliga a ello nuestro peso económico, político y cultural en la escena internacional así como los principios que se recogen en nuestra Constitución.

En este entorno cambiante las amenazas a que hacen frente los Estados son más difusas, son asimétricas y no convencionales. Van desde el terrorismo a la proliferación de

* Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

armas de destrucción masiva, de los conflictos regionales, los Estados fallidos o en descomposición a la delincuencia organizada, de las pandemias y la pobreza a la degradación medioambiental y la seguridad energética. Son amenazas a las que no se puede hacer frente con medios militares o con los parámetros de una política de seguridad tradicional.

El internacionalista Hedley Bull afirma que en última instancia los problemas de la Comunidad Internacional se acaban reduciendo a dos, la cuestión del orden y la cuestión de la justicia, y que el orden internacional depende de cuál de estas dos realidades prime.

El Gobierno ha apostado por la definición de un sistema internacional basado en la primacía del Derecho y el multilateralismo efectivo; en el diálogo y el consenso; en la promoción de la democracia y los Derechos Humanos; en la creación de una sociedad internacional más justa, en la que los beneficios de la globalización puedan repartirse entre todos. Por ello, ha duplicado el monto de la cooperación al desarrollo, pasando del 0,25% al 0,55% del PIB en estos cuatro últimos años.

Desde una perspectiva geográfica, además de mantener nuestra implicación en áreas tradicionales de la política exterior española, recuperando el protagonismo en una Unión Europea en proceso de transformación, promoviendo la consolidación democrática y la reducción de las desigualdades en Iberoamérica y trabajando para hacer del Mediterráneo un espacio de paz, seguridad y libre comercio, hemos querido impulsar la presencia de nuestro país en zonas como Asia o África Subsahariana.

Desde una perspectiva transversal, hemos identificado nuevos ejes prioritarios para nuestra Acción Exterior como la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, la promoción de los Derechos Humanos, el aprovechamiento racional de los recursos energéticos y naturales, la gestión de los flujos migratorios o la internacionalización de nuestras empresas.

A continuación, comentaré brevemente lo que considero que han sido los principales aspectos de nuestra Acción Exterior en algunos de los campos citados.

En primer lugar, el Gobierno ha considerado que el fomento de un multilateralismo activo, selectivo, estratégico y eficaz era la vía más idónea y respetuosa con los derechos de todos de trabajar por la paz y el desarrollo de los pueblos. Resulta patente que —hoy más que nunca— los problemas de la sociedad internacional sólo pueden ser afrontados con alguna garantía de éxito desde el ámbito multilateral y que la búsqueda de soluciones unilaterales termina siendo un vano espejismo, porque los problemas y los retos son colectivos. Éste es, por tanto, el momento de las instituciones multilaterales, del diálogo sin exclusiones y de los esfuerzos conjuntos. En este sentido, desde hace tres años se están realizando importantes esfuerzos para fortalecer la presencia

de España en los organismos internacionales, y el cumplimiento de este objetivo pasa necesariamente por un incremento de las contribuciones a dichos organismos. Hoy en día somos el octavo contribuyente al Presupuesto de Naciones Unidas y estamos en el Grupo de Grandes Donantes de los principales organismos internacionales, como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados o el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Hace cuatro años estábamos entre los quince o veinte primeros contribuyentes y ahora, por ejemplo, hemos pasado a estar entre los cinco principales contribuyentes en materia de Derechos Humanos.

Por otro lado, España está firmemente comprometida con la paz y la seguridad, no sólo a nivel programático, sino también en la práctica, consciente de que el mantenimiento de un lugar destacado en el concierto de naciones conlleva también responsabilidades. De ahí nuestra activa participación en numerosas Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Afganistán, Kosovo, Bosnia o Líbano, como todos ustedes conocen perfectamente.

Nuestro compromiso con la paz y seguridad tiene también su reflejo en el ámbito europeo, ya que continuamos impulsando una genuina política europea de seguridad y defensa autónoma a través del desarrollo de capacidades propias.

En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, España aspira a convertirse en un referente. Hemos tenido una decidida actuación en la definición, en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, de una Estrategia Global contra el Terrorismo, que establece un marco doctrinal y operativo de la comunidad internacional, y fuimos escogidos por el Secretario General de Naciones Unidas como uno de los dos países para liderar este proceso. España ha pasado, además, a ser el principal contribuyente a esta iniciativa.

El Gobierno ha llevado a cabo, asimismo, un considerable esfuerzo en el ámbito de la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la seguridad, promoviendo la universalización de los tratados y acuerdos en esta materia, sobre la base del refuerzo del papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el entendimiento de que el cumplimiento de las Resoluciones que de él emanan es la mejor garantía para la paz y la seguridad internacionales.

Uno de los grandes desafíos a los que tiene que hacer frente nuestra política exterior es la cuestión migratoria. La inmigración se ha situado en el primer plano de las preocupaciones de nuestra sociedad, al pasar a ser España el segundo país del mundo, después de Estados Unidos, que más emigrantes recibe. En este campo, el Gobierno ha optado por una política integral que comprende tres elementos básicos: la vinculación de los flujos a la realidad del mercado laboral; la integración social de los inmigrantes, y el refuerzo de los instrumentos de lucha contra la inmigración ilegal en el marco de un amplio proceso de cooperación internacional.

Los Derechos Humanos son una prioridad de la política exterior de España, tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales. España ha contribuido decisivamente a la creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y ha presentado su candidatura a dicho órgano para el periodo 2008-2011.

Entre las nuevas iniciativas llevadas a cabo en este terreno, cabría citar:

- La intensificación de los contactos con la sociedad civil de cara a la elaboración de una política exterior en materia de Derechos Humanos y, muy especialmente, a la puesta en marcha del Plan Nacional de Derechos Humanos.
- La inclusión de las cuestiones referentes a los Derechos Humanos en todas las relaciones bilaterales.
- La participación activa en los procesos de elaboración de nuevos instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.
- Y la consideración de los mismos como una de las prioridades horizontales de nuestra cooperación al desarrollo.

Asimismo, dentro de esa política de defensa de los Derechos Humanos, habría que citar los esfuerzos del Gobierno por promover la igualdad de género a nivel global, para lo cual hemos incorporado esta dimensión, por ejemplo, a la cooperación al desarrollo, apoyado las iniciativas de Naciones Unidas o luchado por sostener los esfuerzos de las mujeres en zonas de menor desarrollo relativo, como África.

La cuestión energética aparece también hoy como una de las claves del panorama estratégico internacional y es especialmente relevante para España, dada nuestra gran dependencia energética del exterior, que se cifra alrededor del 75% frente al 50% de media de los países de la UE) y la alta intensidad energética de la economía, igualmente muy superior a la media de la UE.

Pese a que contamos con una mayor diversificación geográfica de nuestras fuentes de aprovisionamiento, en comparación con la preponderancia de Rusia para otros miembros de la UE, se aprecia una concentración de esta dependencia en algunos países que viven realidades complejas. Ello, unido al protagonismo absoluto del petróleo en nuestra matriz energética, hace que la economía española sea muy vulnerable a las oscilaciones en el precio de este combustible. Por ello, tenemos que estar muy atentos al potencial desestabilizador que el factor energético tiene en determinadas regiones y apostar por fuentes de energías alternativas.

No podemos tampoco olvidar la importancia creciente del medio ambiente en nuestra Acción Exterior. Esta preocupación está en consonancia con la inquietud que la cuestión suscita a nivel internacional. España está firmemente comprometida con los esfuerzos internacionales para luchar contra la degradación del medio ambiente, como es visible tanto en nuestras políticas nacionales como en nuestra participación en los

regímenes internacionales instaurados o en la cooperación al desarrollo que desplegamos.

Ya en el ámbito económico, quisiera recalcar que desde la Administración, estamos apoyando a las empresas e inversiones en su presencia internacional, facilitándoles el asesoramiento necesario así como la estabilidad de nuestras relaciones para que puedan llevar a cabo su labor. Conscientes de que la globalización significa, antes que nada, la existencia de un mercado global y la necesidad de competir en el mismo, el Gobierno ha reforzado las iniciativas de lo que se denomina “diplomacia comercial”, incorporando esta faceta en las visitas de alto nivel, ampliando la red comercial exterior o manteniendo una destacada presencia en los organismos económicos y financieros internacionales.

Por último, desearía mencionar dos iniciativas singulares del Gobierno que representan un esfuerzo para hacer frente a los retos de la globalización, a esas “amenazas difusas” que mencionábamos al inicio de esta intervención: la Expo Internacional de Zaragoza y la Alianza de Civilizaciones.

Numerosos escenarios indican que gran parte de los conflictos del siglo XXI serán por recursos escasos, entre los que se destaca el agua. Por ello, la Exposición Internacional de Zaragoza será una buena ocasión para analizar uno de los temas más complejos de la actualidad, con el objetivo último de contribuir a la agenda multilateral del agua en tres dimensiones fundamentales:

- En primer lugar, la gestión sostenible de un recurso cada vez más escaso y su implicación energética.
- En segundo lugar, su aportación al desarrollo económico.
- Y en tercer lugar, su dimensión tecnológica y empresarial.

Creo, sinceramente, que con esta iniciativa España predica con el ejemplo cómo se deben afrontar los retos de un futuro que ya es casi presente: a través del diálogo y la concertación.

He dejado para el final la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones, no porque tenga, obviamente, menor relevancia, sino porque es una buena muestra de la concepción que tiene el Gobierno sobre el espíritu que debe impregnar las relaciones internacionales.

Los acontecimientos de estos últimos años han acentuado la percepción de que se está ampliando la distancia y la falta de entendimiento entre las sociedades que tienen diferentes visiones del mundo, en general, y las sociedades islámicas y occidentales, en particular. Este ambiente ha sido explotado y exacerbado por los extremistas de todas las sociedades. El sentido de la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones no es nuevo. Sin embargo faltaba la dimensión global que sólo el marco universal de las Naciones Unidas puede ofrecer. A diferencia de otras iniciativas anteriores, la Alianza de Civilizaciones

persigue la formación de un amplio consenso internacional en torno a un proyecto de acciones concretas, quisiera subrayarlo, de naturaleza política. En muy poco tiempo la Alianza ha conseguido pasar a ser percibida como un nuevo instrumento a disposición de la Comunidad Internacional para hacer frente a un problema para el que no teníamos instrumentos en el marco de Naciones Unidas. La Carta de Naciones Unidas fue redactada para un mundo muy diferente, en el que primaban los Estados y en el que vivíamos en la Guerra Fría, pero no las amenazas difusas mencionadas.

El I Foro de la Alianza de Civilizaciones, celebrado hace pocos días, nos ha permitido impulsar nuestra capacidad de movilización política en torno a la Alianza a diferentes niveles: con los Estados y Organizaciones Internacionales; con los jóvenes, personalidades mediáticas y creadores de opinión; con el mundo empresarial y la sociedad civil; con el mundo académico, universitario y religioso. Asimismo, queremos potenciar el papel de la Alianza como *Clearing House* y ayudar así a dar un mayor impulso a lo mucho que las organizaciones internacionales y regionales ya están haciendo en la materia. Por otra parte, el Foro ha permitido pasar de las palabras a la acción y podemos decir que la Alianza de Civilizaciones, a pesar de los grandes retos a los que se enfrenta, es ya una realidad en la Comunidad Internacional y en el debate de los valores que deben regirla en esta nueva fase que se abre.

Tal vez, la principal aportación de la Alianza de Civilizaciones reside en su faceta de gestión de la diversidad. Contra algunos que mantienen que el mundo es plano y, por tanto, homogéneo, la Alianza de Civilizaciones desea insistir en la idea de que vivimos en un mundo lleno de contradicciones y paradojas, por lo que hay que gestionar la diversidad. Por ello el proyecto de la Alianza de Civilizaciones es idóneo porque permite a diversas culturas y puntos de vista hablar entre ellos en pie de igualdad.

En suma, los campos de acción de la política exterior española son muy numerosos y presentan múltiples desafíos a nuestra diplomacia, a cualquier democracia, que ha de emplear todos los resortes a su alcance, de entre los que destacan la diplomacia pública, la creciente presencia de la lengua y culturas españolas en el mundo, las nuevas tecnologías o un servicio exterior reforzado para tratar de enfrentarse a ellos con éxito. Estos son instrumentos de *poder blando*.

Sin embargo, a mí no me gusta mucho la distinción entre *poder blando* y *poder duro*. Los países que hablan de *poder blando* son los que se expresan en la práctica mediante el *poder duro*. España no tiene *poder duro*, pero tampoco podría sólo depender del *poder blando*. Por ello, prefiero hablar de “poder inteligente”. En un momento como el actual en las relaciones internacionales no hay que pensar tanto en términos de poder, sino de redes y estructuras.

Sin duda, en esta labor de definir nuestra Acción Exterior en un mundo globalizado, el apoyo de instituciones como la FIIAPP y los procesos de reflexión como el que hoy

iniciamos son de un valor incalculable. Creo, y estimo que es una opinión compartida por todos los aquí presentes, que hoy en día la definición de la Acción Exterior del Estado no involucra sólo al Gobierno sino también a actores como las empresas, las Organizaciones No Gubernamentales, los medios de comunicación, los institutos de relaciones internacionales, incluso el poder legislativo o el judicial, en definitiva, a toda la sociedad española. No en vano, una de las prioridades exteriores del Gobierno ha sido la apertura de la Acción Exterior a la sociedad civil.

La FIIAPP ha sido en todo este tiempo un instrumento único para la política exterior, de gran eficacia y muy relevante a la hora de ayudar a la construcción de la gobernanza institucional, algo fundamental en tiempos de de mudanzas. Por todo ello, quisiera felicitar a la FIIAPP en su décimo aniversario y animarle a continuar en esa encomiable labor.

Sesión 1.

España ante la globalización: una estrategia de liderazgo

Intervención de Martín Ortega Carcelén*

Quisiera empezar reiterando mis felicitaciones a la FIIAPP ante iniciativas como esta. Es muy importante contar con reflexiones de esta naturaleza. En mi exposición voy a tratar cuatro puntos: en primer lugar, qué es España; en segundo lugar, analizaré el contexto global con unas observaciones históricas que creo se echan en falta en la reflexión, muy útil por otra parte, de José Ignacio Torreblanca; en tercer lugar, hablaré de la naturaleza del liderazgo que se busca para España, y que, desde mi punto de vista, es un liderazgo de contenidos; y en último lugar, haré una reflexión sobre los instrumentos.

En primer lugar, **qué es España**. Esta es una cuestión que ha ocupado a muchos intelectuales durante siglos, pero se ha realizado normalmente en un ejercicio de introspección, es decir, nos poníamos a pensar sobre lo que somos nosotros mismos, con pocos puntos de referencia en el exterior. Existe toda una historia y una tradición sobre la pluralidad de España, sobre su unidad, sobre un régimen republicano o monárquico, más o menos católico, también una “España invertida”, una España atrasada, un “me duele España”. Este ejercicio de introspección es bien conocido.

Otra forma de pensar **qué es España** consiste en compararnos con el resto del mundo, teniendo en cuenta que ya estamos abandonando un viejo complejo, según el cuál muchos modelos exteriores eran mejores que el nuestro, y por ello tratábamos de parecernos a los Estados democráticos o a los Estados industrializados. Esto ya no es así, y ese ejercicio de reflexión sobre qué es España se realiza cada vez más de manera global.

En este sentido, hoy nos encontramos con una situación muy interesante, y es que al no haber modelos de referencia, tenemos que definir nuestro propio modelo. Es decir, España ha llegado a la vanguardia de la acción internacional, por así decirlo, y, además

* Director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

de un contexto internacional que exige redefiniciones, nosotros estamos en un punto en el que, de alguna manera, miramos hacia delante, viendo que el camino está por construir. Entonces, somos nosotros quienes tenemos que definir cuáles son los caminos siguientes que hay que recorrer, y probablemente lo que hagamos nosotros se convertirá en modelo para otros. A partir de ahora estamos en un punto en el que otros se referirán al “modelo español”, igual que durante mucho tiempo nosotros buscábamos acercarnos al modelo federal alemán o al modelo político parlamentario británico o al modelo económico sueco. Ha llegado el momento en el que nosotros vamos a ser modelo. Y eso lógicamente nos sitúa en una posición muy interesante y ante una gran responsabilidad. Tenemos que tomar conciencia de esta nueva situación que se ha producido muy rápido, casi sin darnos cuenta.

En segundo lugar, **sobre el contexto global**. José Ignacio Torreblanca ha comenzado por el contexto global —por la globalización— para pasar después a Europa y por último a España. Yo he empezado por España y ahora voy hacia lo general. Se habla mucho de la globalización, pero me da la sensación que la moda de la globalización ya está superada. En las relaciones internacionales hay modas, y hay un lenguaje dominante, que parte sobre todo del mundo anglosajón, que impone —como dijo Lakoff en la conferencia ya citada por Bernardino León— cuáles son nuestros marcos de pensamiento, las estructuras semánticas en las que nos vamos moviendo. Así, primero fue la globalización, después la guerra contra el terrorismo y luego las armas de destrucción masiva. Hoy casi no nos acordamos de todo esto, aunque el lenguaje internacional ha estado dominado por la idea de “amenaza” durante bastante tiempo.

¿Qué ocurre hoy en día? Estamos en un momento de catarsis global, al producirse una serie de movimientos tectónicos en los que Estados Unidos, particularmente durante los dos mandatos de Bush, ha desperdiciado su liderazgo global. A principios del año 2000, Estados Unidos tenía una posición privilegiada desde el punto de vista ideológico, militar, político y económico, pero por una incapacidad manifiesta de la élite política de Washington para gestionar ese liderazgo, en cierto modo la mayor amenaza para Estados Unidos ha sido él mismo. Además de las amenazas externas, ellos mismos han dilapidado su liderazgo a nivel internacional. Esto ha tenido unas consecuencias globales muy importantes. En esos movimientos tectónicos, las potencias emergentes han reforzado su poder, Estados Unidos ha disminuido el suyo, la Unión Europea casi ha desaparecido, y nos encaminamos hacia un nuevo mundo.

Creo que 2008 será un año de transición. Tenemos en marzo elecciones en España, y en noviembre, en Estados Unidos. Sin embargo, ya no importa tanto qué candidato va a ganar como qué le piden los ciudadanos a ese candidato y, sea quién sea, qué es lo que esa persona y su entorno van a hacer a partir de enero de 2009. En efecto 2009 va a ser un año de reconstrucción, de reconstitución de la escena global, y a Estados Unidos no le va a quedar más remedio que entrar en negociaciones globales, para de alguna manera rehacer la gobernanza global. Naciones Unidas se crea en 1945,

y aunque se han ido poniendo algunos parches a lo largo del tiempo, casi todos los Estados miembros estaban de acuerdo en su 60 aniversario, en 2005, en que era una estructura obsoleta que había que reformar. Han surgido temas nuevos fundamentales, como son los derechos humanos o el mantenimiento de la paz, ausentes en la carta de Naciones Unidas; se debería ampliar el Consejo de Seguridad; hay que encontrar acuerdos globales para el cambio climático, porque de otra manera avanzamos hacia el eco-desastre, etc. Por tanto, el año 2009 será un año de reformulación de la agenda global. España tiene que estar preparada para ese proceso de reformulación. Por ello, más que hablar de la globalización, en el momento actual yo hablaría de un proceso histórico inmediato que nos lleva a una cita, o a una serie de citas, para las que hay que estar preparados.

