

Año 0 | nº 01

Septiembre-diciembre 2014

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



Diplomacia Pública y Marca España

Public diplomacy and Spain Brand

The conceptual field of contemporary public diplomacy. Steffen Bay Rasmussen

From consensual to complex multi-level democracy: the contours of contestation and collaboration in Spain. Bonnie N. Field

La evolución de la participación española en las operaciones de mantenimiento de paz: una imagen de España en el exterior 1989-2014.

David García Cantalapiedra

SUMARIO

Año 0 | nº 01

Septiembre-diciembre 2014



Presentación..... IV

Julio L. Martínez SJ

Editorial..... V

Emilio Sáenz-Francés

Nota del Coordinador del Número I..... VII

Alberto Priego

FIRMAS INVITADAS | GUEST SIGNATURES

Diplomacia pública privada: el fin del monopolio público sobre las relaciones internacionales..... 1

Private public diplomacy. The end of public hegemony over international relations

Luis Melgar

Marca España: Una visión institucional 16

Spain Brand. An institutional approach

José Ángel López-Jorrián y César Vacchiano

ARTÍCULOS | ARTICLES

The conceptual field of contemporary public diplomacy..... 29

El Marco Conceptual de la diplomacia pública contemporánea

Steffen Bay Rasmussen

From Consensual to Complex Multi-level Democracy: The Contours of Contestation and Collaboration in Spain..... 41

Desde una democracia consensual a una compleja y multinivel: la configuración de la competencia y la colaboración en España

Bonnie N. Field

La Corona en la diplomacia (pública) española 53

The Spanish Crown in (public) diplomacy

Alberto Priego

La evolución de la participación española en las operaciones de mantenimiento de paz: una imagen de España en el exterior 1989-2014 81

The evolution of spanish commitment to peacekeeping operations. An image of Spain abroad 1989-2014

David García Cantalapiedra

Sobre la internacionalización de la PYME y su contribución a la imagen exterior de España 91

On the internationalization of SMEs and its contribution to Spain's image abroad

Isidoro Romero y María José Rodríguez-Gutiérrez

Los mecanismos multilaterales como instrumento de la proyección española en el exterior..... 105

Multilateral mechanisms as tools for Spanish projection abroad

Gracia Abad

Presentación

Comillas Journal of International Relations es el hito más reciente de una apuesta decidida de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE, desde 2009, por la disciplina de las Relaciones Internacionales. En aquel año nació el *Doble Grado en Relaciones Internacionales - Traducción e Interpretación*, que convertía a nuestra Universidad en pionera en España en la introducción unos estudios de asentada tradición en el extranjero, pero hasta entonces no implantados en nuestro país.

Aquel fue el comienzo de una historia de éxito, que en el curso 2013-2014 llevó a la expansión de la titulación de Relaciones Internacionales, asociándose esta vez, como se había hecho con Traducción e Interpretación, por un lado al Grado en Derecho (E5) y, por otro, al Grado en Administración y Dirección de Empresas (E6). Con ello, hoy en día son ya cerca de quinientos los estudiantes de Relaciones Internacionales en las distintas combinaciones que este grado ofrece en la Universidad Pontificia Comillas.

En 2013 se creaba el Departamento de Relaciones Internacionales, adscrito a la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, para potenciar la labor docente e investigadora de la Universidad en un área en plena expansión. Uno de los primeros objetivos que su Director, el Prof. Alberto Priego, marcó en el comienzo de la andadura del Departamento fue la creación de una revista científica que –por su enfoque novedoso, ambicioso alcance, y depurados criterios de calidad– pudiese situarse entre las más prestigiosas en el campo de las Relaciones Internacionales, accediendo a los índices y bases de datos más relevantes.

El objetivo está cumplido porque la revista ya está aquí y ha llegado para quedarse y encontrar pronto su lugar en el mundo. Por y para ello, **Comillas Journal of International Relations** viene a satisfacer, ya desde su primer número, los criterios de excelencia que se habían fijado como defnitorios de la revista. En efecto, este primer ejemplar –bajo el título de “Diplomacia Pública y Marca España”– aborda cuestiones especial relevancia en el debate académico corriente en torno a las nuevas formas de diplomacia, y –al mismo tiempo– reflexiona sobre el valor y características de la promoción de la marca país a través del análisis de la Marca España. Una iniciativa fundamental en el diseño de la proyección exterior española en nuestros días. Se trata, sin duda, de una temática tan pertinente como relevante.

Con la apuesta decidida por los estudios y la investigación en Relaciones Internacionales, la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE no hace sino continuar una dilatadísima tradición de profundo interés y reflexión de la Compañía de Jesús por las cuestiones sociales, políticas, jurídicas y económicas de la dimensión global de la vida de los hombres en el mundo. Nuestra vocación de universidad jesuítica nos pide hoy a gritos que apostemos decididamente por salir a las fronteras de la universalidad y la profundidad. La universalidad tiene que ver con la amplitud de perspectivas, con el tender puentes buscando el bien más universal y la superación de las estrechas pertenencias, auto-centrados intereses y pequeños mundos. La profundidad tiene que ver con ese principio ignaciano de “*non multa sed multum*”, “no muchas cosas sino mucho”, en el sentido de hondura humana. Nosotros necesitamos ambas en sinergia permanente y colaboración fecunda, a saber, universalidad con profundidad.