En cuánto al contexto europeo, en mi opinión Europa se ha transformado radicalmente a causa de la ampliación. Todo el mundo daba por supuesto que había que ampliarse, pero no nos dábamos cuenta hacia dónde íbamos. Europa se está transformando y, quizá utilizando una hipérbole, puede decirse que se está convirtiendo en una “mini Naciones Unidas”. Europa se va a convertir en algo inmanejable si entran seis nuevos Estados de los Balcanes y Turquía, y quizá después otros como Georgia. En 1991, cuando se firma el tratado de Maastrich, éramos 12. En 1994, entraron tres nuevos miembros y nos convertimos en la Europa de los 15. Desde 1994 al 2004, durante diez años, hemos sido 15. Había una cierta homogeneidad, una comunidad de propósito, en fin, compartíamos una visión más o menos común del mundo. Pero en el 2004 viene el “big bang”, la UE abre sus puertas a 10 nuevos miembros, y en el 2007 a dos más. Es en esta coyuntura reciente cuando se plantea un problema. José Ignacio lo dice claramente en su papel, Europa es parte del problema y parte de la solución.

El tercer punto que quería tratar, es **qué tipo de liderazgo busca España**. Sobre la provocación lanzada por FIIAPP en esta mesa redonda en relación a cómo definir una estrategia de liderazgo, he de decir que estoy de acuerdo con el análisis y las bases que ha sentado José Ignacio Torreblanca. Entonces, ¿a qué tipo de liderazgo puede aspirar España? Creo que es un **liderazgo de contenidos**, un liderazgo de valores y principios. Y en este sentido, la distinción entre *poder duro* y *poder blando* también me parece que se queda algo escasa, al menos como descripción. Ahora se habla de “poder inteligente”. Yo prefiero la distinción latina entre *potestas* y *autoritas*. Es importante insistir en la idea de que España puede representar esa “*autoritas*”. España, a diferencia de otros países, no tiene hipotecas mayores, o hipotecas recientes. Ahora viene el Bicentenario de las Independencias de América, y se va a producir un debate interesante, pero se trata de un debate lejano en el tiempo. Con las hipotecas, me refiero a que no es comparable, por ejemplo, con el tema de los franceses en Argelia. Tampoco tenemos armas de destrucción masiva. Quizá nuestra mayor hipoteca sea la del Sahara Occidental, debido a nuestra mala gestión del conflicto en 1975. No somos una potencia colonial reciente, y además hemos hecho los deberes en muchos campos: así por ejemplo, nos hemos puesto al día en la cooperación al desarrollo, también participamos

en las operaciones de mantenimiento de la paz, en el multilateralismo, somos socios leales en Europa, etc. Todo esto nos hace ser un actor creíble en la escena internacional.

De la misma manera que Estados Unidos ha perdido credibilidad en el mundo, según todas las encuestas de opinión, España se sitúa justamente en el lado opuesto. Otros Estados, como Canadá, Australia con el nuevo gobierno, los países nórdicos, también formarían parte de una liga de países a los que no se les puede hacer reproches realmente graves.

Ahora bien, debemos saber que los valores y principios no son nuestro monopolio, ni lo hemos inventado ni debemos creer que somos los únicos que lo defendemos. No obstante sí podemos jugar un papel muy importante en el orden internacional. Y aquí vuelvo a la reflexión que la FIIAPP hace en su documento de trabajo sobre la insistencia en la institucionalidad. Concretando esta “autoritas”, creo que esa idea de que España puede tener un nicho especial en el reforzamiento institucional para ayudar a algunos Estados a salir de su debilidad, es una forma de traducir esa apuesta por los valores y principios en medidas concretas que apoyen a la institucionalidad, tanto interna como internacional, en otros contextos regionales. En Iberoamérica parece claro nuestro apoyo, pero no hay que olvidar otras regiones también cruciales para España, como es el Magreb. En los próximos años, o triunfamos en esa región o vamos a fracasar como potencia. El Magreb debe ser un área prioritaria para España, y es allí donde tenemos que insistir también en este apoyo a la institucionalidad.

Por último, **una reflexión sobre los instrumentos**. Cuando hablamos de los instrumentos, siempre pensamos en la Acción Exterior. Sin embargo, aunque nosotros definamos un nuevo modelo de potencia, aunque nosotros participemos de manera renovada en el orden internacional, etc., si este esfuerzo hacia fuera no tiene una dimensión interna, es decir, si no está acompañado de una toma de conciencia por parte de la sociedad española sobre cuál es el papel de España en el mundo, entonces habremos fracasado. Se ha dicho que la política exterior debería obedecer a un movimiento de abajo a arriba, y que el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Gobierno son los encargados de coordinarlo. Si otros Ministerios, si las Comunidades Autónomas, si los ayuntamientos tienen hoy su propia política exterior, si las ONG tienen su propia Acción Exterior, si las empresas multinacionales tienen su propia dimensión exterior, entonces todos vamos a hacer política exterior, y el rol del Gobierno debería ser el de coordinar estas distintas agendas. Sin embargo, esto nunca cuajará en una intervención para un auténtico cambio para un mundo mejor. En este punto, y de nuevo coincido con José Ignacio Torreblanca, muchas veces se utiliza un enfoque de la política exterior como si fuera una especie de “árbol de Navidad” donde cada uno, individualmente, cuelga su adorno. Más bien debiera ser al revés, desde el Gobierno se debería planear un proyecto común, que puede ser luego completado con medidas concretas, y con la contribución de todos.

El problema es que existe una diferencia muy grande entre lo que es España en el mundo, en comparación con otros países, cómo se percibe España en el mundo y cómo nos percibimos los españoles a nosotros mismos. Muchos españoles no saben lo que está haciendo España en el mundo ni lo que puede hacer ni lo que debe hacer, ni siquiera se lo han planteado. En el debate interno estamos pendientes de si las competencias de las Comunidades Autónomas tienen que ser mayores o menores, y sin embargo la dimensión global, que es fundamental, a veces se pierde. En mi opinión, hay que hacer simultáneamente un doble esfuerzo: hacia el exterior, para definir ese nuevo modelo de potencia y seguir trabajando en ello, y hacia el interior, para que los ciudadanos españoles sepan qué está haciendo España en el mundo, qué es España en el mundo y cómo podemos ayudar a construir un mundo mejor.

Por otra parte, nuestra capacidad del llamado *poder duro* es tema que debe examinarse también. El hecho de que tengamos un buen presupuesto de defensa, no es malo por definición, porque dependerá de cómo se emplee dicho presupuesto. Si estás convencido de que el papel de tu país en el mundo tiene que ser activo y decisivo, por la paz y por el progreso, ello también significa tener unas fuerzas armadas que sepan hacer todo eso y que participen para hacerlo.

En conclusión, felicito a la FIIAPP una vez más, y encuentro el documento de José Ignacio Torreblanca muy estimulante. España se presenta como un nuevo actor global que, en la etapa constitutiva que se dibuja en el horizonte hacia 2009, tiene un papel esencial que jugar como defensora de la institucionalidad internacional, para lo cual España debe reforzar sus instrumentos de Acción Exterior.

Intervención de Pablo Benavides*

En primer lugar, unos comentarios muy breves sobre el documento que ha presentado José Ignacio Torreblanca. He leído muchos documentos de José Ignacio, e incluso he leído algunos de sus libros, y sé hasta qué punto su planteamiento es siempre interesante, y en cierto modo provocador. No voy a hacer un comentario extenso de su documento, sino simplemente resaltar algo que sí ha llamado mi atención. Se trata de una serie de binomios antinómicos que él plantea a lo largo de su documento, y que para mí no son categorías antinómicas, sino que probablemente, y por utilizar algún término válido, sean sincréticas, es decir, no se entendería la una sin la otra, van inherentemente unidas. Creo que en esos binomios subyace una serie de elementos de reflexión muy interesantes sobre los que no voy a profundizar, pero sí me gustaría, al menos, señalar.

* Embajador en Misión Especial para la Cooperación Institucional-Financiera con los Países de la Europa Ampliada. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

El primero de estos binomios es *poder blando versus poder duro*. La intervención de Delia Blanco prueba claramente que ese *poder duro*, y en esto disiento de lo que ha dicho Bernardino León, va a seguir existiendo. Creo que el problema no es saber si existe, hay un *poder duro* que se ejerce en Irak y otro tipo de poder que se está ejerciendo en Kosovo, entre ambos hay una diferencia abismal pero ambos tienen que ir juntos. Segundo, la “demanda de Europa *versus* la oferta de Europa”. Ambos elementos del binomio tienen que ir también unidos, sin embargo haría falta saber qué tipo de Europa estamos ofreciendo y demandando. Otro binomio, “Tratado de sospecha *versus* Tratado de reforma”. Me ha sorprendido gratamente esta confrontación que refleja bien lo que ha significado el Tratado último. Otro elemento para la reflexión que José Ignacio Torreblanca plantea en su documento es el binomio “Más Europa *versus* mejor Europa”. También “Exportación de problemas nacionales en el marco europeo *versus* importación de problemas europeos”. Nuestros problemas nacionales dejan de serlo porque los extrapolamos y los discutimos en Europa, y los problemas de Europa, en los que no estuvimos mezclados durante muchísimos años, ahora son problemas nuestros. Y finalmente en el binomio “unión de proyectos *versus* proyecto de unión”, ambas expresiones van también inevitablemente unidas. Todos estos binomios, los planteo en esta mesa redonda únicamente como elementos de reflexión.

En segundo lugar, quisiera tratar algunos temas más concretos. A lo largo de muchos años, me ha tocado dirigir programas de cooperación en la Comisión Europea, y llevar a cabo, lo digo sin ninguna presunción, lo que cabría calificar como una “*Ostpolitik* europea”. Y se hizo bajo la dirección de uno de los hombres que quizá mejor represente el paradigma del *poder blando*, Jacques Delors que tenía las ideas muy claras en este sentido. Cuando se aborda el tema de la *ostpolitik* en el seno de la UE y se permite el ingreso de nuevos países, se hace precisamente en base a un ejercicio de *poder blando*. La Comisión Europea definió entonces una serie de criterios, que iban desde la aceptación de los partidos políticos o de los sindicatos hasta el respeto a la libertad de expresión —curiosamente estos mismos criterios en el Consejo Europeo de Copenhague se convirtieron en los “criterios de Copenhague”— que se imponían a aquellos países que pretendían ingresar en la UE. Por cierto, es llamativo que estos criterios —como he dicho por influencia de Jacques Delors— nunca integraron o nunca incluyeron la imposición de la economía de mercado.

En definitiva, lo que trato de decir es que en aquella época, estuvimos en cierto modo escribiendo prosa sin saberlo, ejerciendo *poder blando* sin saber que de hecho lo ejercíamos. Y los grandes programas de cooperación y de asistencia técnica (PHARE, TACIS, CARD, MEDA), todos estaban impregnados de este *poder blando*. Todo aquel que no aceptara los criterios definidos, no podía beneficiarse de la ayuda europea. Ahora bien, lo que no era tan evidente es que los instrumentos que utilizábamos en aquella época, en consonancia con el concepto de “cooperación y asistencia técnica” que se manejaba, fueran los más idóneos. Estos instrumentos consistían en grandes consultoras, muy caras, que producían sus informes para el gobierno beneficiario y la

Comisión, y que posiblemente quedaban archivados en alguna estantería de algún Ministerio búlgaro, ruso o ucraniano.

En mi opinión, los proyectos de hermanamiento, que aparecen en el año 1998, han sido innovadores y revolucionarios. El concepto de “asistencia técnica” se ha estrechado, y ha pasado a ser algo mucho más íntimo y mucho más directo entre el país beneficiario y el país que presta la ayuda. Y creo que en ese ejercicio de “hermanamiento”, España ha cumplido más que satisfactoriamente. Frente a la nula participación española en la “asistencia técnica tradicional” de esos viejos programas, hoy, ya subsumidos en el programa de Hermanamientos, el ejercicio de nuestra asistencia ha sido francamente bueno. Hemos mantenido siempre una posición privilegiada, el cuarto o quinto Estado miembro a razón del número de proyectos adjudicados. Es precisamente en el ejercicio de ese *poder blando* donde España ha cosechado más éxitos con proyectos desarrollados por los Ministerios de Justicia, de Asuntos Exteriores, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Interior, etc.

Esto significa, y con esto termino, que España tiene la potencialidad de transmitir su propia experiencia, que se valora afuera mucho más de lo que la valoramos nosotros mismos y que permanece en la memoria histórica de muchos de estos países inclusive cuando nosotros ya no queremos hablar de ello por considerar que se trata de una etapa superada. La transición democrática española sigue interesando en muchos otros países, y se la sigue tomando como modelo y ejemplo de cómo se hace este tipo de ejercicio.

Se hizo la ampliación, y ahora miramos a países de reciente creación como Moldavia, Georgia o Ucrania, a los países del Mediterráneo, pero siempre con la preocupación de transmitir una serie de criterios políticos, de valores, que en definitiva constituyen el vehículo de una forma de pensar y de actuar. Estoy convencido de que hemos sido capaces de probar que con vehículos y elementos transmisores de ese *poder blando*, sabemos y podemos hacerlo, y por supuesto en ese sentido seguiremos trabajando para reforzar el orden institucional.

Intervención de Rosa Delia Blanco*

Agradezco profundamente a la FIIAPP, con la que he venido además colaborando, la invitación, sobre todo porque se trata de una mesa redonda de académicos, de teóricos y de gente responsable de distintos ministerios e instituciones que se dedican a la reflexión sobre la política exterior

Mi intervención será breve y se basará en la reflexión que, al menos desde el ámbito parlamentario, se realiza sobre la FIIAPP, de las relaciones exteriores y del papel que

* Presidenta de la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

debe ocupar España en la Acción y en el Servicio Exterior. En este último punto, me gustaría abordar una cuestión espinosa, que supongo nos interesa a todos, se trata de la posibilidad de una reforma tanto del Servicio como de la Acción Exterior del Estado, esto es, de la necesidad de una nueva ley que pueda de alguna manera poner al día todos estos temas que hoy nos ocupan.

En primer lugar, creo que la FIIAPP lleva 10 años trabajando bien en el tema de la “gobernanza”. Me refiero a “gobernanza” en el amplio sentido de la palabra, que abarca desde el movimiento de funcionarios públicos cuya capacidad técnica ha contribuido a la construcción de administraciones locales y administraciones regionales, hasta el asesoramiento a parlamentarios para construir realmente un parlamento interactivo que represente a los ciudadanos. Conozco más profundamente el trabajo de la FIIAPP en América Latina, aunque he leído con atención su labor en los países de Europa del Este, y creo que la FIIAPP ha sido un importante instrumento de una “Nueva Política Exterior” en ciernes. Insisto en que todavía está sin consolidar, y que probablemente, dado el mundo en el que hoy vivimos, no cuaje en un modelo único y cerrado, tal y como se concibió después de la Segunda Guerra Mundial y hasta el final de la Guerra Fría.

Yo no estoy muy de acuerdo en que los ciudadanos no perciben qué ocurre en el exterior y qué hace España en el exterior. No lo creo, porque desde el 11 de septiembre y la destrucción de las Torres Gemelas, la ciudadanía siente que la política exterior, y todo lo que ocurre fuera de nuestro país, le afecta directamente. Es decir, se ha convertido en una cuestión nacional, de primer orden. Los ciudadanos, los pocos que compran periódicos y los muchos que sí recogen los gratuitos todos los días en el metro, en sus lugares de trabajo, etc., leen las páginas que tienen que ver con lo que ocurre fuera de nuestras fronteras. El 11 de septiembre fue suficiente para demostrar a la ciudadanía que vivíamos en un mundo en el que el “otro”, aunque el “otro” sea desconocido, podía atacarnos sin previo aviso.

No estoy de acuerdo, por tanto, en que la política internacional no sea una cuestión de primer orden para los ciudadanos y la opinión pública. Creo que lo es, que lo leen, que lo siguen, y que no sólo miran con estupor el hambre, la pobreza etc., que sale todos los días en los informativos, sino que buscan información y conocen cada vez más qué está ocurriendo fuera.

Voy a abordar tres puntos que son, a la vez, retos importantes:

En primer lugar, la Acción y el Servicio Exterior, son dos cosas distintas, y ambas tienen que ser modificadas desde su estructura. Los cambios institucionales que conllevó la transición democrática, en el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores se concretaron sólo en el nombramiento de los ministros y de los altos cargos. Quiero decir que no hubo una reflexión en torno las necesidades tanto del Servicio exterior como de la Acción

Exterior del Estado, y en torno a las necesidades de la población y de la opinión pública. No culpo al cuerpo de los diplomáticos, no culpo al acceso a la carrera diplomática, no culpo a nadie. Simplemente fue uno de los reductos donde nos quedamos atrás, y nadie se atrevió a modificar esas pautas. Tanto la Acción como el Servicio Exterior de nuestro país son obsoletos, no están adecuados a los retos que tenemos ahora en un mundo extremadamente cambiante, lleno de posibilidades pero también de problemas extremadamente delicados. La diplomacia no es lo que era. En segundo lugar, hay múltiples actores que intervienen en la Acción Exterior de nuestro país, que no son reconocidos como tales, y cuando se les reconoce, son cuestionados. Y, por último, tampoco tenemos suficientes recursos humanos preparados ni debidamente profesionalizados por zonas, regiones o sectores.

Con esto quiero decir que: o abordamos pronto una ley integral del Servicio y de la Acción Exterior del Estado, que contemple a todos los actores que en este momento están conviviendo en la Acción Exterior, y al mismo tiempo que el Ministerio dote de una estructura ágil, de un acceso a la carrera diplomática más adecuado a los tiempos en que vivimos, o realmente todo lo que podamos hacer desde otras estructuras, será ineficiente o escaso teniendo en cuenta los retos que se nos presentan.

Sé que estoy planteando un tema de debate en el que no todo el mundo estará de acuerdo, e insisto en que nadie es responsable de esta situación. Simplemente que si bien hace 15 años pensábamos que la dimensión exterior era un monopolio de los diplomáticos, y de hecho los diplomáticos se preparaban muy bien para gestionar dicha dimensión, hoy vivimos en un mundo mucho más complejo, y la gestión de la dimensión exterior no puede permanecer igual. No tener en cuenta el papel que cumple la cooperación al desarrollo, sus múltiples formas en el exterior y no considerarlo parte de la Acción Exterior del Estado de pleno derecho es de una miopía total. No contar con la “diplomacia parlamentaria” como un instrumento de suma importancia para la política exterior, en la medida que un parlamento puede desarrollar mejor ciertos trabajos que el ejecutivo porque tiene un orden de libertades más amplio para la negociación, es también miope. No contar con todos aquellos voluntarios, incluso con las figuras de los cónsules honorarios, que a veces funcionan mejor que los cónsules de pleno derecho, es corto de miras. Pensar que alguien que viaja fuera de España en busca de “sol y playa” no necesita de la Acción Exterior es miope. Como también lo es, pensar que puede haber una Acción Exterior del Estado en este momento desvinculada de una estrategia de las fuerzas armadas de interposición de paz. Sé que éste es un tema muy delicado, pero las fuerzas de intermediación de paz y los ministerios de defensa son también —nos guste o no— una forma de Acción Exterior del Estado. Por tanto, los Ministerios de Defensa y de Exteriores, a día de hoy, deberían también coordinar sus estrategias.

Por último, quisiera dejar planteado un tema. Hay un reto muy importante para España, que no es América Latina, que no es la cohesión europea, y que es África.

África es fundamental para nuestro país, por muchísimas razones y no sólo por las razones de la emigración.

Intervención de Milagros Hernando*

Me gustaría compartir con ustedes las reflexiones que desde la Cooperación Española hacemos precisamente en torno al concepto de “gobernanza”, aunque yo prefiero utilizar el término “gobernabilidad”. Es necesario hacer una reflexión sobre cómo abordar la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional, y en general todas aquellas dimensiones que tienen que ver con el esquema de cohesión social, a la hora de plantear nuestra relación con los países en desarrollo en los debates internacionales, en los que este tema se plantea desde la perspectiva de la política de desarrollo.

Voy a comenzar por los cuatro pilares básicos en los que se ha apoyado la Política de Cooperación Española en esta legislatura. El consenso ha sido el primero de ellos, esto es, el intento por construir una política pública entre todos los actores. Un ejercicio difícil pero que sin duda es el cimiento para la construcción de políticas de Estado. Creo que, con los errores y las críticas que sean oportunas, se ha ido marcando un procedimiento de trabajo que a todos nos cuesta —siempre es mucho más fácil ser un déspota ilustrado, que democrático, en el sentido amplio del término— pero que sin duda va poniendo aspectos muy importantes sobre la mesa en relación a cómo abordar el proceso de globalización o el proceso sociológico contemporáneo. El segundo pilar que tiene que ver con el incremento de los recursos financieros. No estamos hoy aquí para hablar de esto, pero creo que es importante también subrayar el ejercicio de solidaridad que hace la sociedad española, cuando decide que una parte de su presupuesto nacional se destine a cooperación en una cantidad mucho más importante que lo hacía anteriormente. El tercer pilar hace referencia sobre todo a la calidad de la ayuda, es decir, cómo trabajamos en cooperación, qué tipo de ejercicios hacemos para que esa ayuda sea mucho más eficaz. Por último, el cuarto pilar es el esfuerzo multilateral, el intento de estar presentes en los foros, el intento de elegir una vía de trabajo a través de los organismos multilaterales, que tal vez no había estado tan presente en las legislaturas anteriores de nuestra democracia.

Los comentarios que quiero introducir están relacionados con el tercer y cuarto pilar, y tienen que ver con cómo abordar lo que implica la “gobernanza” en el mundo globalizado, la “gobernabilidad”, si ustedes prefieren, en los países en desarrollo con los que estamos trabajando.

* Directora General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

Este tipo de reflexiones las hemos marcado en unos documentos que algunos ya están a disposición de la sociedad española, y por supuesto de los países con los que estamos trabajando, y otros están finalizándose para su difusión. Es el caso, por ejemplo, de la “Estrategia Sectorial de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional en la Cooperación Española”, que marca las líneas de acción en el ámbito de la construcción de institucionalidad. Efectivamente, como decía Pablo Benavides, es muy importante que seamos capaces transmitir la experiencia adquirida en la construcción de un Estado democrático. En ese sentido es bueno saber cuáles han sido los errores —o siguen siendo los errores— y los aciertos. Normalmente nos vamos a encontrar con países que también están en situaciones de vulnerabilidad social, y, por tanto, nuestra comprensión de lo que ha sido todo el proceso de construcción del Estado democrático debe servir para apoyar lo que dichos países consideren apropiado y necesario, nunca para imponer. Dichos países lógicamente están en ese proceso de construcción de sus Estados de derecho y nosotros estamos ahí como parte de ese diálogo.

Fundamentalmente las reflexiones que quiero compartir con ustedes, y que están en el documento citado, que como les digo va a ser público en las próximas semanas, tienen que ver con la tensión entre la institucionalidad y la construcción de capacidades sociales. La apuesta tradicional de la cooperación española fue una apuesta por la construcción de institucionalidad. Y, efectivamente, la construcción de institucionalidad es muy importante, así, por ejemplo, los programas de hermanamientos forman parte de ese proceso de construcción de institucionalidad. No obstante, nos parece mucho más importante abordar los modelos de construcción de Estado de derecho desde la perspectiva de las capacidades sociales. Si nosotros analizamos nuestra historia reciente, observamos que en 1975, cuando se inicia el proceso de transformación política, antes de que se produjera el cambio institucional, lo que sí había cambiado era el tejido social, lo que estaba debajo de aquellas instituciones. Por ello, en ese debate entre lo que es la institucionalidad y la constitución de capacidades sociales, nosotros, desde la perspectiva de la cooperación, hemos optado, por supuesto, por no olvidar la primera, pero por darle un impulso muy importante a la segunda.

En esta segunda dimensión es, además, el enfoque de derechos el que ha marcado nuestro trabajo intelectual. El enfoque de derechos reivindica todos aquellos temas relacionados con derechos humanos en sentido amplio, los temas de seguridad ciudadana, pero además aquellos temas relacionados con ampliar opciones que generen oportunidades a través del acceso a los servicios sociales básicos. Es difícil hablar de Estado de Derecho cuando en un país el 75% de la población es analfabeta. No es un Estado de Derecho real, es un Estado de Derecho mínimamente formal. Nosotros apostamos por la construcción de capacidades sociales y la generación de oportunidades para que esos Estados de Derecho se hagan realidad. En este debate no es posible olvidar la cuestión de la legitimidad del gobierno y de las instituciones públicas.

¿Qué pretendemos con ese documento, con ese marco analítico en el que estamos trabajando? Perseguimos tres objetivos básicos. En primer lugar, la profundización de los modelos democráticos en los países con los que estamos trabajando a través de la construcción de ciudadanía. En segundo lugar, la institucionalización de las normas jurídicas y de las instituciones. Y en tercer lugar, la mejora del rendimiento económico y social.

En cualquier caso el papel de la sociedad civil va a ser crucial. Si en ese debate entre construcción de institucionalidad y construcción de las capacidades sociales apostamos por la creación y dinamización de redes sociales reales, entonces el papel de la sociedad civil lógicamente se vuelve de primer orden. Y en este punto desde la perspectiva de los países financiadores de la cooperación aparece un nuevo debate sobre qué papel darle o qué papel fomentar o primar. Creemos de todas formas, y creo que así lo ha demostrado la propia evolución y la propia experiencia de la sociedad española, que fortalecer el papel de los gobiernos locales —el nivel de gobierno más cercano al ciudadano— es una apuesta segura. Todo lo que son servicios sociales básicos, todo lo que es creación de tejido social, todo lo que es generación de oportunidades, e incluso la posibilidad de que esas cartas de derecho no sean cartas de derecho mínimamente formales, es mucho más sencillo de abordar a nivel local. Si bien es cierto no todos los países piensan igual, pero me llama la atención que, en el tiempo que llevo en cooperación, muchos de los responsables políticos, incluso de países no tan estructurados que me parecían iban a tener una opinión mucho más jacobina de lo que es la construcción del Estado, sin embargo se han dado cuenta que la única vía de ir construyendo sociedades con una mínima opción de ciudadanía es en el marco de los gobiernos locales.

La última reflexión que quiero hacer es sobre la coordinación de los actores, y ahora nos analizamos a nosotros mismos. Todos los que estamos aquí, de una forma o de otra, trabajamos en el sistema de cooperación, bien en el sistema de cooperación español bien en algún foro multilateral, intentando desde el punto de vista de la conceptualización, desde el punto de vista de la ejecución o desde el punto de vista de la vinculación con actores —sean empresariales, sean organismos no gubernamentales, etc.— lograr eso que denominamos “gobernanza democrática” en el mundo contemporáneo, o “gobernabilidad” que es el concepto por el que yo apuesto. Y ahí creo que tenemos reflexiones importantes que hacer.

Creo que existe un consenso internacional, desde luego en el sistema de cooperación español, sobre el contenido de la Declaración de París para la mejora de la eficacia de la ayuda. Pero la Declaración de París tiene consecuencias importantes, no es sólo una cuestión declarativa. La primera consecuencia importante es que estamos trasladando la responsabilidad de las agendas de desarrollo a los países que las están implementando y no a los donantes financieros. Por tanto, puede que en el diálogo con los países con los que estemos trabajando, o en las mesas en las que estemos sentados, no necesariamente compartamos puntos de vista, y ahí se abren varias posibilidades

u opciones. Por el momento, desde la administración central creemos que el principio de “apropiación” o el de “pertinencia” es vital para asegurarse pasos mínimos en la eficacia de la ayuda. Pero ello significa lógicamente que los donantes tienen que hacer un ejercicio de sentarse en una mesa con los responsables de la agenda de desarrollo de los países socios y aceptar que no habrá márgenes propios, sino más bien voluntad para coordinarse y llegar acuerdos. Por supuesto que no es un proceso sencillo, máxime cuando se trata de países que están transitando hacia la democracia o en proceso de consolidación. Por tanto, este proceso de reflexión de “España en un mundo globalizado”, y me refiero particularmente al ámbito de cooperación al desarrollo, implica una responsabilidad importante por parte de todos los actores que trabajan en el sistema de la cooperación española. Probablemente en la próxima sesión el Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo va a seguir ahondando en este análisis.

Simplemente quiero terminar señalando que si hemos apostado por el concepto de gobernabilidad es porque creo que el concepto de “gobernanza” tiene una reminiscencia de carácter técnico, de gestión. Preferimos “gobernabilidad” porque tiene un matiz más político, queremos hablar de opciones de democracia y de los modelos políticos por los que optan los países con los que estamos trabajando en el mundo contemporáneo, y que no necesariamente han de ser los que más nos interesan.

Mesa-Coloquio

Comentario de Claro José Fernández-Carnicero*

Quisiera hacer dos reflexiones, una sobre la dimensión real del poder y otra sobre la necesidad de que toda política pública cuente con un proyecto que la conforme. También me atrevería a hacer una propuesta, si se puede llamar así, sobre la participación de las Cámaras, hasta ahora deficiente como ha dicho el moderador, en el debate sobre Política Exterior.

En primer lugar, en cuánto al “poder”, no me resisto a insistir en la falacia en la que incurre Joseph Nye con la división entre *poder blando* y *poder duro*. Realmente el *poder blando*, resumiendo, no es más que una máscara inteligente, porque el poder, a diferencia de la fuerza, es siempre inteligente. Es, por tanto, una máscara que cuando no tiene un soporte se queda en pura mueca. Lo mismo ocurre con *auctoritas* y *potestas*. La *auctoritas* se aplica a individuos, para referirse a lo que es estrictamente prestigio. La *auctoritas* cuando se aplica a una comunidad política, realmente si no tiene medios, si no tiene soporte detrás, se difumina, se convierte en humo inmediatamente. La *auctoritas* se reconoce a los individuos, no a las instituciones o poderes públicos.

* Letrado Jefe del Departamento de Estudios del Senado.

Segundo, parece incontestable la necesidad de partir de un “proyecto”, entendido no como modelo cerrado, como apuntaba muy bien la Diputada Delia Blanco. A mí no me gusta el concepto de globalización tal y como se ha integrado en el diccionario de la Real Academia de la Lengua, que lo reduce exclusivamente al ámbito de economía productiva y financiera. La globalización es, en mi opinión, consecuencia fundamentalmente de asumir nuestra posición interdependiente, en un mundo en el que realmente nadie se basta a sí mismo. Entonces esta globalización a lo que debería llevar realmente es a la necesidad de configurar proyectos, proyectos de identidad y proyectos de Política Exterior, en función de ese principio de interdependencia. Yo recuerdo siempre una conferencia de quien fue alcalde de Roma, Giulio Carlo Argan, historiador y crítico de arte, que hablaba de la necesidad de superar las ocurrencias y superar la superposición de acciones, e integrar esas acciones en un proyecto. Un proyecto, fundamentalmente, es algo que tiene unidad, insisto, no algo cerrado pero que tiene unidad, y es identificable desde dentro y desde fuera. Realmente en un marco como el de la FIIAPP, el proyecto nos acerca a otra idea que es la de elaborar un programa y contar, a través del consejo asesor de la Fundación, con las administraciones con las que FIIAPP colabora. Nosotros, lo digo como funcionario parlamentario, estamos encantados en participar siempre que la FIIAPP nos convoca. Personalmente siempre he participado cuando se me ha llamado para dar clases en la Escuela Diplomática o dar una charla o una conferencia. Pero creo que daría más estabilidad institucional si en el consejo asesor, o en un órgano semejante, se integrara a los representantes de los demás poderes del Estado, como ha dicho el Secretario de Estado. Creo que eso enriquecería enormemente el horizonte de una fundación pública como es la FIIAPP.

Termino brevemente, en cuánto a la aportación parlamentaria a la política exterior. Decía el moderador, y a ello se suman las consideraciones críticas que ha hecho la diputada Delia Blanco, que el debate sobre Política Exterior es mejorable, y desde luego lo tenemos que mejorar entre todos. Creo que efectivamente, se ha superado la vieja etapa endogámica de los *arcana imperii*, en que la Política Exterior quedaba única y exclusivamente en manos de los expertos. Hoy, en España, sin olvidarnos de que constitucionalmente la Política Exterior la dirige el gobierno, y que por tanto la diplomacia parlamentaria tiene que asumir que el protagonista es el gobierno, las Cámaras pueden aportar, y lo digo desde la modesta experiencia personal, una dimensión de serenidad y de integración a través de un instrumento, que se utiliza muy poco, como es el de las Comisiones de estudio. Por otra parte, la Política Exterior está muy marcada en términos de control de la acción del gobierno, y en este sentido la posición fuerte la tiene el Congreso de los Diputados y no el Senado. Pero estoy seguro que si en el Senado, donde la paz política —si se me permite— es mayor, se constituyera una Comisión de estudio que serenamente escuchara a expertos, a catedráticos de Universidad, a diplomáticos, a responsables, con la mirada puesta en la formulación de ese proyecto, creo sinceramente que el debate no sería tan deficiente como nos ha dicho antes el moderador.

Comentario de Federico Steinberg*

Simplemente quería subrayar dos elementos. Estoy de acuerdo con la idea que se ha planteado al principio de que hay algunos países de tamaño medio que resultan modelos, por ejemplo se ha hablado de los países nórdicos. Me parece que España está en una situación muy interesante después de un periodo muy largo y de una experiencia exitosa de mini integración en la globalización a través de la integración en la Unión Europea. No deberíamos desaprovechar la ocasión de plantear esta idea de que otros nos miren como modelo gracias a que conseguimos una integración económica exitosa compensando a los “perdedores”. Se pueden señalar algunos elementos de compensación tanto a nivel europeo como nacional. A nivel europeo, por ejemplo, el “fondo de ajuste de la globalización”, pero a nivel nacional, nuestras propias reformas del mercado laboral han permitido aumentar la eficacia, la eficiencia, la competitividad externa, manteniendo un modelo de cohesión social, que es justamente lo que se va a admirar desde fuera. Ya no hace falta copiar a nadie porque lo estamos haciendo bien, aunque tendríamos que aprender a hacerlo un poco mejor. Si conseguimos mantener la línea de ese nuevo contrato social que pueda gustar, y que en América Latina nos están preguntando cómo se hace, entonces esto puede elevarse posteriormente a un discurso que va a estar en la vanguardia de las ideas de cómo las potencias medias enfrentan los problemas en la globalización. Todo lo anterior pasa por mantener consensos internos sociales importantes, no defensivos como puede percibirse ha ocurrido en Francia hasta ahora, sino de una manera mucho más imaginativa y articulada, mediante la compensación de los “perdedores”.

* Investigador de Economía y Comercio Internacional-Programa de Energía del Real Instituto Elcano.

Sesión 2. España y la gobernanza democrática: la asistencia en construcción de institucionalidad como *poder blando* y nicho de liderazgo de nuestra Acción Exterior

Intervención de Mercedes Elvira del Palacio Tascón*

Hoy es un día, en primer lugar, para felicitar a la FIIAPP, a su equipo directivo y a sus empleados, porque —y perdónenme la digresión— “20 años, según el tango, no son nada”, pero 10 años en una Institución ya empiezan a ser algo. En efecto en una Organización 10 años, probablemente, marcan el umbral de la consolidación, marcan el umbral de gozar ya de un peso específico sustantivo. De ahí que mis primeras palabras sean de salutación, de congratulación, de felicitación a todos los que en esta década han contribuido, estáis contribuyendo, a la consolidación de esta Institución.

En segundo lugar, querría agradecer a quienes han organizado este acto la oportunidad que me brindan por poder participar en el mismo y de compartir mesa con queridos amigos y colegas.

En tercer lugar, y aunque el título conferido a esta sesión pueda parecer de alguna manera opaco y hasta sofisticado, en realidad está refiriéndose a algo que demanda, que postula transparencia, como es la gobernanza democrática, que exige nuevos modos de gobernación, en red, que comportan no un abandono por los Poderes Públicos de las funciones tradicionales de autoridad sino un incremento, en paralelo, de los roles de los Poderes Públicos como socios facilitadores y cooperadores en un espacio público deliberativo e interactivo. Y ahí está precisamente el desafío: en reestructurar actividades gubernamentales en base a la integración de los diversos actores que se expresan en los procesos de decisión. Y en lo que a transformaciones democráticas se refiere, nuestro país tiene un gran acervo. Es, debe ser, exportador neto.

Yo voy a hablar desde mi propia experiencia que pasa no sólo por mi actual condición de Secretaria General para la Administración Pública, sino por otras condiciones que

* Secretaria General para la Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

me han precedido en la vida a mi y a mi familia. Me contemplan no menos de cinco generaciones de emigrantes, es decir, hay una tendencia natural, tanto en mi familia paterna como en mi familia materna, a sobrepasar las fronteras de la Península Ibérica y adentrarnos en otros continentes. Esto nos da una visión seguramente más relativa de la vida e incluso de nuestro propio país, porque si algo nos caracteriza a los españoles es, con demasiada frecuencia, una actitud autocrítica verdaderamente contumaz, que nos conduce con frecuencia a la melancolía y en muchos otros casos al pesimismo. Y respecto de la visión de España, creo que los optimistas somos aquellos pesimistas que hemos tenido la oportunidad de vivir fuera de nuestro país. Porque España está bien vista fuera de nuestras fronteras, provoca respeto e incluso una cierta admiración.

Ahora bien, la pregunta es qué hacer con este acervo, y cómo rentabilizar la experiencia adquirida en términos de algo tan intangible como es el prestigio, a través de algo tan tangible, como es el apoyo a la Cooperación Internacional.

A mí, y en esto introduzco elementos de mi experiencia personal pasada, no dejaba de sorprenderme cuando leía en la prensa de los países en que he vivido, que a España se le denominaba la “Suecia del Sur”. Y ello porque nuestro país en un período verdaderamente corto de tiempo había conseguido estándares razonables de lo que tradicionalmente se consideraban las prestaciones sociales propias del Estado del Bienestar. Pero no sólo prestaciones sociales, sino también las reconquistadas libertades individuales.

Causa admiración que en este país, las mujeres tengan un rol social que hace 30 años era impensable. O que en otros países europeos se hable de España como la “Alemania del Sur”, porque en términos comparativos nuestra organización pública y nuestras organizaciones privadas son razonablemente eficaces, con defectos, por supuesto, pero razonablemente eficaces.

¿Qué ha tenido de extraordinaria nuestra experiencia? Pues como decía el profesor Villoria, y ahondo en sus argumentos aunque me remonto un poco más atrás, hay tres frentes en los que nuestras transformaciones han sido notables y notorias.

Por una parte, el frente cívico-social. Se habla mucho de la adhesión de la población española, de nuestros conciudadanos ciudadanos, a los principios democráticos, y es verdad. Hemos tenido buena prueba de comportamientos cívicos irreprochables en momentos recientes y trágicos. Pensemos que cuando acaecen los terribles sucesos del 11 de marzo de 2004, no hay ni una sola reacción social violenta contra los intereses de las comunidades a las que pertenecían los causantes de la tragedia. En otros países de nuestro entorno, con una tradición democrática mucho más inveterada que la nuestra, no pueden decir lo mismo. Así, años después en el Reino Unido se produjeron unos hechos análogos y hubo según los medios de comunicación más de 800 ataques contra

intereses de la comunidad del colectivo al que se imputó la autoría de estos hechos, e incluso si bien recuerdo se llegó a hablar de muertos. Verdaderamente causa sorpresa y admiración, el comportamiento cívico de los españoles.