Comillas Journal of International Relations ciertamente nace con la voluntad de responder a esa vocación y dar continuidad a esa rica tradición, y por eso yo no puedo sino darle la más cordial bienvenida a la familia de revistas científicas editadas por la Universidad, felicitar y animar a su director el Prof. Emilio Sáenz-Francés y a todo el equipo editorial; así como agradecer a los autores que han colaborado en este primer número. Lanzo desde aquí una invitación a la comunidad universitaria global a acercarse a las páginas de la revista, en este número y en los sucesivos, que ojalá sean muchos y muy buenos.

No me cabe duda de que con este nacimiento continuará, por nuevas rutas, algunas hoy ni siquiera imaginables, esa historia de éxito a la que antes he hecho referencia.

Julio L. Martínez, SJ.

Rector

Universidad Pontificia Comillas ICAI - ICADE

Editorial

A beginning is the time for taking the most delicate care that the balances are correct

Brian Herbert. Dune

Comenzamos...

En una de nuestras primeras conversaciones en el momento de constituirse el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad, Alberto Priego me habló de uno de los proyectos más importantes que pretendía llevar a cabo como director del mismo: La creación de una revista científica digital, que por su enfoque y rigor académico pudiese situarse entre las más prestigiosas de las existentes en el campo de las relaciones internacionales, no sólo en nuestro país sino en un entorno global. No quedó ahí la cosa. Alberto ya tenía un nombre para esa revista **Comillas Journal of International Relations**, el diseño de la portada del primer número, con la temática definida *Diplomacia Pública y Marca España*, e incluso la lista de autores colaboradores realmente muy avanzada.

Desde aquella conversación he sido honrado con la confianza de Alberto; de la Facultad de la que nace y en la que se imbrica la Revista: Ciencias Humanas y Sociales –de manera destacadísima en la persona de su Decana, Belén Urosa– y la del Equipo de Gobierno de la Universidad –encabezado por el Rector, Julio L. Martínez SJ.–, para dirigir ese ambicioso proyecto editorial. Constituye una perspectiva ilusionante: la posibilidad de colaborar a crear una revista científica desde cero; y también un desafío considerable. Había mucho trabajo por hacer tanto a nivel formal (definición concreta de los objetivos de la revista, estructura, comités, reglamento...); en todo lo que tenía que ver con la infraestructura (diseño de una nueva web, maqueta de la revista, presencia en redes sociales) y no en menor medida en lo que se refería al elemento crucial de los contenidos, no sólo del primer número sino también del diseño de los subsiguientes, dentro de unos plazos que vertiginosamente se convertían en acuciantes.

El lograr que este primer número de **Comillas Journal of International Relations** haya visto la luz es fruto de una tarea colectiva. Sin el apoyo constante y estímulo siempre decidido de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales; sin la generosa y constante dedicación de Alberto Priego, padre y áncora del proyecto; sin la profesionalidad del Servicio de Publicaciones de la Universidad –la tarea de su directora, Belén Recio, y de Álvaro Vázquez Chimento sólo se puede definir como inolvidable-; de los vicerrectorados de Investigación, y Servicios a la Comunidad Universitaria; de la entusiasta becaria del Departamento de Relaciones Internacionales, Alexia Delclaux... esta revista nunca hubiese logrado convertirse en una realidad. Ni que decir tiene que ese mismo desinterés es el que han mostrado los autores que han contribuido a lo que –en el momento de ser propuestos a ello– sólo era aún un nebuloso proyecto. Lo mismo cabe decir de los relevantes académicos que han colaborado como revisores por pares de las distintas contribuciones.

Comillas Journal of International Relations nace con unos objetivos concretos y ambiciosos, fijados en el propio reglamento de la revista, tal y como fue aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad, en su reunión del 28 de abril de 2014:

- » *La investigación científica y la promoción del debate académico en el campo de las Relaciones Internacionales.*
- » *Colaborar a una formación integral y rigurosa de los alumnos de la Universidad Pontificia Comillas.*
- » *La proyección de la labor docente e investigadora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.*

- » *La alta divulgación a una comunidad internacional de investigación y aprendizaje de trabajos señeros en el campo de las Relaciones Internacionales.*
- » *Apuntalar el desarrollo del área de conocimiento de Relaciones Internacionales y su perfil profesional tanto en España como en Latinoamérica.*
- » *El fomento de las relaciones docentes y científicas de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad a nivel internacional.*
- » *Dar respuesta a algunas de las inquietudes que a la sociedad le genera el complejo panorama político, económico y social del mundo globalizado en el que vivimos.*

Todo ello puede sintetizarse en dos ideas fundamentales. Constituir una publicación que, desde el más rabioso rigor académico, preste un servicio de valor al conjunto de la sociedad de ese mundo no sólo globalizado sino también atribulado; y que sea una herramienta eficaz para la formación integral de los alumnos de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE, fundamentalmente de aquellos vinculados al Grado en Relaciones Internacionales, en las distintas combinaciones en las que -desde la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales- este se ofrece en nuestra Universidad.

Con este primer número de **Comillas Journal of International Relations** se inicia una andadura que esperamos sea larga, y una en la que siempre hagamos honor profundo a esos objetivos. Pretendemos ser una referencia, y ver ello reconocido con la inclusión de la revista en los índices y bases de datos más prestigiosos... pero sobre todo pretendemos ser realmente útiles, dentro y fuera de la Universidad.

Como dijo Colón, *el mar dará a cada hombre una nueva esperanza, como el dormir le da sueños*. Al iniciar nuestra singladura, nuestra mayor esperanza y nuestro mejor sueño es sin duda alguna que, con el pasar del tiempo, **Comillas Journal of International Relations** pase a ser conocida con un sobrenombre: como *La revista ignaciana de Relaciones Internacionales*. Ello resumiría de manera perfecta lo mejor de nuestras aspiraciones.

Emilio Sáenz-Francés San Baldomero

Director

e.saenzfrances@upcomillas.es

Nota del Coordinador del Número I

El primer número de la revista **Comillas Journal of International Relations** está centrado en Diplomacia Pública y Marca España. La elección de este tema no ha sido casual. El Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE considera que la diplomacia en general, y la diplomacia pública en particular, cobran una importancia vital en un mundo en el que las percepciones y la reputación internacional son cada vez más importantes. Muy consciente de ello, ya en abril de 2013, nuestra Facultad –Ciencias Humanas y Sociales– organizó una relevante jornada precisamente con el título de “Diplomacia Pública y Marca España”, que contó con la participación de algunos de los especialistas más relevantes sobre esta cuestión.

Los artículos que componen este primer número tratan de abordar aquellas cuestiones que, a nuestro entender, representan mejor lo que es España a nivel internacional. Por ello, hemos seleccionado un total de nueve temas abordados por profesionales de prestigio, no sólo en el ámbito académico, sino también en el campo de la diplomacia.

El número se puede dividir en tres grandes apartados. El primero de estos bloques, aborda la visión que los profesionales tienen de la diplomacia pública. En concreto, el número comienza con los trabajos de Luis Melgar y de José López-Jorrián y Cesar Vacchiano. Estos dos artículos –enmarcados dentro de una sección que hemos denominado *Firmas Invitadas*–, tratan de reflejar una aproximación desde el mundo diplomático, ya que los autores han desempeñado responsabilidades en el Departamento de Diplomacia Pública y en la propia Oficina de la Marca España.

A continuación, en lo que podríamos denominar segunda parte del número, nos encontramos con un artículo desarrollado por el profesor de la Universidad de Deusto, Steffen Bay Rasmussen. Se trata de un trabajo netamente teórico donde el autor busca clarificar conceptos tales como *Public Diplomacy*, *Cultural Diplomacy* o *National Reputation*. Hemos querido que este artículo sirva de marco teórico general para abordar con garantías científicas un tema como la diplomacia que habitualmente se aborda de forma ligera.

En tercer lugar, el lector podrá acceder al grueso de artículos que componen este primer número. En concreto estamos hablando de un total de seis trabajos desarrollados por académicos de diferentes universidades (Complutense, Sevilla, Bentley, Nebrija y Comillas) que abordan una serie de cuestiones claves para la diplomacia pública. Los temas han sido cuidadosamente escogidos con la idea de mostrar al lector aquellos aspectos que hemos considerado más relevantes en la proyección internacional de España. Si bien es cierto que se pueden echar en falta algunos temas como el deporte o la lengua, hemos considerado que estos aspectos han sido suficientemente tratados en otros trabajos. Por esta razón hemos optado por dar despliegue a otras facetas menos desarrolladas como pueden ser la Transición, el papel de la Corona o las misiones de paz.

La profesora Bonnie Field de la Universidad de Bentley nos presenta un trabajo muy riguroso sobre la Transición Española y como ésta ha influido en la configuración de la imagen de España en el exterior. Aunque no ha existido una política de diplomacia pública para promocionar la Transición Española, sí que ésta es percibida en el exterior como un rasgo propio de la España moderna. Si hay un actor clave en la Transición Española éste es la Corona, institución a la que se le dedica un artículo en el que se analiza su papel como órgano central de la diplomacia, tanto tradicional como no tradicional.

El profesor David García Cantalapiedra de la Universidad Complutense analiza el rol de España en la operaciones de mantenimiento de la paz, una política desarrollada por el Ministerio de Defensa que ha servido para incrementar exponencialmente la reputación internacional de España.