Desde el punto de vista económico, pensemos que el PIB al finalizar la Guerra Civil no se recupera hasta después de 20 años, bien entrados los años 50. Otros veinte años más tarde se produce la Transición Democrática, momento en el que España tenía un Sector primario consistente en términos cuantitativos, un Sector industrial periclitado y poco competitivo, y un Sector terciario que ya era importante, pero que estaba igualmente necesitado de profundas reformas, en un contexto de modernización de nuestras estructuras productivas.

Hoy nuestra agricultura utiliza métodos industriales, es una agricultura que ha dejado de ser un Sector primario en su modo productivo. Nuestra industria, tras una recuperación industrial severa que se llevó a cabo fundamentalmente en la década de los ochenta, ha recuperado decididamente el pulso. En la actualidad, la presencia de nuestras empresas en los mercados internacionales es verdaderamente importante, sobre todo en ámbitos como la obra civil o el textil, el energético. Es cierto que hemos tenido una cierta especialización en lo que se denomina franjas de consumo medio y que deberíamos ampliarla a otras franjas o a otros segmentos que proporcionen mayor prestigio. Pero no es menos cierto que hay que relacionar el prestigio. Pero no es menos cierto que el prestigio deriva de la calidad y en este sentido nuestros productos gozan de una calidad verdaderamente competitiva.

Del mismo modo, los distintos subsectores terciarios han experimentado un notable *aggiornamento*. Respecto del sistema financiero, es verdaderamente ilustrativo comparar la situación de crisis profunda de finales de los 70 ó de principios de los 80 con la situación actual, en la que nuestras entidades financieras están entre las más importantes y saneadas de Europa. Si hablamos de sectores que eran punteros hace 30 años como el Sector turístico y lo comparamos con el Sector turístico hoy, también encontramos notables diferencias, con novedosos planteamientos en la oferta y demanda turísticas.

Otro frente en el que hemos experimentado una transformación sustantiva es en el de la distribución territorial del poder político, aspecto que nos singulariza en el contexto internacional. Hoy, España es uno de los países más descentralizado del mundo. Y esto es conveniente.

En primer lugar porque responde a una realidad histórica y a una demanda ciudadana. En segundo lugar, porque nuestra sociedad está rompiendo el modelo jerárquico de organización y está pasando a organizarse de alguna manera “en red”, en correspondencia con la circulación de los flujos de información que facilita el estado de la tecnología. En tercer lugar, porque en paralelo al proceso de globalización que vivimos, se

reactiva en los seres humanos una cierta demanda de reforzar las identidades más inmediatas, un apego a aquellos símbolos que nos identifican de una manera más próxima con el pequeño territorio en el que hemos nacido y en el que se desenvuelve nuestra vida.

Así las cosas, los Gobiernos en estratos horizontales superpuestos se aproximan más a lo que es el cuerpo social y a lo que éste demanda y por ello son más apreciados o legitimados por dicho cuerpo social.

Vivimos en un mundo globalizado, y al implicar la globalización una mejora de las comunicaciones, al hacerlas, en suma, más fáciles, ha supuesto que los cambios culturales, filosóficos, sociales... —antes lentos y pausados— se hayan acelerado considerablemente, siendo característica esencial de la globalización contemporánea, la de que es más intensa, rápida y barata que cualquier otro proceso de internacionalización que le haya precedido y ello configura un nuevo escenario mundial.

La globalización, fenómeno complejo y general, como antes se ha dicho, ha afectado lógicamente también a los Estados, a las Administraciones Públicas. Y es que se asiste a una aparición en el espacio de lo público de la sociedad civil, no como un mero destinatario de la acción pública, sino como su gran protagonista. Los Estados, las Administraciones Públicas no disponen ya del monopolio para gestionar los intereses generales ya que han irrumpido otros agentes en el ejercicio de tales cometidos.

Y es esa intervención en los procesos políticos de la sociedad civil la que ha venido a transformar la política. En sociedades asimétricas y complejas como las nuestras, la política es algo más que dirigir los asuntos públicos. Consiste en articular distintos niveles territoriales de gobierno y en establecer relaciones de colaboración, de interrelación con los sujetos que integran la sociedad civil.

A la vista de lo expuesto, no debería extrañar que nuestra rica experiencia en relación a la gestión del cambio sea requerida allende nuestras fronteras. Además, podemos aportar un *plus* ya que los protagonistas de este cambio viven y están, muchos de ellos en activo, lo que permite transmitir de una manera muy próxima, muy inmediata, muy cercana, muy fácil, lo que ha sido nuestra experiencia. Y creo que este es un factor diferencial en nuestro caso: la proximidad, la velocidad con la que se han producido estos cambios, apenas tres décadas, y la supervivencia, si se me permite utilizar esta expresión, de aquellos que han sido sus actores permite la transmisión de este acervo con mucha mayor espontaneidad y con mucha mayor veracidad.

Por último, respecto a la colaboración de las Administraciones Públicas españolas, y de sus agentes, en la Cooperación en materia de institucionalidad en otros países, sobre todo del entorno latinoamericano y también del europeo, ha supuesto en estos 10 años la movilización de 5.000 empleados públicos, mayoritariamente de la Administración

General del Estado, que han ido a transmitir su experiencia a aquellos países que así lo demandaban. Para el futuro más inmediato, no cabe sino profundizar en esta tendencia, incorporando funcionarios de otras Administraciones Públicas, y siendo más pro-activos en la búsqueda de proyectos de Cooperación.

Para la el futuro, debemos ampliar e incorporar a estas iniciativas de modo consistente, en términos cuantitativos y cualitativos, a agentes públicos de otras Administraciones, ensanchar el campo de nuestra cooperación, ampliar el número de países, en definitiva, intensificar nuestra presencia en este ámbito. Por parte del Ministerio de Administraciones Públicas y de la Secretaría General de Administración Pública nos tocará, si se me permite utilizar la expresión, remover los obstáculos para que las organizaciones sean generosas con sus empleados y contribuyan de manera efectiva a esa pro-actividad que propugnamos.

Intervención de Juan Pablo de Laiglesia*

Yo quería también empezar mi participación con una doble felicitación a FIIAPP. Primero, por el aniversario, un aniversario importante —y suscribo todas las razones que Mercedes daba al inicio de su intervención—, pero además felicitarles por la forma de festejar el aniversario, organizando una amplia jornada de reflexión, y particularmente esta mesa sobre “gobernanza democrática”, dentro del conjunto de la conmemoración. Creo que esta reflexión no solamente nos permite refrescar o replantear la teoría en esta materia, sino acercarla directamente al campo de la cooperación al desarrollo. Dada la extraordinaria y estrechísima relación que ha existido desde sus orígenes entre la FIIAPP y, primero la AECI, hoy ya la AECID, nos ofrece también la oportunidad de repasar, brevemente, qué es lo que estamos haciendo actualmente en la cooperación en materia de promoción de la gobernanza democrática.

Por tanto, voy a tratar de aterrizar las dos intervenciones anteriores, que son una especie de gran avión cargado de muchas ideas, en esa pista de aterrizaje un poco más estrecha de la cooperación al desarrollo, tratando de que sea un aterrizaje suave, diríamos un “soft landing” para el “soft power”. Y trataré primero de exponer los fundamentos de nuestra política en este campo y luego repasar muy brevemente nuestras actividades.

Nuestra reflexión inicial es que en un momento en el que no pocas voces parecen poner en tela de juicio la bondad y la calidad de lo público, nos parece muy importante resaltar que la consolidación de la democracia, la reforma del Estado y la modernización de

* Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

las Administraciones Públicas son actividades que necesariamente tienen que articularse sobre la base de un liderazgo público. Un liderazgo que, desde luego, tiene que ser responsable y capacitado. Y, aunque resulte obvio mencionarlo aquí, no puedo dejar de decir que no pueden promoverse Estados democráticos y sociedades cohesionadas, si no se cuenta con instituciones públicas con capacidad para desarrollar políticas de desarrollo inclusivas, que promuevan el reconocimiento de los derechos y permitan la ejecución de los derechos sociales básicos.

Pues bien, el actual Plan Director de la Cooperación Española apuesta por el apoyo a la gobernanza democrática a través del fortalecimiento de las instituciones públicas, entendiendo que reforzar las democracias de nuestros socios, a través del fortalecimiento de sus instituciones y de la capacidad de ejercicio del buen gobierno, repercute de forma directa en el desarrollo de esos países. Esta apuesta se fundamenta en la condición, asumida ya hoy por el consenso internacional, de que el desarrollo humano requiere instituciones públicas con capacidad para poner en marcha esas políticas públicas de desarrollo, de forma que, al contrario, no es posible consolidar y apuntalar procesos de desarrollo sin la base de unas instituciones democráticas eficientes.

Hasta hace relativamente poco, la cooperación internacional con los países en desarrollo actuaba en el área de la gobernanza como parte de una apuesta por la modernización de los sistemas políticos de democracias incipientes, confiando en que el impacto de estas reformas tendría un efecto en el crecimiento económico. Sin embargo, hoy el enfoque de desarrollo humano en el que se apoya, entre otras, la cooperación española, supera la visión de que los cambios institucionales son causas del desarrollo económico, para centrarse en esa conceptualización de que este desarrollo no puede ser comprendido sin la existencia de esas instituciones democráticas inclusivas y eficientes, puesto que esta dimensión es parte del desarrollo mismo que promueve. Y esta es también la orientación del documento sobre la estrategia de la cooperación española que se titula “de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional”, un título que ya por sí mismo es bastante revelador. Entiendo que Milagros Hernando se ha referido en una sesión anterior a esta estrategia, pero estando todavía pendiente su finalización y en su último trámite para una última revisión, no voy tampoco a extenderme demasiado. No obstante sí me interesaba recalcar la apuesta que hace dicha estrategia por la construcción de derechos sociales, civiles y políticos, y que complementa el enfoque de reformas constitucionales en el que venía trabajando y centrando sus esfuerzos tradicionalmente nuestra cooperación.

En este ámbito España no solamente tiene una posición relevante como donante de primer nivel en el panorama internacional, sino que ponemos a disposición de nuestros países socios una trayectoria que ha sido brillantemente explicada anteriormente por el profesor Villoria y por Mercedes Elvira Palacio. Esto es, la trayectoria de un país que ha experimentado un profundo cambio político, económico y social, y que se suma al potencial que se esconde en esa particularmente estrecha relación, cultural e histórica

que tenemos con una gran parte de los países socios con los que trabajamos en este ámbito.

Por otra parte, el apoyo de la cooperación española en el ámbito de la gobernanza democrática y del fortalecimiento institucional va orientándose cada vez más hacia ciertos sectores clave, como el fortalecimiento del Estado de derecho o la promoción de administraciones públicas eficaces e inclusivas. Esta trayectoria de trabajo va modulándose y adquiriendo nuevos énfasis en la actualidad, a medida que cambios internos, tanto en nuestras concepciones como en las de los países socios, y nuevos contextos internacionales van haciendo aparecer nuevos condicionamientos.

Hay una serie de elementos que me gustaría resaltar de nuestra actuación en este campo. Por un lado, consideramos necesario ir concentrando más nuestro apoyo, como decía antes, hacia ciertos sectores clave, bajo la condición de que hay ámbitos de institucionalidad democrática que tienen un impacto más directo en la extensión de la ciudadanía, en el reconocimiento de los derechos básicos y en la capacidad para hacerlos efectivos. Así, promover entornos seguros en los que sea posible el desarrollo humano, apoyar el fortalecimiento de instituciones para llevar a cabo políticas sociales con recursos financieros suficientes para implementarlas, contribuir a incorporar el debate, el diálogo social y político y el consenso en la acción de gobierno de los diferentes países, o facilitar el fortalecimiento de la sociedad como agente de participación y control político a través de procesos de empoderamiento y educación cívica, son algunos de los ejemplos de los sectores claves en los que queremos ir concentrando nuestra actividad de cooperación.

Por otro lado, somos también conscientes, desde hace años, de que la experiencia española de cambio político puede resultar de alguna utilidad para muchos países, sobre todo, como se ha señalado ya en esta sesión, para los países latinoamericanos. Ahora bien, y aquí me gustaría introducir un elemento adicional en el debate, al hilo de cómo empezaba el profesor Villoria su intervención. Él hablaba al principio de la “exportación del modelo”, pero luego ha hablado del “ofrecimiento de un ejemplo”. Bien, esto que parece un mero matiz, no es sólo un matiz, es algo mucho más relevante y mucho más profundo. El paradigma actual de la cooperación, que se sustenta en los principios convenidos por la comunidad de donantes y por los países receptores en la Declaración de París, exige y marca la necesidad de seguir y de aplicar con toda claridad, y sin ambigüedades, el “alineamiento” con las políticas nacionales. Un alineamiento que sólo será posible si hemos sido capaces de desarrollar un diálogo político con los países en desarrollo, pero que además marca también la necesidad de la “coordinación” con otros actores de la escena internacional. Y todo esto adquiere una dimensión adicional a la ya de por sí necesaria coordinación interna para la puesta en marcha y desarrollo de programas de cooperación en el ámbito de la gobernabilidad.

Desde luego, para los países socios, el apoyo y la ayuda internacional constituyen palancas decisivas para la superación de las dificultades que les impiden su modificación

estructural, y también una excusa y un argumento para facilitar, impulsar y apuntalar procesos de cambio. Por tanto, una posición del liderazgo del socio, en este caso de la Acción Exterior española o de la cooperación española en este ámbito, es un requisito necesario y la premisa sobre la que debemos seguir trabajando, siendo conscientes, insisto, de la necesidad del alineamiento y la coordinación como ejes de trabajo. Se trata, por consiguiente, de ofrecer el ejemplo pero no de exportar el modelo.

Si algo podemos aportar para asistir y apoyar la promoción y consolidación de los procesos democráticos de los países en desarrollo es, desde el punto de vista de la Agencia, la capacidad técnica y humana de nuestras administraciones públicas. Más allá de la valía profesional de sus recursos humanos, la apuesta por apoyar nuestra cooperación en materia de fortalecimiento institucional en las Administraciones Públicas españolas responde a la convicción de que el sector público es el semillero de la innovación, del desarrollo y del compromiso y la solidaridad entre ciudadanos, elementos que contribuyen, desde luego, a construir países y sociedades avanzadas. Desde luego, el aporte en términos de potencial y legitimidad del acompañamiento de las administraciones públicas, del sector público español en general, a esta política es un factor que consideramos decisivo.

Ahora bien, sería un poco miope pensar que el conocimiento y la excelencia se encuentran sólo concentrados en ciertos territorios del norte o del oeste del planeta. Es obvio que nuestra labor, y ya hemos empezado a desarrollarla de manera muy intensa, es no sólo ofrecer ejemplos, sino desde luego facilitar y promover intercambios entre países con los que trabajamos, entre países en desarrollo, para apoyar y facilitar encuentros y flujos de ida y vuelta, a través de iniciativas de cooperación triangular y de generación de espacios para el intercambio de experiencia. De ahí la apuesta de la cooperación española por potenciar los centros de formación de la cooperación española, hoy sólo en Iberoamérica, los tres que seguramente todos conocen más el cuarto de Montevideo, y los que próximamente se abrirán en el norte de África. Y junto a esta apuesta por los centros de formación como espacios para el intercambio de experiencia, impulsamos también el enfoque regional como vía de incidencia política. Esto responde a la convicción de que estímulos externos procedentes de entornos vecinos constituyen importantes ventanas de oportunidad para el cambio político. De ahí, por ejemplo, la triangulación con México en materia de función pública en Centro América, que está demostrando ser uno de los programas de mayor apropiación en el ámbito de la función pública y de la mejora de la función pública en estos países.

Pues bien, toda esta articulación teórica nos ha permitido dar un impulso a las actividades de cooperación en materia de gobernabilidad, por otra parte tan de larga data en la cooperación española que fueron, si lo analizamos y hacemos un poco de extracción del periodo en que nuestra cooperación se limitaba a la cooperación o a la acción cultural en el exterior, prácticamente el germen de nuestra cooperación y de nuestra asistencia técnica. Hemos ido incorporando progresivamente nuevas zonas geográficas:

notablemente África del Norte y África Subsahariana, y en este terreno muy especialmente los países del África Occidental; aunque desde luego, hoy por hoy, es todavía América Latina donde la cooperación en materia de gobernabilidad por parte de la cooperación española goza de un valor añadido por razones obvias que todos conocemos y compartimos. Por ello, también la AECID cuenta con un Programa de Gobernabilidad en Iberoamérica que vertebra este tipo de actividades. A esa labor tradicional, desde dos años, se ha añadido el Programa Municipia, que es ya una ambiciosa realidad que suma los esfuerzos de la cooperación de las entidades locales españolas en el ámbito del municipalismo y las administraciones locales, buscando evitar la dispersión, ordenar el sector y facilitar la complementariedad de todas las acciones.

En todo esto, en definitiva, no hacemos sino aplicar los objetivos que nos ha marcado el Plan Director de la Cooperación Española, donde se recogen al menos tres líneas de acción que resumo brevemente. La primera, el apoyo a la democracia y al pluralismo político, de la que derivan los programas de fortalecimiento de partidos políticos, fortalecimiento de procesos y mecanismos institucionales de diálogo social, fortalecimiento de los parlamentos y los poderes legislativos o el apoyo a los procesos electorales. La segunda, el apoyo al fortalecimiento al Estado de derecho, mediante el apoyo a los órganos e instituciones que velan por la aplicación, el respeto y garantía de los derechos y la legalidad constitucional, el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, la protección y defensa de los derechos humanos, la profesionalización de la carrera judicial y el servicio público adscrito a las funciones jurisdiccionales, la mejora de las garantías y derechos fundamentales en políticas de seguridad pública y ciudadana, o el fortalecimiento de las instituciones que velan por la seguridad jurídica y económica. Y la tercera gran línea, el desarrollo de la administración y la buena gestión de los asuntos públicos mediante el fomento de nuevas prácticas, el desarrollo de normas y procedimientos administrativos, el fortalecimiento, y creación en muchas ocasiones, de un servicio civil profesionalizado, el fortalecimiento, y de las capacidades de planificación y el apoyo a los ministerios o secretarías de planificación, la reforma de las instituciones de ingresos y gasto público —donde entraría esa línea importante, pero difícil, del fortalecimiento de las administraciones tributarias—, el apoyo a la planificación estratégica, etc.

Pues bien, y ya para terminar, tras este sobrevuelo sobre nuestras actividades en esta materia y las razones en las que se sustenta, quiero decir hoy aquí que todo esto no habría sido posible y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo no hubiera podido llevar a cabo estos ambiciosos programas, si no hubiera podido contar con instrumentos como la FIIAPP, que ha jugado un papel absolutamente fundamental a la hora de articular estos programas, llevarlos a la práctica y coordinarlos. Y hay una larga lista de programas en los que trabajamos conjuntamente, que todos conocéis, pero que me resisto a no compartir con vosotros: fortalecimiento de partidos políticos, fortalecimiento de procesos y mecanismos de diálogo social, apoyo a los parlamentos y poderes legislativos, apoyo a los procesos y órganos electorales, mejora del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, apoyo a los derechos humanos,

apoyo al desarrollo de Administraciones Públicas o apoyo al municipalismo y a los gobiernos locales.

Por consiguiente, y en este día, me gustaría terminar parafraseando a Isaac Newton diciendo que, si la cooperación española ha ido en este terreno más lejos y ha avanzado más, ha sido porque ha tenido la suerte de estar sentada en los hombros de gigantes.

Mesa-Coloquio

Comentario de Eloísa del Pino*

Quería felicitar a la FIIAPP por su cumpleaños, y también agradecer a los ponentes de esta mesa y de la anterior porque mi intervención es sólo fruto de las cuestiones que me han sugerido sus exposiciones. Creo que se ha tratado de responder a tres preguntas esta mañana, qué papel debe tener la FIIAPP en la Acción Exterior, cómo puede poner en marcha ese papel, y con quién o a través de quién. Creo que parcialmente se han respondido a estas tres preguntas, y me gustaría poner el énfasis en un aspecto que creo que se ha tratado menos.

Respecto a la primera pregunta, se ha respondido que el papel sería el del liderazgo y algún panelista ha dicho que sería un liderazgo en contenidos. Se ha hablado de extrapolar un modelo, también de ofrecer un ejemplo, y se han resaltado muchos temas: el modelo social, la transición política, el papel de la mujer, del sistema fiscal, etc. Yo más bien me quedaría con lo de “ofrecer un ejemplo”, porque creo que podemos aportar nuestros éxitos pero también nuestros fracasos, que también son muy interesantes o pueden ser muy interesantes.

Respecto al cómo y al quién. A lo largo de esta Jornada se ha dicho que se ha invertido X dinero, X recursos, que han participado tales personas, sobre todo políticos y funcionarios públicos, en la transmisión de ideas o experiencias, etc. Yo haría una reflexión respecto al cómo y al quién también desde el punto de vista de los científicos. Creo que a través del intercambio científico se puede hacer una importante contribución, esto es, a través del intercambio de conocimientos rigurosos sobre un tema. Por tanto, el fomento de la investigación científica en determinadas materias, sobre todo aquellas que tienen que ver con la gobernabilidad, puede ser una línea de futuro para la FIIAPP en la que puede tener un cierto liderazgo. Me resulta llamativo, por ejemplo, que en el patronato de la FIIAPP haya muy poca presencia de las universidades públicas o de los centros públicos de investigación como el CSIC.

* Investigadora en Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Por otra parte, aunque no sé si esto debería decirlo, creo que empieza a ser preocupante la calidad de los científicos sociales que muchas veces tienen relación con gobiernos que están adoptando decisiones importantes para nuestro país en algunos otros países del mundo. En este punto la FIIAPP también podría ser decidida y apostar por la investigación científica y por científicos de reconocido prestigio. Aunque nuestras universidades o centros de investigación no están muy bien situados en los *rankings* mundiales, sí hay algunos departamentos que están siendo pioneros a nivel internacional y están ocupando los primeros puestos de esos rankings. Esa sería una línea importante sobre la que reflexionar, al fin y al cabo los científicos sociales somos también administración pública.

Comentario de Miguel Ángel Feito Hernández*

En primer lugar, quiero sumarme a la felicitación a FIIAPP por su trabajo bien hecho y por su actividades innovadoras.

En mi intervención me gustaría resaltar un elemento que me parece clave en el proceso de modernización español, y que debemos tener en cuenta a la hora de cooperar con otros países, a la hora de compartir nuestra experiencia. El impulso de las reformas en España tuvo carácter endógeno, es algo que a veces no resaltamos, aunque creo que Milagros lo ha puesto de manifiesto en su intervención. La reforma fiscal, por ejemplo, no fue diseñada, por el Banco Mundial o la OCDE y posteriormente trasladada a España, sino que surgió de la propia administración española, de los políticos y funcionarios españoles, que la concibieron, desarrollaron y aplicaron. Se utilizaban ideas del Banco Mundial o a la OCDE, por citar dos entidades que a veces asesoran en materias de reforma del Estado, como argumento de autoridad, pero no como inspiradoras del modelo a aplicar. Otro tanto se podría decir, también, en relación con la reforma política, por ejemplo en relación con proceso de descentralización, que ha sido realmente genuino, producto de la reflexión interna de políticos y funcionarios. Y es precisamente ese carácter endógeno de las reformas lo que ha contribuido no solamente a que hayan tenido éxito, sino también a que sean “sostenibles”.

Cuando nosotros tratamos de mostrar “nuestro modelo” a otros países, con la idea de ayudarles en sus procesos de reforma, no debemos aspirar a que adopten ese modelo, sino simplemente a desencadenar procesos de reflexión y de análisis propios, es decir, nosotros deberíamos tratar de facilitar o estimular, procesos de reflexión autónomos en aquellas personas con capacidad en ese momento, o en el futuro, de llevar a cabo las reformas.

Es sorprendente, como señalaba el profesor Villoria, el interés que las reformas españolas suscitan en otros países, pero tenemos que ser conscientes de que no son trasladables a otros, yo diría que casi en ningún caso, porque se parte de situaciones muy

* Director de Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET).

diferentes. Sin embargo sí que podemos poner en marcha, o contribuir a poner en marcha, procesos de reflexión, y ahí lo que sí podemos ejercer, es un cierto “liderazgo blando”. Me refiero a que podemos estimular en las administraciones de otros países el auto-análisis y la reflexión sobre las reformas necesarias, pero siendo muy conscientes de que la experiencia española debe ser una *excusa* para la reflexión, pero nunca un *modelo*.

Otra contribución importante que podemos hacer como país, basada en parte en ese prestigio del que gozamos en este momento, es la de establecer entramados de relaciones personales entre funcionarios de varios países, lo que, en última instancia, permite tener una “influencia blanda” permanente. Un ejemplo de esta contribución es precisamente la labor que ha hecho FIIAPP en estos años, haciendo que muchos funcionarios españoles se hayan implicado en administraciones de otros países, colaborando en sus reformas, y hayan establecido relaciones personales.

Hoy esta trama de relaciones personales se puede ver reforzada con las nuevas tecnologías, que nos permiten crear redes estables de profesionales que trabajan en los mismos campos de la administración pública, y facilitan los intercambios permanentes de ideas y experiencias. España también puede jugar un papel en este ámbito como animadora de dichas redes.

Comentario de Aránzazu Bañón*

Entre las muchas ideas que se han planteado, Martín Ortega Carcelén hablaba de que España está invirtiendo en credibilidad internacional, y que somos un país que está investido de una cierta *autoritas*. Javier Noya, que es uno de nuestros expertos en diplomacia pública, dice que en el siglo XXI estos valores se han convertido en imprescindibles precisamente porque, cada vez más, la política está sometida al escrutinio de la opinión pública y de los medios de comunicación, y que por tanto un país que no invierte en credibilidad es algo así como pretender maquillar a un cerdito. Es decir, la política declarativa debe sustentarse en acciones concretas que son las que dan credibilidad. Y en ese sentido, creo que España tiene un déficit en hacer llegar este mensaje, primero, a la opinión pública de nuestro país, y después, a la opinión pública internacional.

Quisiera formular una pregunta a Juan Pablo de Laiglesia, pero cualquiera puede sentirse libre de contestar. Uno de los motivos por los que la Política Exterior española tiene buena imagen y credibilidad internacional es, sin duda, por la cooperación al desarrollo, por esa imagen de solidaridad colectiva que proyectamos. No sé si considerarías que la responsabilidad de hacer llegar ese mensaje es sólo de la AECID. Me refiero, por

* Adjunta al Director para las Relaciones Internacionales, FIIAPP.

ejemplo, a que la labor de la FIIAPP es apenas conocida fuera, y no se trata de hacer un ejercicio de propaganda institucional, sino de comunicación estratégica e institucional. Cuando hablamos de “liderazgo para el siglo XXI”, ello no puede deslindarse del papel de los medios de comunicación y de la opinión pública internacional y de cómo hacemos llegar el mensaje. Creo que este tema ha estado ausente en el debate, es evidente que de todo no se puede hablar. Pero si hablamos de lo que España está haciendo, de lo que España puede hacer, de las ventajas que tenemos, hemos de confesar que España no se está “marketeeando”, valga la expresión, lo suficiente.

Comentario de Josep María Pascual*

En primer lugar gracias por la fiesta de cumpleaños y este extraordinario cartel que nos habéis regalado, que tiene como título nada menos que “Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática”. Tres cosas muy breves. En primer lugar, quisiera proponeros un posible lema para la cooperación española: la imagen de un país que coopera es la de un país que quiere hacer emerger lo bueno, lo mejor que tienen los diferentes países. Este es un lema digamos calcado de lo que sería el rol del director en una empresa de conocimiento.

Respecto al tema de la “gobernanza”. Para mí gobernanza es lo que dice el diccionario: un nuevo arte de gobernar. Y ese nuevo arte de gobernar se basa, como decía el ponente, en la gestión de las interdependencias, en incorporar la cohesión social como base del desarrollo económico y social, en incorporar a la ciudadanía y a los territorios. En este sentido, pienso que España ya está haciendo gobernanza, así, por ejemplo, la “Alianza de las Civilizaciones” es gobernanza. Esto es, se trata de poner lo que une por encima de lo que desune y buscar las interacciones entre los países. Europa es gobernanza, es decir, son Estados independientes que están construyendo por consenso o por amplias mayorías una Europa con una serie de beneficios. España también es un país de gobernanza, es decir, se construye democráticamente a partir de sus ciudades y sus regiones. Por tanto, el desarrollar o el fortalecer a los países a través de este liderazgo en gobernanza me parece fundamental.

Y pienso que sería, y con esto termino, un liderazgo no tanto de contenidos como de “saber hacer”, es decir, cada país es diferente y tiene instituciones distintas, sin embargo, conocer lo que España hizo es una buena aportación. Y en este punto, se debería dar un papel muy importante a las ciudades, y también a las regiones. Un ejemplo de la gran transformación que están teniendo las ciudades es el de Colombia. Bogotá y Medellín, a pesar del entorno de violencia, están teniendo un desarrollo importantísimo. España también es un ejemplo clarísimo de cómo a través del “saber hacer” se han puesto en marcha ciudades y se han puesto en marcha territorios. No estamos en

* Presidente de la Fundación Ciudadanía y Buen Gobierno.

un esquema de arriba-abajo, estamos en un esquema horizontal, de nodos, y queremos ser un nodo de referencia del “saber hacer”, no para que nos imiten, sino más bien para que innoven con nuestro ejemplo.

Comentario de Claro José Fernández-Carcinero*

En primer lugar, es evidente que, como han apuntado los dos primeros ponentes, más que modelos institucionales concretos, lo que atrae del marco institucional español es el consenso como principio, o como diría el profesor Rubio Llorente, actual Presidente del Consejo de Estado, como “constitución natural”. El problema está en que este activo intangible o invisible, que genera, como ha dicho la Secretaria General de Administración Pública, prestigio y admiración, es por definición frágil y efímero. Es muy importante, y me dirijo a Juan Pablo de Laiglesia, que se haya firmado un documento sobre cuáles deber ser nuestros objetivos en cooperación, pero, evidentemente, retroalimentar el consenso exige ir mucho más allá.

Comparto también con Juan Pablo de Laiglesia la defensa del espacio público. Creo que este es un nervio y una guía fundamental de toda la cooperación. Y lo creo porque evidentemente el principio de eficiencia es el soporte natural legitimador de las instituciones democráticas. Sin acreditarse las instituciones democráticas como eficientes es muy difícil llevar a cabo una cooperación en el sentido estricto, que supone no sólo exportar conocimientos, sino hacer un seguimiento, una asistencia técnica, lo que nos llevaría al tema de la última sesión, al tema de la creación de redes.

Y por último, el comentario que se ha hecho desde el CSIC llevaría evidentemente a otro seminario, aunque Eloísa del Pino lo haya planteado a título personal. El tema de la normalización de los científicos en la Administración es un tema no resuelto. El CSIC, aunque formalmente sea Administración Pública, de alguna manera se define como un espacio aparte. Se trata de un espacio que está más vinculado, como Eloísa del Pino ha dicho muy bien, a la investigación, a la docencia universitaria, más que a la Administración. Los científicos no están acostumbrados a situarse en una perspectiva administrativa, y esto muchas veces plantea problemas en un espacio de concertación. Y no tienen la culpa los científicos, ya que lo que ocurre es simplemente que la Administración Pública no ha resuelto ese problema. Es muy tópico citar la famosa monografía de Max Weber sobre “El Político y el Científico”. El político recela del científico porque tienen lenguajes distintos, y está acostumbrado a acudir al científico para apagar un fuego, es decir, para un tema muy concreto. Sin embargo, no se ha normalizado la presencia del científico en la Administración Pública. Y este es un tema que a la Secretaria General de Administración le brindo porque creo que en algún momento sí se ha planteado. Me refiero a la decisión política de incorporar científicos junto

* Letrado Jefe del Departamento de Estudios del Senado.

a aquellos ministros que realmente necesitan algún tipo de asistencia. Por ejemplo, no tiene ningún sentido que un ministro vaya a un Consejo de Ministros de la Unión Europea de relevancia científica con el informe de una consultora.

Comentario de José Luis Abalos*

He escuchado en las intervenciones precedentes proponer que la FIIAPP insista más en la labor de investigación, colocando ésta como elemento nuclear de la estrategia a desarrollar. También he escuchado que hay que favorecer más, por parte de la Administración Pública, la incorporación de funcionarios públicos a las actividades que permitan desarrollar esta línea estratégica. Sin embargo, nadie se ha referido a los agentes políticos o sí se prefiere a los partidos políticos. No obstante, no me extraña la omisión, pues resulta habitual en los foros de cooperación, quizá por el recelo que aquellos proyectan. Ahora bien, la ponencia desarrollada por Manuel Villoria y mi propia experiencia me indican que hay que tomar en consideración a quienes tienen una gran capacidad, definitiva diría yo, para la construcción de la institucionalidad y el desarrollo de la gobernanza democrática. No es posible hablar de gobernanza excluyendo a los gobernantes. No es posible construir institucionalidad sobre una base política con partidos políticos frágiles, carentes de programa o proyecto político, de cultura democrática, de transparencia o de honradez. Así pues, es necesario contribuir al fortalecimiento democrático de los partidos políticos en esta línea de gobernanza. Es cierto que el Director de la AECID ha señalado esta línea como prioritaria, pero su desarrollo es mínimo y su acción se traslada al ámbito de la acción internacional de nuestros partidos políticos. Es posible que este tipo de cooperación ayude a los partidos políticos pero no incide eficazmente en el sistema. La labor de fortalecimiento de los partidos políticos debe dirigirse indistintamente de la orientación o ideología de cada uno de ellos. Si se quiere trasladar nuestra experiencia y nuestros valores no podemos diferenciar entre partidos, siempre y cuando estos sean representativos. Si se quiere proyectar el valor del consenso, de la institucionalidad y del pluralismo democrático es preciso desarrollar una acción pluralista pensando en el fortalecimiento del propio sistema de partidos.

He participado en numerosas acciones y eventos municipalistas y/o de promoción de la descentralización. He encontrado siempre una base doctrinal común y una buena voluntad por parte de los funcionarios públicos, pero siempre he encontrado resistencias o matizaciones en la clase política, pues nos encontrábamos ante una cuestión de distribución del poder. La falta de implicación de la clase política en estos procesos nos ha llevado a demasiadas frustraciones. Es exigible, pues su implicación.

España, además de la experiencia política que señalaba el Sr. Villoria, o mejor dicho, precisamente por esa experiencia, tiene también como instrumentos de *poder blando*

* Concejal del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento de Valencia.

a sus propios partidos políticos. Nuestros partidos gozan, indistintamente, de buena reputación en América Latina. Acciones con presencia conjunta de representantes de estos partidos se proyectaría con mayor eficacia democrática que por separado, pues la cultura democrática y pluralista se retroalimentaría.

Otro ámbito de actividad a desarrollar en esta línea estratégica debe considerar a los medios de comunicación. La eficacia, pero también la legitimación, de las políticas que se proponen, precisan de aceptación y respaldo popular. La participación de la ciudadanía en una estrategia de gobernanza es indiscutible. La opinión pública se construye básicamente desde los medios de comunicación. Cada vez hay más medios y oportunidades para la comunicación, pero paralelamente hay una tendencia monopolista u oligopolista respecto de estos medios, reduciéndose el espacio para los medios independientes con la consiguiente merma democrática. Los medios de comunicación tienen una gran influencia social, esto es obvio, y no siempre el propósito de los medios es simplemente informar. Es conveniente favorecer la existencia de medios de comunicación que amplíen la participación social, que impidan la exclusión de determinados espacios o voces, que atiendan necesidades singulares de información, que no respondan exclusivamente a propósitos lucrativos, etc.

Sesión 3. Cultura y valores como mecanismo de Acción Exterior: el potencial de nuestro *poder blando*

Intervención de Jesús Sánchez Lambás*

Después de escuchar al profesor Vallespín, la pregunta que lanzo es para qué queremos el “poder”, bien sea el *poder blando* bien sea el *poder duro*. Entre otras cosas, por ejemplo, para proteger el Ibex 35 (los ahorros de las familias españolas canalizados en la Bolsa de valores mobiliarios) que últimamente tiene algunos altibajos, y no precisamente por lo que está ocurriendo en la economía española, sino por lo que ocurre fuera de nuestras fronteras. Entonces, quizá queremos el *poder blando* para poder ejercitar el *poder duro* sin fricciones.

¿Qué ha hecho España exitosamente en nuestra comunidad idiomática? Creo que la gran aportación del proceso colonizador, tras el descubrimiento de América, ha sido la educación. Cinco siglos de una relación compleja y la gran aportación que permite referirnos a una comunidad trasatlántica es el compartir valores culturales comunes. En este sentido, las instituciones jesuíticas de enseñanza fueron un ejemplo de eficiencia y de calidad, y cuando se vienen abajo lo hacen por una serie de procesos políticos a los que no me voy a referir. Si nos preguntamos, a las puertas del bicentenario, cuál sería la aportación de España 200 años después de la Independencia de América, estoy convencido de que sigue siendo la educación, en concreto la educación universitaria y, dentro de la educación universitaria, la formación de post-grado.

En América Latina ha progresado la democracia y se han superado situaciones de gran inestabilidad política. Hoy en términos generales la región está mejor, sin embargo siguen siendo sociedades brutalmente desiguales, con grandes riquezas pero concentrada en pocas manos, y una pobreza extendida a veces con niveles infrahumanos. Ésta es la realidad de países como Argentina, como Venezuela, como México, como Colombia o como Perú. Frente a esta realidad hay un acción desde el *poder duro* que

* Secretario General de la Fundación José Ortega y Gasset. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

corresponde a los Estados Soberanos con una receta general: sistemas fiscales progresivos, independencia de los poderes del Estado, seguridad jurídica, tratados eficientes de integración regional y un sistema de función pública estable al servicio de la política pero independiente de ésta; receta que requiere adaptaciones singulares y en cuya cocina España puede prestar colaboración, sin duda. Pero esa aportación también proviene de otros países y finalmente la receta requiere ser aplicada por unos recursos humanos con un alto nivel de cualificación, por tanto regresemos a nuestro argumento: ¿Cuál es la aportación de España en el bicentenario?, ¿cuáles son los recursos de *poder blando* que puede aportar España? Si es que tenemos alguna tipo de “poder”, aunque sí tengamos probablemente algún tipo de “autoritas” en esa región. Pues creo que un recurso importante es la educación superior.