Si bien es cierto que la comunidad académica ha tratado el papel de las grandes multinacionales en la dimensión internacional de España, nadie hasta ahora había analizado la importancia de las PYMES, motor fundamental de nuestra economía. Los profesores Isidoro Romero y María J. Rodríguez-Gutiérrez evalúan la importancia de estas empresas en la proyección internacional de España.

En una línea similar encontramos el trabajo de Gracia Abad, profesora de la Universidad Nebrija, que aborda desde una perspectiva pura de Relaciones Internacionales la influencia de España en la sociedad internacional a través de las organizaciones internacionales en las que es parte.

Concluyendo el número encontramos el artículo del profesor de la Universidad Complutense, José Ángel Sotillo, quien analiza, con una perspectiva muy crítica, el papel de la Cooperación al Desarrollo en la dimensión exterior de España.

Además de estos trabajos que han pasado un proceso de revisión de doble ciego para asegurar su calidad, el número presenta a los lectores unas revisiones de libros que desde el Departamento de Relaciones Internacionales hemos considerado muy relevantes dentro de nuestras áreas de atención preferente.

No querría acabar esta nota sin agradecer el apoyo inestimable de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, y el incansable trabajo del departamento de Publicaciones de la Universidad. Sin ellos, este proyecto que hoy comenzamos hubiera sido simplemente imposible. Por último, he de mostrar mi agradecimiento al director de **Comillas Journal of International Relations** –Emilio Sáenz-Francés– quien con su dedicación desmedida ha logrado que podamos decir que hoy contamos con una nueva revista en la familia de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE.

Alberto Priego

Coordinador del n° 1 de Comillas Journal of International Relations: "Diplomacia Pública y Marca España"

Director del Departamento de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.

Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

apriego@upcomillas.es



DIPLOMACIA PÚBLICA PRIVADA: EL FIN DEL MONOPOLIO PÚBLICO SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Private public diplomacy. The end of public hegemony over international relations

Luis Melgar

Diplomático
luis.melgar@maec.es



Autores

FIRMA INVITADA

Desde sus inicios en los años sesenta del siglo XX, la diplomacia pública ha contemplado la participación de actores no estatales en las relaciones internacionales, tales como empresas multinacionales, medios de comunicación, universidades, *think tanks* o incluso la propia opinión pública.

En el contexto actual de pérdida de soberanía de los Estados, proliferación de actores en las relaciones internacionales y adelgazamiento del sector público en las economías occidentales, existe una tendencia creciente a la privatización de las relaciones internacionales.

Esta tendencia se refleja en la aparición de dos conceptos: el *polilateralismo* y la nueva diplomacia pública, que trata de las relaciones directas entre opiniones públicas de distintos países, sin que sea necesaria la intervención de los Estados.

Podríamos encontrarnos ante el nacimiento de un paradigma completamente nuevo: una diplomacia pública privada que partiría de la renuncia definitiva de los Estados a su monopolio tradicional sobre las relaciones internacionales a favor del sector privado.

Diplomacia, Diplomacia Pública, Diplomacia Pública Privada, Diplomacia Corporativa, Diplomacia Cultural

Diplomacy, Public Diplomacy, Private Public Diplomacy, Corporate Diplomacy, Cultural Diplomacy



Resumen



Key words

Recibido: 17/07/2014. Aceptado: 05/09/2014



Fechas



Since the concept of public diplomacy was developed in the 1960', its practitioners have accepted that sovereign states are not the only actors of international relations. On the contrary, there is a wide range of actors in the International Society, such as corporations, media, universities, think tanks. Even global public opinion could be considered an actor by itself.

In the actual context where states are starting to loose their sovereignty and the public sector is becoming proportionally less important in Western economies, there is a growing tendency towards privatization of international relations.

This tendency reflects on two concepts: polyateralism and new public diplomacy, which consists in direct relations among different countries public opinions, with no participation of sovereign states.

We could be witnessing a completely new model: a private public diplomacy that would be based on a sovereign states definitive withdrawal from their monopoly on international relations in favour of the private sector.

1. Introducción

En el año 1870 a.C., el faraón Sesostri III avanzó la frontera sur de Egipto de la primera catara del Nilo a la segunda, y construyó allí una fortificación que controlase principalmente el tráfico comercial (Galán Allué, 1995). Allí mandó levantar una estela que rezaba lo siguiente:

Frontera sur establecida para prevenir que los nubios la traspasen navegando río abajo o por tierra, excepto aquel nubio que venga a comerciar como comisionado. Con éstos hay que actuar correctamente, sin dejar que ninguna otra barca de nubios pase río abajo.

La mayoría de los historiadores modernos consideran que el Antiguo Egipto era una civilización introvertida, aislada de sus vecinos por factores geográficos y culturales. Tan sólo salía de sus fronteras con objetivos bélicos. Pero la realidad es muy otra. Desde los inicios mismos de su historia, el Antiguo Egipto mantuvo contactos pacíficos con pueblos extranjeros cuya finalidad principal era, a la luz de los documentos que nos han llegado, el intercambio de productos.

Con el paso del tiempo, estos primeros contactos pacíficos se fueron regularizando y formalizando. Las misiones comerciales nubias de tiempos de Sesostri III derivaron, bajo el reinado de la reina Hatsepsut, en la creación de la figura del comisionado real. Éste tenía la misión de representar a la reina, repitiendo sus palabras y argumentos y actuando de acuerdo con los intereses del monarca.

En el Antiguo Egipto, los primeros diplomáticos fueron comerciantes privados, hombres de negocios que arriesgaban vida y hacienda para hacer fortuna más allá de las fronteras de su país. Fue sólo con el transcurrir de los siglos, cuando la corte del faraón se hizo más grande y disponía de una auténtica legión de escribas, sacerdotes y eunucos a su servicio –funcionarios, en definitiva– que se inventó la figura del diplomático profesional, al servicio del monarca, en este caso el comisionado real. Y es que en la dilatada historia egipcia, siempre hubo una constante: el interés comercial.

En el siglo XXI, la sociedad internacional parece estar viviendo el proceso contrario. Aunque tradicionalmente las relaciones internacionales han sido monopolio exclusivo de los Estados, ya en los años sesenta del siglo XX surgió el concepto de diplomacia pública (Melgar, 2010), que desde un inicio contempló la participación de actores no estatales en las relaciones inter-

nacionales, tales como medios de comunicación, universidades, *think tanks* e incluso la propia opinión pública. Si la diplomacia tradicional se concibe como las relaciones directas de Estado a Estado, la diplomacia pública se centra en las relaciones entre los Estados y las opiniones públicas extranjeras.

En el contexto actual de pérdida de soberanía de los Estados, proliferación de actores de las relaciones internacionales y adelgazamiento del sector público en las economías occidentales, existe una tendencia creciente a la privatización de las relaciones internacionales. Esta tendencia afecta de modo especialmente intenso a la diplomacia pública.

Aunque es cierto que los Estados son cada vez más conscientes de la importancia de la diplomacia pública, que abarca sectores como la comunicación, la diplomacia cultural o la diplomacia económica, también lo es que desde principios del siglo XXI está pujando con fuerza el concepto de “nueva diplomacia pública” (Melissen, 2005), en la cual el Estado empieza a desaparecer de la ecuación. La nueva diplomacia pública trata de las relaciones directas entre opiniones públicas de distintos países, sin que sea necesaria la intervención de los Estados.

Esta tendencia podría desembocar en algo completamente nuevo: una diplomacia pública privada¹ que partiría de la renuncia definitiva de los Estados a su monopolio tradicional sobre las relaciones internacionales a favor del sector privado. Se abre por tanto un interesante campo de trabajo para los expertos en relaciones internacionales y, concretamente, en diplomacia pública, que pasarían a ser imprescindibles en el ámbito empresarial.

*Existe una
tendencia creciente
a la privatización
de las relaciones
internacionales*

2. El polilateralismo y la nueva diplomacia pública

Los teóricos de las relaciones internacionales coinciden en que, en el siglo XXI, la sociedad internacional no puede entenderse únicamente en términos de relaciones entre Estados soberanos², sino que se debe tener en cuenta un espectro más amplio de interacciones y de formas de diálogo que implican a un número cada vez más elevado de actores: organizaciones internacionales, empresas multinacionales, ONGs, medios de comunicación, opinión pública, etc.

Sin embargo, a menudo no se ha prestado la suficiente atención a las consecuencias que este cambio de paradigma en la sociedad internacional tiene para la práctica profesional de la diplomacia. Hasta fechas muy recientes, el ejercicio de la diplomacia ha sido un monopolio exclusivo de los Estados soberanos (Vilariño, 2007). El Derecho Internacional estudia cuáles son los órganos del Estado, centrales y periféricos, encargados de las relaciones internacionales, como son los Jefes de Estado y de Gobierno, los ministros de Asuntos Exteriores y las redes de embajadas y consulados repartidas por el mundo. Pero si los Estados ya no son los únicos actores de la sociedad internacional, es evidente que el resto de actores habrán de dotarse de órganos semejantes, encargados del ejercicio de las relaciones internacionales.

Este escenario configura una sociedad internacional donde las relaciones van más allá de lo bilateral o multilateral que, en cualquier caso, tienen como centro de gravedad al Estado. Surge

1 En 1989, el profesor Alain Rubin llamó la atención al entonces recién elegido presidente George Bush sobre las potencialidades de la diplomacia privada.

2 Ya en 1956 el profesor Paul Reuter afirmó que la Sociedad Internacional contemporánea no podía ser entendida como una mera yuxtaposición de Estados soberanos. La doctrina ha seguido evolucionando en este mismo sentido hasta el punto de que ya nadie habla del Estado ni como actor único de la Sociedad Internacional ni como sujeto en exclusiva del Derecho Internacional público.

así el concepto de *polilateralismo* (Wiseman, 1999), donde las relaciones se desarrollan entre el Estado y el resto de actores no estatales, o por qué no, entre estos actores no estatales entre sí, sin necesidad de intervención alguna del Estado.