Pido disculpas por este lenguaje “de economista” pero el mercado es junto al Estado, dos grandes logros de la democracia: España tiene en estos momentos 74 o 75 universidades públicas, pero sufrimos un decrecimiento severo en la afluencia de alumnos nativos. Un empresario diría que tenemos una sobrecapacidad de producción instalada, una compleja red de infraestructuras educativas y recursos de personal aplicado a este fin manifiestamente excesivos para nuestra realidad demográfica y con un futuro cada vez más restringido. No hay alumnos y van a seguir decreciendo, pero tenemos una capacidad instalada de docencia de muy buen nivel, particularmente en las ciencias sociales.

¿Por qué no exportamos esa capacidad pedagógica de formar cuadros de las Administraciones Públicas, tal y como viene haciendo el profesor Villoria desde hace muchísimos años, para fortalecer el Estado de derecho, los sistemas de gobernanza, la eficiencia de la administración o la estabilidad de los funcionarios en los países de América Latina?

Fabricar post-graduados, fabricar doctores, que a su vez serán buenos docentes que formarán a más alumnos que en parte serán de nuevo profesores, y éste es el mensaje que quiero trasladarles, es una proyección a largo plazo, una inversión que requiere del consenso de las fuerzas políticas de un país para embarcarse en una aventura de esa magnitud. Pero mi función, como director de una institución académica, es analizar números concreto. La estimación muy contrastada del costo de un post-grado en América Latina o para América Latina supera ligeramente los 100.000 euros. Hablamos de un costo de matrícula entre los 5.000, 6.000 o 7.000 euros de media, precios muy competitivos en el mercado internacional, tanto europeo como americano (es muy difícil encontrar un post-grado de cierta calidad en Norteamérica que baje de los 25.000 dólares), y sin embargo estoy proponiendo que con 100.000 euros se saca adelante un programa que permite formar en torno a 15-20 post-graduados.

Hay otras ventajas o elementos positivos en esta tarea de formación de cuadros, de formación de una clase social media, de crear académicos, de producción de doctores: se

crean redes interdisciplinarias, “dependencias blandas”, basadas en la *autoritas* del maestro sobre los discípulos, del profesor que enseña sobre los alumnos que aprenden. Establecer interrelaciones genera proyección en sociedades donde los niveles culturales, intelectuales y profesionales son mediocres o bajos (aunque con elites de un extraordinario nivel intelectual sobre todo en los cuatro virreinos, que son los cómplices o mejor dicho, los cooperadores necesarios para que este proyecto tenga éxito).

Estas relaciones también fortalecen la presencia de España en estos países, creando las condiciones socioeconómicas que facilitan a la postre los intercambios entre empresas y entre administraciones públicas, porque al final no solo hay relaciones institucionales, de Estado a Estado. Esto se materializa en el contacto político y administrativo de los niveles profesionales medios de cada país. Detrás de esas interrelaciones van a estar funcionarios que se han estado formando bajo el influjo y la aplicación de lo que hoy es un excedente del Estado español, una sobrecapacidad instalada de producción académica que es perfectamente exportable.

Los costos “en destino” son en general menores y los países, además, son gratos. Me refiero a que son países donde tenemos una comunidad no sólo idiomática, sino cultural, e incluso los ciclos académicos son inversos a los de España, es decir, ni siquiera hace falta abandonar la docencia aquí para poder desarrollar actividades docentes y académicas en América Latina, puesto que el cambio de hemisferio permite un contra-ciclo en el curso académico.

Ésta es una gran apuesta no porque se trate de grandes inversiones, sino por la necesidad de que esas inversiones sean sostenidas en el tiempo. Torreblanca citaba a Ortega cuando decía: “España es el problema y Europa es la solución”. Bastantes años después de esa cita —que es de 1910—, en uno de sus viajes a Argentina, y con su cabeza en plena ebullición con “La rebelión de las masas”, allá por los años 30, cuando este país empieza a precipitarse desde los primeros puestos mundiales hacia el abismo de la ruptura social, de la miseria y del hundimiento de su sociedad, don José apela a la ciudadanía con: “¡Argentinos, a las cosas!”, dejen ustedes de hablar y pónganse a trabajar, y esto es perfectamente extrapolable a toda América Latina. Desde mi punto de vista, ésta es la responsabilidad moral y política de la sociedad civil y de las instituciones españolas.

Ése debería ser el eje de nuestra contribución en esta conmemoración del bicentenario. Precisamente, la FIIAPP ha hecho una gran inversión en este proyecto, y hoy es un referente en toda América Latina en la formación de funcionarios: los forma allí y los forma aquí. Hoy también se puede hacer esta actividad allí, porque ya hay universidades homologables (algunas existen desde hace siglos), hay profesores que hacen el ciclo inverso, por su calidad, para que impartan clases en España, y profesores españoles, como el profesor Vallespín, que imparten clases en universidades de América Latina junto a otros colegas latinoamericanos. Se trata de una actividad conjunta de las

sociedades del país de destino de la ayuda y de España. Ambas sociedades aportan académicos, metodologías y sistemas de formación en los niveles más alto de la formación académica: másters, postgrados y doctorados.

Querría hacer referencia a algo que no se ha puesto en valor, y sobre lo que se debería invertir y recuperar en un futuro próximo: *La memoria de la emigración española*. En este ámbito nos gustaría seguir colaborando con la FIIAPP. Ya durante la Segunda República, y por supuesto durante la Guerra Civil y la post-guerra, hubo una masa importante de médicos, de abogados, de arquitectos, de ingenieros, de artesanos, en definitiva de profesionales, que inundaron América Latina, desde México hasta a Argentina o Chile, y que han creado unas redes importantes donde tenemos que trasladar de nuevo la memoria y recuperar sus biografías, recuperar los trabajos que desarrollaron, recuperar las escuelas que hicieron, etc. Ésa es también una parte de nuestra cultura. Hemos empezado a mirar la memoria aquí, y se habla de una memoria colectiva, que según los académicos es una cualidad personal y no de las instituciones. En cualquier caso, se debería recuperar la historia de esta emigración singular en uno de los periodos más florecientes de nuestros intelectuales, memoria que es una pieza importante, aunque no la única en una historia de cinco siglos, en la que engarzar este nuevo paso que proponemos.

Y por último quisiera usar las palabras de los profesores García de Enterría y Fusi Aizpúrua cuando, mirando a la realidad de España, dicen que hoy vivimos una “España de éxito”. Tanto uno como otro identifican la articulación territorial como un factor de éxito de la España de los últimos 30 años. Desde 1812, con la Constitución de Cádiz, éste es el momento donde, como diría Ortega, hemos sabido conllevar los problemas del nacionalismo. Ha habido excesos, en unos sentidos y en otros, pero en términos generales es uno de los aciertos de nuestro modelo político. Uno de los problemas importantes que actualmente tiene América es su articulación territorial. Hay algunos países como México que lo tienen superado, hay otros países donde es y/o va a ser un serio problema. Estoy pensando en Perú, estoy pensando en Colombia, estoy pensando en Argentina. Creo que las futuras tensiones, que algunas veces se ven bajo el perfil de un cierto indigenismo, ocultan o dejan opaca ciertas reivindicaciones y tensiones territoriales. En este sentido, nuestro modelo podría ser exportable, como también fue un modelo exportable la transición española hacia los países del Este de Europa.

Por tanto, en esos tres parámetros, la recuperación de la memoria de la emigración, la educación universitaria de post-grados y la articulación territorial del Estado, me parece, querido Antonio Fernández Poyato, que es donde se ha hecho un trabajo brillante. No sólo tú sino este equipo que tú has dirigido, un excepcional conjunto de profesionales que ha puesto a la FIIAPP en otra dimensión. Hoy es una institución acreditada en toda América Latina, y es algo que a cualquiera de nosotros nos enorgullece, porque hay un valor de “lo español” que sí es un valor que cultivamos, un sentido de pertenencia a una comunidad, que por supuesto allí se hace más patente, y que nos empuja

a todos a creer que vamos a mejorar una sociedad con la que tenemos una deuda, además de proteger el Ibex 35, las inversiones de nuestros ahorros que, para los tiempos que corren, tampoco es una mala cosa.

Intervención de Joaquín María de la Infiesta*

El Instituto Cervantes se creó hace 16 años, en 1991. Tuvo su primera sede en Alcalá de Henares, y seguimos manteniendo esa sede en el Colegio del Rey, un edificio histórico, pero desde hace 16 meses cuenta también con una sede en Madrid, en la calle Alcalá 49, en otro edificio histórico, aunque más reciente, que durante 90 años ha estado dedicado a la actividad bancaria.

Cuando se crea el Instituto, en el año 1991, heredó una serie de instituciones que tenía el Estado Español en distintos países, dependiendo de distintos ministerios y con distintas finalidades, la mayoría enfocadas al mundo de la inmigración. Por tanto, el mapa originario del Instituto le vino dado. A lo largo de estos 16 años, el Instituto ha pretendido cubrir los huecos que tenía ese mapa, expandiéndose primero a los países del Este de Europa, expansión que prácticamente está terminada, y en los años últimos a los países de Asia y el Pacífico. Se ha hablado en distintas sesiones de Estados Unidos y de la importancia estratégica que tiene el español en ese país. Actualmente el Instituto tiene dos centros y “medio”, por decirlo de alguna forma, en Estados Unidos: uno en Nueva York, otro en Chicago y un pequeño centro, el “medio”, en Albuquerque.

En estos momentos en el Instituto trabajan, como plantilla fija, en torno a 1.000 personas. Si a eso añadimos lo que llamamos personal colaborador, que sobre todo, está dedicado a la docencia, prácticamente triplicamos o podemos llegar a triplicar esa cifra.

El presupuesto del Instituto ha ido creciendo, como es natural, y gracias a eso ha podido llevar a cabo su expansión, unas veces de forma más lenta, otras veces de forma más rápida. En la actualidad el presupuesto está en torno a los 100 millones de euros, a los que hay que añadir los ingresos que el Instituto genera por la actividad propia, que están en torno a los 30 millones de euros.

El Instituto tiene dos objetivos básicos, que define su ley fundacional del año 91: el primero, como todo el mundo sabe, es la promoción, difusión y fomento de la lengua.

En efecto, nosotros pretendemos la promoción del español, pero también la promoción de las demás lenguas co-oficiales del Estado. Lógicamente, la demanda de las otras lenguas co-oficiales no es la del español, y en este caso hemos de guiarnos por la demanda.

* Secretario General del Instituto Cervantes. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

El segundo objetivo es la promoción de la cultura en español. Este “en español” tiene importancia. El profesor Vallespín ha mencionado en su intervención que no está muy claro que la expansión del español revierta necesariamente en un particular beneficio para España.

Por nuestra parte, sería ridículo pretender monopolizar nuestra lengua cuando la compartimos con 21 países más, y en consecuencia la cultura que defendemos es toda aquella que se expresa “en español”. De modo que hay que resaltar dos características importantes del Instituto Cervantes en el contexto de lo que hoy se debate aquí: primero, su carácter hispánico, es decir, nuestro objetivo no se restringe a exportar España, sino que estamos exportando la lengua y la cultura en español; y segundo, que nuestros centros pretenden ser lugares de encuentro, es decir, no sólo consiste en dar sino también en recibir, y por tanto toda nuestra programación y todo nuestro esfuerzo está dirigido a que haya un diálogo permanente entre las dos culturas, la que nosotros tenemos, la que expresa el español, y la que tienen los lugares donde nos encontramos.

Por el momento, y el proceso evidentemente no está terminado, estamos físicamente en 77 localizaciones, 44 países en total. Según cifras del 2008, tenemos 65 centros, y 12 aulas, todos ellos tienen esta doble faceta de la lengua y de la cultura.

En relación con nuestra presencia en Estados Unidos, tema que he podido observar genera mucho interés. Obviamente nunca podremos llegar a cubrir todos los sitios donde existe demanda para nuestra lengua y para la cultura que se expresa en español, por ello uno de los elementos que estamos utilizando, cada vez con más fuerza, es el acceso vía Internet en una doble dimensión: en la difusión de la lengua, y para ello estamos desarrollando cursos en español on-line que cada vez tienen más presencia y más audiencia; pero además tenemos otro instrumento importante, lo que llamamos el “Centro Virtual Cervantes” (CVC), que es el portal donde pretendemos meter no sólo toda nuestra actividad, sino todos los aspectos culturales que podamos abarcar y que se expresen en español. Otro elemento más a añadir en el acceso vía Internet, que creemos con fundamento es el futuro y donde quizá nuestras carencias sean mayores, es la puesta en marcha de un canal de televisión por Internet. El día 12 de febrero se ha inaugurado oficialmente este medio, enmarcado en nuestro sitio www.cervantes.es.

No hemos de olvidar la red de centros asociados que tenemos, que son instituciones privadas, academias de lengua, a las que nosotros ponemos nuestro sello, garantizando unos determinados niveles de calidad en su enseñanza.

Todo esto, nuestra presencia física, nuestra presencia en Internet y nuestra presencia a través de centros asociados, es todavía una gota en el océano, pero contamos con un magnífico activo que nos ha venido dado, que es el de nuestra lengua y que tiene una demanda cada vez mayor. Canalizar esa demanda hacia sectores donde hoy no existe,

o está mal representada, como puede ser el mundo científico u otros, efectivamente es un reto para todos, no solamente para el Cervantes sino para todos aquellos que nos expresamos en español. Y en ese sentido el Cervantes pretende, en la medida de sus posibilidades, aportar su grano de arena a través de esta doble faceta académica y cultural.

Lo más novedoso del Cervantes es que estamos expandiéndonos en Asia, y ahí las dificultades son todavía mayores, porque tenemos que competir no sólo con el inglés omnipresente, sino también con otros idiomas como pueden ser el chino o el hindú, que tienen poca proyección quizá fuera de sus fronteras, pero que, después del inglés, son las dos lenguas más habladas en el mundo. Desde el punto de vista cultural, estos países están mucho más lejanos al nuestro y en consecuencia el esfuerzo debe ser mucho mayor. El Cervantes, no obstante, tiene la ventaja de que el resto de países hispanoparlantes no tiene la capacidad que en estos momentos tiene España y su Instituto para hacer su labor de difusión cultural, con lo cuál ahí parece también que el viento nos es favorable. Es decir, no tenemos que competir con nadie, sino todo lo contrario, aquellos que hablan español ven el Cervantes como un instrumento de apoyo a la difusión de su cultura en esos países más lejanos o más difíciles, disfrutando, por tanto, de todo tipo de facilidades para exportar cualquier cultura que se exprese en español.

Mesa-Coloquio

Comentario de Claro José Fernández-Carcinero*

Tres breves apuntes. En primer lugar, sobre el problema de la democracia y el poder “blando”. En segundo lugar, sobre los instrumentos de ese poder “blando” desde el horizonte de la Política Exterior. Y por último, una propuesta concreta, acogíendome a la que ha hecho también Jesús Sánchez Lambás para el bicentenario.

En primer lugar, democracia y poder “blando”. Yo no voy a contraponer estas reflexiones a las del profesor Vallespín, sino simplemente manifestar alguna perplejidad personal. Tengo bastantes dudas sobre si el poder “blando” vinculado a la sociedad civil —que siguiendo el modelo americano es un modelo en el que se trata de instrumentalizar a esa sociedad civil, y por ello se define en esos términos de seducción, de propaganda, de venta de encantos— contribuye a alimentar la cultura democrática. La cultura democrática es fundamentalmente una cultura de transparencia, no es una cultura que trata de convertir a la sociedad civil, que es la sede de la cultura por antonomasia, en un intelectual orgánico o en un instrumento para ser más eficaz o más eficiente.

* Letrado Jefe del Departamento de Estudios del Senado. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

Estamos en vísperas de unas elecciones, y yo no me resisto a citar un texto muy breve que, sin ánimo de dar ningún tipo de consejo bibliográfico, es posiblemente uno de los manuales electorales más antiguo que hay. Me refiero a la Carta o Epístola que escribe Quinto Tulio Cicerón a Marco Tulio Cicerón cuando éste prepara sus elecciones al consulado. El texto en cuestión es el *Comentariolum Petitionis*, y está editado en libro de bolsillo de Alianza. Ahí hay un retrato perfecto de lo que significa la venta de encantos, el poder “blando” por decirlo de alguna manera. Las elecciones son un tiempo de poder “blando” en la medida que el poder trata de acercarse a la ciudadanía vendiendo sus encantos. A mi juicio es imprescindible desenmascarar muchas de las actitudes que todo poder tiende a asumir, cualquiera que sea su color político. Todo esto dudo mucho contribuya al fortalecimiento de la cultura democrática, en donde que cada sujeto tiene que tener un papel y es muy importante que uno respete al otro, y por tanto no tratar de subordinar el papel propio de la sociedad civil al del poder político.

Segundo, en cuanto a los medios en el marco de la Política Exterior. Yo entiendo que el instrumento fundamental, siempre desde el respeto a la autonomía de la sociedad civil, es contar con un programa ambicioso y factible de relaciones culturales. Y éste es un tema clásico: cuál es el principal problema que tiene un Ministerio de Asuntos Exteriores para llevar a cabo una política de relaciones culturales. El principal problema es que, cuando no se tiene un proyecto o un programa definido en el Ministerio —que es el órgano central— y partiendo de que los recursos son escasos, se produce una tensión con las embajadas correspondientes, en la medida que el Ministerio trata de controlar cualquier iniciativa que surge, no en el centro gestor de la política exterior estatal, sino en una de sus representaciones.

Y termino con la propuesta. La cultura ha sido siempre marginal. La cultura está vinculada, sobre todo la cultura española en multitud de circunstancias, más al “exilio” que al *establishment*, por decirlo de alguna manera. Entonces me permito proponer lo que podíamos denominar la revisión del “canon gaditano”. Me refiero a dejar un rincón para ese primer exilio, el exilio inglés, en el que uno de los hombres posiblemente más lúcidos, más libres y más independientes de la cultura española, como fue Blanco White, se permitió lanzar un texto, paradigma de lucidez, como es el periódico *El Español*. En este periódico, que se edita en Londres de 1810 a 1814, hay un análisis crítico de las Cortes de Cádiz, desde la independencia y desde la libertad, y una propuesta de autonomía de las colonias americanas, que ha molestado siempre al academicismo cultural español.

Sesión 4. La Acción Exterior como proyecto de país: creando redes

Intervención de Julio Gómez-Pomar*

Supongo que en el caso de la Política Exterior, o más precisamente, en el de la Acción Exterior de España cabe también la pregunta, como para el resto de Políticas Públicas, de qué queremos conseguir con una Acción Exterior, qué objetivos perseguimos, y por qué queremos tener influencia y poder más allá de nuestras fronteras físicas. La pregunta, por elemental, no es banal. Preguntarse sistemáticamente el porqué de las cosas y más aún cuando se está replanteando a fondo el qué y el cómo de la Acción Exterior, debiera ser siempre el comienzo.

Una primera respuesta a esta pregunta sería que el mundo nos plantea problemas globales, problemas que trascienden la esfera territorial en la que nos desenvolvemos pero que nos afectan igual o más que los problemas domésticos. El terrorismo internacional, la lucha contra el tráfico de drogas, contra la pobreza y el hambre, la inmigración, el tráfico de personas o armas son cuestiones globales que trascienden la influencia de un solo Estado. Una segunda respuesta podría ser que hay decisiones que toman otros Estados, organizaciones e instituciones ajenas que también nos afectan aunque estén fuera de nuestro alcance: la creación de un mercado interior en Europa para los países terceros, las decisiones fiscales y monetarias de los principales actores internacionales, las condiciones de producción en determinados países, etc. Una tercera respuesta sería que nuestro bienestar trasciende también nuestras fronteras: el comercio internacional, la expansión económica y financiera de las empresas españolas, la seguridad de los ciudadanos españoles en el exterior, etc. Sin un ánimo de ser exhaustivo, hay razones de peso, muchas y muy diversas, para que un país como España preste atención y piense con rigor acerca de nuestra acción en el exterior.