La nueva diplomacia pública que mencionábamos más arriba parte de este concepto de polilateralismo para hacer hincapié en los nuevos retos de una sociedad internacional con cada vez mayor número de actores, como puede ser la aparición de comunicaciones instantáneas o la creciente confusión entre asuntos internos e internacionales debida a la globalización. En último término, la nueva diplomacia pública trata de la relación de opiniones públicas entre sí, prescindiendo cada vez más de la acción del Estado.

El concepto original de nueva diplomacia pública pertenece a la dialéctica del FCO británico³, y parte de la idea de que la diplomacia de hoy se mueve en un nuevo entorno caracterizado por la implementación cada vez mayor de la democracia, que, no obstante, convive con incipientes movimientos populistas. Esto hace que la opinión pública global, que existe gracias a la instantaneidad de las comunicaciones y a la revolución tecnológica⁴, sea cada vez más importante en términos de relaciones internacionales. Además, la globalización económica ha aumentado la competencia comercial y turística entre los países en un contexto donde a menudo las decisiones están descentralizadas. Las amenazas a la seguridad se conciben de modo global, como el terrorismo internacional o el cambio climático.

Todo ello hace que los gobiernos no puedan controlar tan fácilmente la información como lo hacían durante la Guerra Fría. Por lo que la diplomacia pública tiene que basarse en la coherencia entre la imagen-país que se intenta exportar y la política exterior llevada a cabo. Para ello, la mejor estrategia consiste en construir interrelaciones de confianza que abarquen a un número lo más grande posible de actores, teniendo en cuenta que, en un mundo globalizado, la frontera entre la política interior y la exterior se torna cada vez más difusa.

Junto a los efectos de este nuevo contexto internacional, debe tenerse en cuenta la experiencia práctica obtenida a raíz de los ataques del 11-S en los EE.UU. y su respuesta en forma de guerra contra el terror. Los problemas a los que ha tenido que enfrentarse la diplomacia pública americana a raíz de la guerra de Irak, tanto en los países islámicos como en el resto del mundo, han obligado reflexionar sobre el concepto mismo de diplomacia pública. Desde esta perspectiva, la nueva diplomacia pública, con su estrategia de red, sería la única arma diplomática para luchar contra organizaciones terroristas como al-Qaeda, que se configura como una red de círculos concéntricos que opera a través de células independientes coordinadas de una forma muy difusa (Cull, 2009).

De este modo, se ve a la diplomacia pública como un instrumento que puede ser de utilidad tanto para afrontar las relaciones entre Estados occidentales posmodernos como entre éstos y los que pertenecen a otros ámbitos culturales. Sin embargo, para que ello sea eficaz, los países occidentales deben aceptar que se trata de un diálogo entre iguales, aunque con legítimas diferencias de valores.

La nueva diplomacia pública trata de la relación de diferentes opiniones públicas entre sí

3 Como ya se ha dicho, este concepto ha sido ampliamente analizado por autores como J. Melissen, pero también por B. Hocking y M. Leonard.

4 La opinión pública global ha sido estudiada desde múltiples perspectivas, como la propia de las relaciones internacionales (Hayden, 2012) o desde la óptica de las ciencias de la información (Alberto 2008).

La nueva diplomacia pública partiría, por tanto, de un enfoque de redes que pueden ser de dos tipos (Rana, 2011):

- » Las mega-redes, formadas por la amplia gama de organismos internacionales, con la ONU como centro. También se incluyen redes políticas transnacionales en las que intervienen representantes de los gobiernos, tecnócratas, representantes corporativos, grupos de presión y ONGs. Estas mega-redes son la evolución natural de la diplomacia tradicional, ya que incluyen a los diferentes actores de las relaciones internacionales.
- » Las micro-redes son el aspecto más novedoso de la nueva diplomacia pública, y se identifican en gran medida por conceptos como la multi-track diplomacy o la diplomacia civil. Se trata de pautas de interacción social que pueden gestionar la diplomacia pública en un país desde la Embajada o el instituto cultural en el exterior, para incluir a cooperantes, líderes de opinión, periodistas, centros religiosos, etc.

Este nuevo concepto de gestión de la imagen-país ofrece la ventaja de la despolitización, lo que lleva a la creación de políticas de Estado, en vez de programas que pueden cambiar según el signo político del gobierno. Sin embargo, también tiene un enorme reto: la coordinación. Una acción tan descentralizada bien puede convertirse en una miríada de acciones contradictorias que acaben por distorsionar, difuminar y hasta pervertir la imagen del país, por lo que resulta imprescindible un importante esfuerzo de coordinación.

Abundando en el concepto de *polilateralismo*, uno de los errores más corrientes es atribuir el ejercicio de la diplomacia pública únicamente a actores estatales. Las entidades supra o subestatales, tales como las Naciones Unidas, la Unión Europea o los gobiernos regionales y locales, al igual que los actores no estatales como empresas multinacionales y ONGs, llevan a cabo poderosas estrategias de diplomacia pública.