* Director del Centro PriceWaterhouseCoopers & Instituto de Empresa del Sector Público.

Dentro de los Estados, aunque no pueda hoy trazarse con demasiada precisión la línea entre lo doméstico y lo exterior, la gestión pública ha venido experimentando importantes transformaciones en los últimos tiempos. Ha habido un amplio movimiento de modernización, si se me permite la palabra, que ha buscado nuevas herramientas, nuevos conceptos y nuevas formas de acometer la gestión pública. Eleine Kamarck¹ (2007), en una sugestiva ordenación e este proceso, señala tres transformaciones:

- *Reinvented government*, con el que se refiere a las organizaciones públicas transformadas, que siguen criterios de flexibilidad, *accountability*, evaluación y medición de acciones y resultados, reingenierías de procesos, etc.
- *Government by market*. El gobierno usa su potestad para crear un mercado que resuelva el problema de determinadas externalidades. El ejemplo más usado es el de emisión de contaminantes.
- *Government by network*. El gobierno deja de actuar por el mismo y financia o incentiva o desincentiva a otras instituciones para lograr objetivos públicos. Como señala Subirats no son otros objetivos, sino otras formas de lograr los objetivos.

En el ámbito de la Acción Exterior este concepto de *government by networks* presenta unos matices diferentes. No se trata tanto de que un gobierno se retire de determinadas acciones y deje espacio al sector privado o al tercer sector, sino que los gobiernos enfrentan problemas, situaciones y escenarios que, como hemos señalado, van más allá de su soberanía, que son globales y cuyo planteamiento correcto requiere una acción más global también.

Paralelamente al desarrollo del marco institucional supranacional y a la participación de los Estados en estos foros, está la gestión y la participación en redes, como otra forma adicional de actuar. La creación de entes supranacionales entraña siempre una cesión de soberanía y es evidente que no puede ser la respuesta ante cualquier problema que revista un carácter internacional.

Las redes internacionales, gubernamentales o no, permiten la coordinación de acciones y crean fuentes alternativas de poder, autoridad y legitimidad. Como señala Ann-Marie Slaughter² (2004), los actores gubernamentales, cada vez intercambian más información y coordinan sus actividades para combatir actividades delictivas o abordar problemas globales que les son comunes.

Estas redes, incluso para las diferentes áreas, tienen una serie de funciones comunes:

1. Kamarck, E.C. *The end of government as we know it. Making Public Policy Work*. London: Linne Rienner Publishers, 2007.

2. Slaughter, A.M. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

- Extender el “alcance de las normas”.
- Construir confianza y establecer relaciones entre los participantes. Condición esencial para una cooperación a largo plazo.
- Intercambiar información regularmente y desarrollar bases de datos de buenas prácticas.
- Ofrecer asistencia técnica y apoyo profesional a otros Estados menos desarrollados.

En definitiva, crear lazos comunes, relaciones personales, compartir valores sociales y profesionales y crear una expectativa de lo que los demás pueden esperar de nosotros y de lo que hacemos internamente. En este contexto los países pueden adoptar una posición activa, incluso de liderazgo en algunas cuestiones, o una actitud pasiva, de dejarse influir más que influir en la red, de alimentarse más que de alimentar la red. Pero difícilmente pueden dejar de estar y vivir en redes. No obstante, especialmente cuando se trata de la Acción Exterior, no podemos ignorar y así lo señalan una mayoría de los autores, que la idea de *poder blando* no puede sustituir al *poder duro* de los Estados, ni incluso en foros donde la translación de soberanía ha sido elevada, como en la Unión Europea. Como ha apuntado Agranoff³ (2006) el gobierno colaborativo, las redes intergubernamentales no pueden sustituir la burocracia pública ni apartar las organizaciones formales jerárquicas. En definitiva, tienen su espacio dentro de un espacio mayor.

Es evidente que España, y así se ha planteado en otras ponencias, tiene una serie de palancas fuertes donde apoyarse para hacer sentir su presencia y su influencia en muy diversos ámbitos y en muy diversos espacios. Por citar dos de los menos conflictivos y la vez de los más mencionados:

- La transición política y la organización territorial.
- El buen gobierno, la eficacia y la buena gestión de los Fondos Europeos.

Es esencial que España, en mi opinión, sea consciente de cuáles son sus palancas estratégicas, dónde debe y dónde quiere estar geográfica y políticamente en función de sus necesidades, de los problemas globales que les afectan y de sus intereses y oportunidades. Y ésta es otra reflexión que debe extenderse y abrirse.

Sólo un último apunte. España tiene “marca mundial” en muchos “productos”, desde Madrid o Barcelona como ciudades, hasta las escuelas de negocio españolas, algunas de las cuales están en los primeros puestos del mundo por su excelencia reconocida. La percepción que se tenga de nosotros en los distintos ambientes y escenarios internacionales, hace mucho tiempo que no se limita a lo público. El impulso del gobierno tiene que integrar muchos aspectos que están en la sociedad este empeño.

3. Agranoff, R. “Inside Collaborative Networks: Ten lessons for Public Managers”. *Public administration Review*, December 2006, special issue.

Intervención de Joaquín Rivas Rubiales*

Quiero felicitar a la FIIAPP por su 10º Aniversario y, asimismo, agradecer la invitación realizada para participar en este evento. En primer lugar, me gustaría resaltar que es la primera vez en toda la jornada que aparecen las Comunidades Autónomas como agentes de la Acción Exterior del Estado y todo ello gracias a la intervención del profesor Subirats que ha incidido en la importante labor que pueden desarrollar.

La participación de las Comunidades Autónomas constituye una de las asignaturas pendientes de la coordinación y potenciación de la Acción Exterior española. Las Comunidades Autónomas, y también los municipios, desarrollan una Acción Exterior desde hace bastante tiempo en función de las competencias que tienen asignadas y abarcan una serie de ámbitos entre los que destacan la economía, la cultura y la cooperación internacional para el desarrollo. Esta actividad ha contribuido a promover la imagen de las propias Comunidades Autónomas y de España. Por citar sólo un ejemplo, en el año 2006 la Feria del Libro de Guadalajara, la más importante en lengua hispana, fue dedicada a Andalucía, de la misma forma que con anterioridad fue dedicada a Cataluña.

Por tanto, tenemos un reto pendiente: construir una Acción Exterior integral, de Estado, con la participación de las tres administraciones: Administración General, Comunidades Autónomas y Administración Municipal.

En mi exposición voy a centrarme en la cooperación internacional para el desarrollo. En primer lugar, los recursos que las Comunidades Autónomas van a destinar a esta política superan en el año 2008 los 636 millones de euros. Cantidad importante y que contribuye de forma sustancial al proceso de consecución del 0,7% del PIB comprometido por el Gobierno español.

Asimismo, la mayoría de los sectores prioritarios sobre los que se ha hablado a lo largo de esta jornada, tales como ciudadanía, fortalecimiento institucional, gobernanza democrática, cohesión social son competencias que la mayoría de ellas son desarrolladas en España por las Comunidades Autónomas. En este sentido, tanto por la financiación aportada como por las competencias asumidas, las Comunidades Autónomas están en primera línea para ejecutar una política de cooperación internacional para el desarrollo de forma coordinada con la Administración General del Estado.

Recientemente ha sido aprobado el *Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo* (2008-2011), que constituye el marco de la cooperación andaluza para los próximos cuatro años. El Plan plantea el “valor añadido de la cooperación andaluza”, en el mismo

* Director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional de la Junta de Andalucía. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

sentido que en este foro se ha abordado la “gobernanza” o la “governabilidad democrática”. Andalucía hace 30 o 35 años era una tierra de emigración, hoy es una tierra de inmigración. Hay pocos casos en el mundo como el andaluz, en el que en un periodo de tiempo tan corto se haya pasado de una situación a otra. De esta forma, se ha logrado consolidar un modelo andaluz de desarrollo que está sirviendo de referente para muchos países objeto de nuestra cooperación.

Este modelo de desarrollo andaluz, que también podría ser el de otras Comunidades Autónomas, parte de la explotación de potencialidades endógenas y, sobre todo, del desarrollo del Estatuto de Autonomía, que ha institucionalizado y consolidado una serie de políticas públicas. Asimismo, este modelo ha sido consensuado, en un germen de “redes”, con la participación de las universidades, de las organizaciones sindicales, de las organizaciones empresariales y de todo el movimiento asociativo de las ONGs. Una prueba de ello son los sucesivos *Acuerdos de Concertación Social* que han suscrito conjuntamente la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía y las Organizaciones Sindicales.

Todo lo anterior lleva a que el marco de nuestra política de cooperación sea el de reforzar el proceso de consolidación de políticas públicas de los países receptores y, en este sentido, el modelo de desarrollo andaluz se pone a disposición de dichos países. Teniendo siempre presente que el reforzamiento de estas políticas públicas, por mucha voluntad que se tenga desde la parte cooperante, tiene algunos elementos que pueden lastrar dicha consolidación, como es el hecho de no contar con un funcionariado, en gran parte de la Administración municipal pero también de la Administración General del Estado, que de continuidad a dichas políticas.

En este contexto, el mismo Plan señala, entre las prioridades horizontales, que el fortalecimiento institucional público y de las organizaciones representativas de la sociedad ha de ser considerado en todas las actuaciones que la cooperación andaluza ejecute.

En reiteradas ocasiones responsables de los países destinatarios de la ayuda andaluza nos han comentado que su necesidad principal es la formación de los recursos humanos y el fortalecimiento institucional. En estos ámbitos hemos desplegado, y vamos a continuar desplegando, gran parte de nuestra política de cooperación. Asimismo, hemos apostado por promover políticas sectoriales que generan cohesión social, como por ejemplo la igualdad de oportunidades, el medio ambiente, la infancia y juventud, la cultura, el desarrollo rural o la ordenación del territorio. Es decir, hemos puesto al servicio de estos países nuestra experiencia para contribuir a la consolidación de políticas públicas y, también, abordando la cohesión como uno de los elementos sustanciales del progreso de un país.

Los principios operativos del Plan adoptan como referentes los enunciados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda: apropiación, alineación, armonización,

gestión orientada a resultados, y por último, mutua corresponsabilidad. Su aplicación debe pasar, en primer lugar, por una coordinación y una complementariedad entre los distintos agentes de la cooperación andaluza. En la elaboración y en la implementación de la política de cooperación al desarrollo están implicados no sólo la administración regional, sino también la municipal, las universidades, las ONGs, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y las fundaciones.

Asimismo, esta coordinación y complementariedad debe garantizarse con la política de cooperación de la Administración General del Estado, en concreto, con el Plan Director de la Cooperación Española. En este sentido, en esta legislatura se ha avanzado de forma considerable y se han establecido eficaces canales de interlocución con la Secretaría de Estado de Cooperación y con la AECID. Recientemente se ha hecho público el Examen de la Cooperación Española realizado por el CAD, valorándose de forma positiva el grado de complementariedad de la cooperación andaluza con la española y, a la vez, incidiendo en la necesidad de continuar con este proceso. En este sentido, desde hace tiempo venimos proponiendo la creación de una Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo como órgano de coordinación de esta política entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Por último, ya que estamos en la FIIAPP, e invitados por la FIIAPP, me gustaría poner un ejemplo de red. Recientemente ha habido una licitación para dos proyectos de gobernabilidad en el Norte de Marruecos. Se ha llevado a cabo un ejercicio de coordinación y de complementariedad entre la Administración General del Estado, la FIIAPP y las Comunidades Autónomas. Por primera vez tres Comunidades Autónomas —Andalucía, Galicia y Murcia— nos hemos presentado conjuntamente con el apoyo de la FIIAPP y del Ministerio de Asuntos Exteriores, y el resultado ha sido que estos dos proyectos de hermanamientos han sido adjudicados a Andalucía y a Galicia. Ello es una prueba de que cuando se tiene conciencia de coordinación, de complementariedad, de unir esfuerzos y de unir un “valor añadido”, los objetivos se consiguen.

Intervención de Ignacio Niño*

Solamente decir que aparte de la ilusión de hablar del tema en el que uno trabaja, en este caso la motivación es mayor por el hecho de ser antiguo beneficiario de FIIAPP, ya que estuve gestionando uno de sus proyectos en Europa del Este. En ese desembarco hubo funcionarios con ganas de hacer cosas, y yo fui uno de los que aportó su granito de arena. Puedo decir por experiencia propia que España dejó bien sentada la capacidad de sus instituciones y de sus funcionarios, porque en la mayoría de los casos se trató de proyectos muy exitosos. Ahí sí que se trabajó en red, con la Administración

* Coordinador de la Oficina de Estrategia y Acción Internacional del Ayuntamiento de Madrid “Madrid Global”. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

General del Estado, con las Comunidades Autónomas y con los Ayuntamientos, y se consiguió tener presencia en países en los que creo que la imagen de la Administración Española ha quedado enormemente fortalecida.

De nuevo voy a aportar mi granito de arena tratando de poner en valor las ciudades, los entornos urbanos, como agentes activos de la política exterior, de la Acción Exterior que realiza España, y analizando cómo en concreto algunas ciudades, por su proyección internacional, por su fortaleza —estoy pensando básicamente en Barcelona y en Madrid— tienen una mayor responsabilidad a la hora de hacer esta tarea. Yo estoy convencido de ello no solo porque trabaje en ello, sino que trabajo en ello porque estoy convencido de que es así, de que lo urbano es una realidad incontestable. Uno de los grandes fenómenos que ha producido la globalización es suavizar las fronteras nacionales, de tal manera que los agentes que están más expuestos a la competencia de la cooperación no son sólo los Estados, no son sólo las comunidades autónomas, sino cada vez más, y de forma creciente, son las ciudades.

Según el Informe de Naciones Unidas sobre la “Situación de las ciudades del mundo 2006/2007”, las ciudades son ya ámbitos donde vive más de la mitad de la población mundial, y se trata, además, de un fenómeno creciente. La realidad urbana va a ir creciendo cada vez más, y esta situación es más patente en algunos continentes, como el caso de Asia o de América Latina. Por consiguiente, cada vez más será objeto de atención preferente, por parte de los grandes organismos multilaterales aunque también por parte de los Estados, la necesidad de hacer frente al desarrollo urbano como fuente de riqueza, de aceleración del desarrollo social y de atracción de inversiones. Pero las ciudades son también motores de desarrollo rural. Ofrecen muchas oportunidades de inversión que fomentan no solamente el desarrollo urbano, sino también el desarrollo rural en un ambiente de estrechos vínculos urbano-rurales.

Son las ciudades las que generan el desarrollo que alimenta el desarrollo de los propios países. Eso es clave, y clarísimo, en el caso de la Unión Europea, donde las 10 regiones de mayor nivel de renta albergan en su interior una gran aglomeración urbana y son estas regiones, a su vez, las que lideran el desarrollo de sus respectivos países. En España, de igual forma, son las ciudades, cada vez en mayor medida, los principales motores del desarrollo territorial. Sucede en los casos de Madrid y Barcelona, pero también en el caso de ciudades intermedias que alimentan no sólo el desarrollo de sus propios núcleos urbanos sino el de toda su periferia.

Son las ciudades también las que se ven sometidas a esa necesidad de competir para atraer eventos, inversores, capital humano, grandes acontecimientos, para atraer organismos internacionales, para traer talento, etc. Las decisiones sobre ubicación de estos eventos se toman en base a las ciudades y no tanto a los países, aunque siempre la marca-país va por delante de la marca-ciudad, apoyando o lastrando las posibilidades que tienen las ciudades de albergar estas oportunidades.

Una realidad palpable de lo que acabo de mencionar se da en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Lo que está sucediendo en los grandes organismos de cooperación, en los grandes organismos multilaterales como puede ser el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial, es que desde hace 10-15 años se va poniendo cada vez más el acento en el desarrollo local y urbano. Estas instituciones han tomado buena nota de que no es posible que los países en desarrollo alcancen un cierto grado de prosperidad, de gobernanza, de sostenibilidad democrática si no es asegurando las tasas de desarrollo de los centros urbanos. Por ello, estas instituciones dedican hoy más recursos a fomentar el fortalecimiento institucional y el desarrollo local de las ciudades.

Alfonso Vergara concluye en su libro “Territorios inteligentes” que “Hoy en día los éxitos y los fracasos de nuestras ciudades van a ser los éxitos y los fracasos de nuestros países”. Con esto reivindico de alguna manera el peso de lo urbano y la necesidad de que, en esta estrategia de Acción Exterior sobre la que estamos debatiendo hoy, seamos conscientes que todos tenemos la responsabilidad de hacer lo posible, y las ciudades desde hace algunos años lo están haciendo. No sólo están trabajando de forma activa, sino que tienen atributos para apoyar la Acción Exterior que dirige el Estado español.

En el caso de las ciudades, lógicamente, existen muchas fórmulas y, de alguna forma, estas van a depender del propio tamaño y de la vocación de la ciudad para ser más o menos activa en lo que podríamos llamar genéricamente la Acción Exterior. En el caso español, las ciudades de tamaño grande y mediano sí quieren jugar ese papel, es decir, sí quieren apoyar la Acción Exterior del Estado y además realizar una política de posicionamiento a escala internacional. No obstante, estamos convencidos de que esa Acción Exterior debe ejercerse, ya se trate de una ciudad o de cualquier administración sub-nacional, con absoluta coordinación con quien dicta la política exterior de este país, que es la Administración General del Estado. Desde luego en Madrid siempre ponemos el acento en esto, hay un marco de responsabilidad que todos debemos respetar, y en ese marco no es rentable que cada uno haga la guerra por su cuenta. Hay prioridades políticas y una serie de elementos que no debemos en ningún caso discutir. Las ciudades tenemos un ámbito muy grande de cooperación, y puede haber un diálogo ciudad-ciudad. El ámbito de trabajo con otras ciudades a escala global es ilimitado, pero lo realmente interesante de este juego es que esa labor la hagamos apoyando los objetivos que tiene el conjunto de nuestro país.

En el caso de Madrid además esta labor se hace participando de forma activa en muchas redes que apoyan esa labor o ese posicionamiento que tiene España en algunos ámbitos geográficos. Madrid es la secretaría permanente y es la ciudad más relevante en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). La UCCI es una red que agrupa a las 22 ciudades capitales del ámbito latinoamericano y también a otras grandes ciudades como Barcelona o Río de Janeiro. En ese sentido, desde aquí no se hace más que una labor de apoyo a ese posicionamiento que España ya tiene en Iberoamérica. Madrid también participa en otras redes como la Unión de Capitales de

la Unión Europea (UCUE) y algunas de carácter más sectoriales: redes de ciudades que tienen industria aeroespacial, redes de ciudades que tienen grandes aeropuertos, etc.

Esto no siempre ha sido así. Hasta hace algunos años Madrid no había entendido que tenía que ejercer este papel y tenía una actitud más pasiva en ese sentido. Es en el año 2003 cuando se decide dar un paso adelante. Se establece un marco de análisis en el cual el conjunto de la sociedad civil, con quien se reflexionó a estos efectos, comunica al Ayuntamiento que cree que la ciudad tiene que ejercer un papel activo en su posicionamiento a nivel internacional. Y ello se hace a través de un plan de internacionalización, que se implementó entre los años 2003 y 2007, y que iba básicamente dirigido a reducir el desfase existente entre la percepción exterior que se tenía de Madrid y la creciente y dinámica realidad económica que estaba disfrutando nuestra ciudad. Insisto, porque es uno de los rasgos más importantes, que todo este plan de Internacionalización está perfectamente encuadrado en la Acción Exterior del Estado, sean quienes sean sus colaboradores políticos. Por poner un ejemplo muy reciente en las actuaciones de la ciudad: todo lo que se ha hecho desde la ciudad de Madrid en el ámbito de Asia-Pacífico ha sido incorporado en el Plan de Acción Asia-Pacífico 2005-2008 que ha elaborado la Administración General del Estado.