Las ONGs han venido demostrando su enorme capacidad para influir sobre la opinión pública internacional. Organizaciones como Greenpeace o Amnistía Internacional se han convertido en actores globales que, en múltiples ocasiones, trabajan codo con codo con los mismos gobiernos que antaño las observaban con desconfianza. La historia reciente está repleta de ejemplos donde la llamada sociedad civil transnacional ha unido sus esfuerzos a ciertos Estados y al propio sistema de las Naciones Unidas para conseguir objetivos comunes, como la Convención de Ottawa de 1997 sobre la erradicación de minas antipersona o el establecimiento del Tribunal Penal Internacional.

Las empresas multinacionales tampoco se encuentran al margen de este proceso. Conforme se asienta la idea de la responsabilidad social corporativa (RSC), las estrategias de diplomacia pública de las grandes compañías se han ido volviendo más sofisticadas. Casos como el de Deloitte China, que inició hace unos años un proyecto en la provincia de Yunnan para mejorar los estándares de calidad de vida a través de la educación básica, son cada vez más habituales. En Guinea Ecuatorial⁵, empresas petroleras como Marathon Oil y Noble Energy financian por completo el único proyecto de protección del medio ambiente que existe en el país: el *Bioko Biodiversity Protection Program*.

Las entidades supra o subestatales llevan a cabo poderosas estrategias de diplomacia pública

⁵ Todas las referencias a Guinea Ecuatorial las conozco por experiencia directa obtenida durante el desempeño de mis funciones como Segunda Jefatura de la Embajada de España en Malabo.

En definitiva, la diplomacia pública actual trabaja en un entorno de red donde unos actores pueden colaborar e influir sobre otros de forma interconectada, en vez del modelo estatocéntrico que data de la Paz de Westfalia. En este entorno de red caracterizado por la globalización, las estrategias de comunicación pública son la principal herramienta de trabajo.

3. Comunicación pública y medios de comunicación: el punto de partida

La comunicación es sin duda uno de los elementos clave de la diplomacia pública, hasta el punto de que a menudo se confunden y se intercambian ambos conceptos (Alberto Pérez, 2008). Pero no siempre ha sido así.

Hasta hace pocos años, la comunicación institucional, los *public affairs*, estaban radicalmente separados de la diplomacia pública: mientras la comunicación institucional tenía como objetivo la información a la opinión pública interna por parte de las instituciones, la diplomacia pública era un ejercicio de gestión de la imagen-país por parte de esas mismas autoridades, pero orientado a un público –o públicos– extranjeros. En la actualidad, es evidente que ambas están tan interrelacionadas que es imposible diferenciarlas, ya que cualquier mensaje público alcanza indistintamente a públicos nacionales y extranjeros. Hoy, toda comunicación institucional tiene un elemento de diplomacia pública, sea cual sea la institución que la genere: desde el Ministerio de Asuntos Exteriores al Ayuntamiento de un pequeño municipio. Por otro lado, todo ejercicio de diplomacia pública ha de contener, en mayor o menor medida, un elemento de comunicación.

A menudo, la diplomacia pública se trata como un flujo de información en una sola dirección: del Estado a la opinión pública extranjera. Craso error, ya que una estrategia de diplomacia pública que se produce en forma de monólogo corre el riesgo de convertirse en propaganda. La diplomacia pública, incluso considerada desde una perspectiva únicamente estatocéntrica, ha de revestir siempre la forma de un diálogo, de ahí que la recopilación de información sea uno de los elementos constitutivos tradicionales de la diplomacia pública. Desgraciadamente, en muchos ministerios de Asuntos Exteriores los departamentos de comunicación siguen relegados a dos únicas funciones: diseminar información y coordinar las relaciones con la prensa.

Sin embargo, la nueva diplomacia pública va un paso más allá al considerar por primera vez la comunicación no institucional, es decir, la que brota de actores privados como ONGs, empresas, *think tanks*, universidades, individuos y, por supuesto, la propia actividad de los medios de comunicación. En este caso ya no podríamos hablar de monólogo ni de diálogo: sería más bien una suerte de conversación global donde los Estados se verían obligados a compartir escena con el resto de actores de las relaciones internacionales.

Para matizar este concepto de conversación global, es preciso insistir sobre un hecho: la diplomacia pública no es en absoluto un ejercicio de altruismo, sino un instrumento para participar en el proceso de toma de decisiones en la sociedad internacional. La diplomacia pública sirve para perseguir un enorme rango de objetivos, entre los cuales la promoción de valores (democráticos, humanísticos o de otra índole) no es más que una pequeña parte. La diplomacia pública es una herramienta para conseguir los objetivos de la política exterior de los Estados, para incrementar el flujo comercial, para atraer inversiones o para incrementar las ventas de una determinada empresa. Sin embargo, por su propia naturaleza acaba generando una externalidad positiva que es su contribución a la formación de una opinión pública global.