Además, en el caso de las ciudades capitales, pero también de las grandes ciudades, es muy importante apoyar otros esfuerzos que en forma de redes también se vienen desarrollando. Quiero destacar algunos de ellos:

- Las Casas como instrumentos de la diplomacia pública española: la Acción Exterior española ha sido capaz de desarrollar unos instrumentos que están demostrando un enorme dinamismo y una gran eficacia en el posicionamiento de España, pero también de las regiones y de las ciudades. Estoy hablando del modelo de las Casas. En los últimos años se han puesto en marcha varias Casas: Casa de América, que existe hace ya algunos años; Casa Asia, que a su sede de Barcelona hay que sumar ahora la sede de Madrid, y ello se ha logrado gracias a la colaboración entre el Ayuntamiento de Madrid y la Administración General del Estado con las Administraciones Catalanas, miembros del consorcio de Casa Asia; Casa Árabe, que ya es una realidad en nuestra ciudad; e igualmente Casa Sefarad-Israel y Casa África.
- Las Fundaciones en las que participan algunas administraciones locales como Madrid y Barcelona. Entre ellas, la Fundación Consejo España-China y la Fundación Consejo España-Japón son un instrumento clarísimo de política exterior hacia ámbitos geográficos concretos en los cuáles el posicionamiento de España todavía es débil o no es el que se desearía.

También se ha participado y como ciudad se ha apoyado la realización de eventos con países sobre todo del área Asia-Pacífico. El Foro España-China, el Foro España-Japón, la Tribuna Filipina, la Tribuna Corea, la Tribuna India, son actividades que se han desarrollado en los últimos años en Madrid en colaboración con la Administración General

del Estado, y que responden además a objetivos marcados por ese plan de Acción Asia-Pacífico elaborado por el Ministerio de Asuntos Exterior y de Cooperación.

Fortalecimiento Institucional a nivel local: se trata de un ámbito que tiene relación directa con la FIIAPP y en el que creo las ciudades españolas, o al menos Madrid en particular, tienen una vocación muy clara de participar. Hoy en día nuestras ciudades tienen un nivel de excelencia en cuanto a su gestión, por supuesto quienes trabajamos dentro de las administraciones sabemos que las ineficiencias también son muchas, sin embargo las administraciones funcionan y lo hacen de una forma eficaz. El 18 de enero presentamos, junto con la OCDE, el Informe territorial de Madrid, y la OCDE aplaudió el eficiente funcionamiento de las instituciones madrileñas. Lo hago extensivo a todas las instituciones españolas, en la medida que, creo, se ha llegado a un grado de madurez bastante importante. Por consiguiente, ha llegado el momento de aprovechar esa madurez de las instituciones y de las administraciones españolas para exportar el modelo, no tanto de democracia, ahí estoy de acuerdo con Joan Subirats, sino de institución que hace que las cosas funcionen. Creo que ha llegado el momento de poner nuestro granito de arena en otros ámbitos geográficos que, por otra parte, son de interés para España, como por ejemplo los Balcanes o el Cáucaso. Se trata de zonas que en este momento necesitan que alguien les ofrezca una política de fortalecimiento institucional.

En el marco de esa vocación que tiene Madrid por jugar un papel activo en la Acción Exterior, en el año 2007, una vez celebradas las elecciones municipales, el alcalde de Madrid decidió crear la Oficina de Estrategia y Acción Internacional, que llamamos “Madrid Global” y que yo dirijo. Se trata, nada más y nada menos, de un instrumento de diplomacia pública urbana, un instrumento de posicionamiento de Madrid en el mundo, pero en colaboración con otras administraciones, en colaboración con el sector empresarial y en colaboración con otros entes públicos.

En cuanto a las conclusiones: 1) Creo que las ciudades cada vez de forma más clara tienen que jugar un papel activo en la agenda exterior de los países que es mutuamente beneficioso. 2) Que es absolutamente necesaria una coordinación con el Estado, que es quien dirige la política exterior de un país. 3) Que en el caso de las ciudades españolas la marca-país va por delante. España es una marca consolidada, reconocida, se percibe como algo eficiente en el resto del mundo, y lo único que podemos hacer las ciudades es apoyar todavía más esa marca-país. 4) Que creemos, y así lo declaramos, que Madrid tiene que jugar un papel activo en política exterior, pero dentro de esa pieza que es la Acción Exterior española. 5) Como dato de lo anterior, y sobre todo porque no quiero que quede como anecdótico, señalar que hay elementos que facilitan esta tarea, y uno de ellos es la apuesta de Madrid por los Juegos Olímpicos en el 2016.

La apuesta por unos Juegos Olímpicos es, en el fondo, una apuesta por el posicionamiento internacional de una ciudad y de un país. Basta con poner el ejemplo de Barcelona’92. Barcelona’92, lejos de ser un evento que posicionó a la ciudad, que

lógicamente lo hizo y lo sigue haciendo, fue el evento con el cual España se presentó al mundo como un ejemplo de modernidad. Barcelona'92 sin lugar a dudas fue el punto culminante de una fase y el comienzo de otra. Creemos que aprovechando los grandes eventos, y Madrid 2016 puede ser una excelente oportunidad, tendremos una nueva ocasión de decirle al mundo que España ya no es sólo ese país moderno, sino que tiene vocación de ser un país líder.

Intervención de José María Felip*

Yo sí que apuesto por una imagen de país, por una imagen unitaria de España en el mundo y visto desde el mundo. También agradezco a FIIAPP que me haya invitado, pero también le digo que se ha equivocado al plantear el debate. Si el debate de la Jornada de hoy es cómo construimos una idea de España en el mundo global y de acuerdo a los valores que se han subrayado en la anterior sesión, creo que debería haberse dado el turno de palabra a las Comunidades Autónomas al principio de la Jornada y no al final. Hoy repensar una Acción Exterior de España sin las Comunidades Autónomas —añadiría a las grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla— es no entender la realidad.

Estoy de acuerdo con lo que se ha dicho en las sesiones anteriores sobre la imagen de España en el mundo, y como su influencia —o lo que ustedes han denominado *poder blando*, siguiendo la estela del profesor Joseph Nye en sus libros sobre la política exterior norteamericana— se ha de centrar en la educación, la cultura, la cooperación internacional y en la proyección de valores. Las competencias que ustedes han enumerado, o algunas de ellas, son competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, y esto quiere decir que el Estado ha renunciado a ellas.

La estructura competencial del Estado actual hace que las competencias sobre las cuales se va a basar no ya la Política sino la Acción Exterior del Estado pase por la coordinación con las Comunidades Autónomas. Coincido con el Director General de la Agencia Andaluza de Cooperación en que, entre los principios establecidos por la Declaración de París, la coordinación institucional, esto es, la creación de redes de coordinación institucional en el marco del Estado, es una labor fundamental para esa imagen de país que se quiere proyectar.

Así, desde el punto de vista competencial, cualquier acción cultural que emprenda el Estado pasa por las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, las Casas de España en el exterior, las pocas que quedan y las pocas actividades que tienen, son mantenidas por las Comunidades Autónomas. El Estado ha renunciado cara al exterior a la proyección

* Director General de Ciudadanía e Integración de la Generalitat Valenciana. Cargo vigente en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

de un instrumento base como es la tradición cultural. ¿Por qué? Porque la proyección de la cultura es competencia de la Comunidad Autónoma.

La educación también es competencia de las Comunidades Autónomas. Excepto la coordinación general de las leyes orgánicas, su aplicación se realiza a través de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, nosotros en la Comunidad Valenciana ofrecemos un programa amplio de post-gradados —esa “fábrica de doctores” de la que hablaba Sánchez Lambás—, y siete universidades de la Comunidad han conformado la Red de Universidades Valencianas para el Fomento de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (RUVID).

En relación con la gestión de conflictos, ¿quién llegó primero a Kosovo en el conflicto de los Balcanes? Ustedes van a encontrarse con la Acción Exterior de la Generalitat de Cataluña. En relación a otras acciones exteriores, por ejemplo, en la cooperación con el Magreb se encontrarán con la Junta de Andalucía. También algunas Comunidades Autónomas han tejido su “paradiplomacia” con el objetivo de conseguir reconocimiento internacional, así la Generalitat de Cataluña o el Gobierno Vasco han creado sus propias escuelas de paradiplomáticos para gestionar todos sus centros en el exterior.

Por tanto, cualquier Acción Exterior del Estado que pretenda construir una imagen de España —a la cual yo he puesto el adjetivo de “unitaria”— debe hacerlo a través de una reflexión sobre la capacidad de las Comunidades Autónomas para proyectarse en el exterior, porque las competencias sobre las cuáles se basa esa Acción Exterior las tienen conferidas las Comunidades Autónomas.

Y mejor no hablar de la proyección de valores. La proyección de valores se basa en la proyección exterior de un sistema que ha funcionado a través de un sistema compartido de distintas personalidades plurales que comparten una idea común. Esa idea común puede construirse con la narración que antes ha expuesto magistralmente Vallespín: la idea de tolerancia con entidades religiosas, la idea de cooperación con minorías étnicas, etc. Pero la idea de proyección exterior en otros países u otras culturas pasa necesariamente por la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas, y muchas de las acciones ministeriales a través de sus comisiones interdepartamentales van trabajando en ese sentido. Las políticas públicas del Estado son políticas de coordinación con las competencias propias de las Comunidades Autónomas.

Muchas veces se piensa que la Política Exterior está relacionada con la gestión de convenios y tratados internacionales, que es competencia exclusiva del Estado, y en la cuál las Comunidades Autónomas participamos cuando son competencias propias y cuando no afecta ni compromete jurídicamente al Estado. A partir de esa reflexión, hay un elemento que al Estado se le ha escapado y que es fundamental recuperar a través de la coordinación institucional. Me refiero, como antes señaló el Director de la Agencia Andaluza de Cooperación, al ámbito de la cooperación internacional. Tampoco me voy a extender en la cooperación porque realmente no se puede entender la cooperación

del Estado sin las Comunidades Autónomas. Y ello debido a que los programas de la cooperación son gestionados por las Comunidades Autónomas a través de transferencias directas desde la Administración General del Estado.

Pero hay un tema al que me gustaría referirme, y es el que verdaderamente me ha traído aquí, y me refiero al de la participación ciudadana en el exterior. Todas las Comunidades Autónomas, desde el año 1980, han construido su Acción Exterior, la mayor parte de ellas porque lo tenían reconocido en su Estatuto de Autonomía, como es el caso de Andalucía. Los Estatutos de Autonomía de segunda generación, que tienen un año y medio de vida, han dado las Comunidades Autónomas que lo han aprobado capacidad de Acción Exterior. Pero hemos ido más allá, sin chocar con las competencias del Estado, y hemos concebido la participación de los ciudadanos, a través de sus asociaciones u organizaciones, en la vida política, social y cultural, y por tanto en la definición de las necesidades de los gobiernos autónomos. Por ello hemos construido, estamos construyendo, instrumentos de participación.

En el exterior nos hemos encontrado con ciudadanos de otros países que tienen doble nacionalidad, pero fundamentalmente con valencianos, catalanes, riojanos, vascos, extremeños, etc., de linaje, y también otros que tienen voluntad de serlo porque se acercan a una cultura determinada, ya sea porque les gustan los toros o porque les gustan las sevillanas o porque les gusta el modo de ser catalán o les gusta la fiesta valenciana. En definitiva, porque les gusta el modo que tiene de concebirse y proyectarse una determinada comunidad autónoma en el exterior, y por consiguiente se afilian en esos centros regionales en el exterior. Dando capacidad de participación a esa ciudadanía —entendiendo como ciudadanía en el exterior no sólo al que es de linaje o tenía la última residencia, sino a la que quiere serlo y se afilia o se inscribe en un centro regional en el exterior y participa directamente, a través de un conjunto de instrumentos, en la vida política, social y cultural—, entonces se logrará proyectar en el exterior lo que es la personalidad propia de la Comunidad Autónoma.

Los consulados desarrollan una labor fundamental de coordinación de la acción de los centros regionales en el exterior. Ahora bien, en este punto podemos encontrar dos posiciones. Hay algunas Comunidades Autónomas que sí aspiran a ser coordinadas en el exterior y no sólo a cooperar en cuestiones puntuales con los consulados generales y los consulados ordinarios, es decir, optan por la coordinación de su acción con el objetivo de contribuir a proyectar una idea común y compartida como es la idea de “hispanidad”. Sin embargo, hay otras que pasan olímpicamente de esa coordinación, produciéndose cierta distorsión en el exterior. Este tema tan importante no se aborda por parte de los consulados generales y de las embajadas. Piensen, por ejemplo, que hay una red sanitaria en el exterior gestionada por una Comunidad Autónoma; que hay una red de proyección social y cultural muy potente que gestionan las universidades al margen de cualquier posición de coordinación con el Estado; que hay un conjunto de centros extendidos por todo el mundo que abdican de tener una imagen unitaria en su proyección exterior.

Hay que plantearse seriamente la coordinación institucional de la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Hay que gestionar una serie de servicios a todo un conjunto de ciudadanos en el exterior, como pueden ser la atención sanitaria, la atención educativa, la atención al retorno, etc., que se escapa a la Acción Exterior del Estado, y que refuerza el papel de la Comunidad Autónoma en la toma de decisiones. Si no hay una coordinación institucional como la prevista en la *Ley del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior*, que concibe la creación de un Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior en el que están representadas las Comunidades Autónomas o la creación de Consejos equivalentes de las Comunidades Autónomas en el exterior, se pueden producir subdivisiones entre las Comunidades Autónomas y proyectar una imagen distorsionada de España. Así, por una parte, se está construyendo una imagen exterior unitaria que España necesita para intervenir en los distintos foros internacionales con peso, pero, por otra parte, se está proyectando una imagen distorsionada.

Recientemente he estado en Mar de Plata, en Argentina, y también en Santiago de Chile, y me he encontrado con que la Casa de España había desaparecido. En la actualidad hay 12 Casas, y 9 de ellas se coordinaban a través de las acciones que antes realizaba la Casa de España. Ahora cada una vive su vida, cada una realiza sus propias actividades, algunas de ellas enseñan su propia lengua regional, y aunque algunas se coordinan para hacer actividades conjuntamente con empresas o con entidades locales, otras van por libre.

Ésta es precisamente la reflexión que quiero introducir en esta Jornada. Creo que no debemos empezar la casa por el tejado, sino empezar el proceso reflexión por abajo. Invito a FIIAPP a que lo haga porque es un foro adecuado, esto es, la invito a que centre el debate en las Comunidades Autónomas, porque no se puede hablar de la imagen de España en el exterior si no sabemos realmente cuál es la imagen que proyecta en el exterior. Hoy por hoy son las Comunidades Autónomas la que ejercen la Acción Exterior, quiénes están organizando la ciudadanía y quiénes están dando nuevos cauces de participación ciudadana, y todo esto forma parte de la “gobernanza”. ¿Pueden ustedes concebir, a nivel de Estado, que haya argentinos, uruguayos, chinos, guatemaltecos, chilenos que quieran ser españoles y se apunten a un centro, y a través de una ley sean tan españoles como ustedes en algunas cuestiones? Esto es posible en el marco jurídico del derecho civil.

Las Comunidades Autónomas ya estamos desarrollando estas leyes. Léanse, por ejemplo, la *Ley de la Ciudadanía Gallega en el Exterior*, que es un anteproyecto. Nosotros, la comunidad valenciana, ya hemos creado este marco jurídico en el que se define como valenciano a todo aquél que se siente valenciano, aquél que se apunta a un centro valenciano en el exterior, participa de sus actividades y participa de la vida política, social y cultural de la Comunidad Valenciana. España es una gran nación, pero la tenemos que construirla entre todos, especialmente entre las Comunidades Autónomas, cada una con su personalidad, sabiendo que es necesaria esa coordinación a nivel institucional.

9.30-10.00: Acto Inaugural. Retos y oportunidades de la Acción Exterior española en un mundo globalizado.

- Bernardino León–Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.

10.00-11.30: Sesión 1. España ante la globalización: una estrategia de liderazgo.

Moderador: José I. Torreblanca–Director Oficina Madrid, European Council on Foreign Relations.

- Martín Ortega Carcelén–Director, Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.
- Pablo Benavides–Embajador en Misión Especial para la Cooperación Institucional-Financiera con los Países de la Europa Ampliada, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.
- Rosa Delia Blanco–Presidenta, Comisión Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados*.
- Milagros Hernando–Directora General de Planificación y Evaluación Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.

11.30-12.00: Pausa y Café.

12.00-13.30: Sesión 2. España y la gobernanza democrática: la asistencia en construcción de institucionalidad como *poder blando* y nicho de liderazgo de nuestra Acción Exterior.

Moderador: Manuel Villoria–Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

- Mercedes Elvira del Palacio–Secretaria General de la Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas*.

- Juan Pablo de Laiglesia–Director, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*.

13.30-15.00: Almuerzo.

15.00-16.30: Sesión 3. Cultura y valores como *poder blando* de la Política Exterior española.

Moderador: Fernando Vallespín–Director, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Gema Martín Muñoz–Directora, Casa Árabe.
- Jesús Sánchez Lambás–Secretario General, Fundación José Ortega y Gasset*.
- Joaquín María de la Infiesta–Secretario General, Instituto Cervantes*.

16.30-16.45: Pausa Café.

16.45-18.15: Sesión 4. La Acción Exterior como proyecto de país: creando redes.

Moderador: Joan Subirats–Catedrático de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Barcelona.

- Julio Gómez Pomar–Director, Centro PWC/IE del Sector Público, Instituto de Empresa.
- Joaquín Rivas–Director, Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, Junta de Andalucía*.
- Ignacio Niño–Coordinador, Oficina de Estrategia/Acción Internacional, Ayuntamiento de Madrid*.
- Jose María Felip–Director General de Ciudadanía e Integración, Generalitat Valenciana*.

* Cargos vigentes en la fecha de celebración de la Jornada (22 de enero de 2008).

Este volumen reúne las ponencias e intervenciones del grupo de expertos que fueron convocados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) a una Jornada de reflexión el 22 de enero de 2008, en el marco del 10º Aniversario de la Fundación, con el título de *España en un mundo globalizado. Ciudadanía, cohesión social e institucionalidad: construyendo gobernanza democrática*. El objetivo es impulsar un proceso de reflexión en torno al papel que pueden jugar en la Acción Exterior española nuestros mecanismos de cooperación internacional en el ámbito de la gobernanza democrática y el fortalecimiento institucional, así como las estrategias necesarias para capitalizarlos en términos de *poder blando* e influencia en la era de la globalización.

Con ese objetivo en mente, la reflexión giró alrededor de cuatro ejes temáticos:

- *España ante la globalización: una estrategia de liderazgo.*
- *España y la gobernanza democrática: la asistencia en construcción de institucionalidad como poder blando y nicho de liderazgo de nuestra Acción Exterior.*
- *Cultura y valores como mecanismo de Acción Exterior: el potencial de nuestro poder blando.*
- *La Acción Exterior como proyecto de país: creando redes.*

Cada una de las sesiones fue articulada alrededor de una ponencia marco a cargo de un experto en la materia, que fue complementada con las intervenciones de destacados panelistas.

Con este documento, la FIIAPP comienza una nueva colección de trabajos en el ámbito de la Gobernanza y la Globalización.