Una estrategia de diplomacia pública en forma de monólogo puede convertirse en propaganda

Desde este punto de vista, cualquier actor interesado en participar en este proceso global de toma de decisiones debería contar con especialistas en relaciones internacionales y, concretamente, en diplomacia pública.

Pongamos algunos ejemplos. Poco después de su creación, en 1961, Amnistía Internacional comenzó a enviar llamamientos para impedir la ejecución de presos de conciencia (Clark, 2001). Con el tiempo, su trabajo sobre la pena de muerte se fue ampliando. La organización comenzó en 1977 su campaña global contra la pena de muerte, una campaña que parte de la necesidad de concienciar a la opinión pública internacional sobre esta cuestión. Pero la influencia de Amnistía Internacional no se limita únicamente a la opinión pública, sino que va más allá: a los partidos políticos, a las autoridades, a los medios de comunicación, a las organizaciones internacionales, a las empresas. Para llevar a cabo su labor, los responsables de esta campaña han de relacionarse con organizaciones tan dispares como el Consejo de Europa, responsable del Protocolo número 13 a la Convención Europea de Derechos Humanos cuyo objetivo es la abolición completa de la pena de muerte, la Cruz Roja Internacional o la Organización de Estados Americanos. Han de tener contactos con activistas, medios de comunicación y autoridades en países donde la pena de muerte es una realidad, para así tener acceso a los casos concretos que más tarde habrán de denunciar. Han de ser, en definitiva, auténticos especialistas en relaciones internacionales y, cómo no, en diplomacia pública.

En la década de los 90, la firma Nike protagonizó un escándalo de relaciones públicas⁶ debido a las condiciones de trabajo en las fábricas extranjeras que producían los artículos de la compañía, que se convirtió en blanco de protestas contra de los peligros de la globalización. El tema salió a la luz en 1996, cuando la revista Life publicó un artículo con la foto de un niño cosiendo un balón de fútbol de Nike.

Al principio, los responsables de la empresa argumentaron que, como Nike no era dueña de las fábricas, no era responsable de las condiciones de trabajo o seguridad. Dos años más tarde, el fundador de la compañía, Phil Knight, prometió en un discurso en Washington erradicar el trabajo infantil. Nike hizo público el nombre y la ubicación de sus plantas, el primer minorista importante en hacerlo. Mejoró la calidad del aire para los trabajadores al usar pegamento a base de agua en lugar de adhesivos a base de petróleo para fijar las suelas de los zapatos. También envió decenas de personas a puestos permanentes en los países donde producía sus artículos, y trabajó con las fábricas para encontrar ahorros de costos y mejorar el trato de los trabajadores. En 2005, Nike había comenzado a ganar elogios de los mismos activistas que previamente lo criticaron severamente. En definitiva, orquestó una campaña de diplomacia pública que fue más allá de la propia política de imagen para entablar relación con organizaciones internacionales, ONGs e incluso con los propios Estados donde se estaban produciendo los bienes. Quizá la crisis de Nike en los años 90 fue uno de los detonantes de la aparición del concepto de responsabilidad social corporativa.

Los propios medios de comunicación se ven envueltos con mucha frecuencia en este proceso global de toma de decisiones; no en vano constituyen el famoso cuarto poder que configura y da forma a la opinión pública internacional. Los ejemplos son innumerables: un determinado periódico o canal de TV adopta una línea editorial respecto a un régimen concreto. Esta línea editorial conforma un estado de la opinión pública que, a la larga, afecta a la línea de política exterior que se adopta

Los medios de comunicación dan forma a la opinión pública internacional

⁶ El caso de Nike se estudia en la mayoría de las escuelas de negocios al hablar de cómo afrontar crisis de comunicación corporativa. Existe abundante literatura al respecto, pero en el manual editado por Millar y Heath en 2003 se aporta una perspectiva comparada.

respecto a ese régimen. Sin ir más lejos, el difunto presidente venezolano Hugo Chávez arremetía con frecuencia contra la “poderosa campaña mediática internacional contra Venezuela”, cargando las tintas de modo especialmente virulento contra el grupo español Prisa y contra The New York Times. Es indudable que los conglomerados mediáticos son jugadores de primer nivel en el proceso global de toma de decisiones, por lo que los responsables de marcar las líneas editoriales han de ser, por fuerza, expertos en relaciones internacionales y diplomacia pública.

4. La diplomacia cultural: potencialidades de un partenariado público-privado⁷

Si la comunicación pública es una de las herramientas por excelencia de la diplomacia pública, ya sea estatal o de otros actores, la diplomacia cultural es sin duda el instrumento más antiguo de la diplomacia pública. Mucho antes del nacimiento del Estado-nación, griegos y romanos utilizaban magistralmente la influencia cultural como instrumento de poder. El gran logro de Alejandro Magno no fue conquistar un imperio de carácter efímero, sino dar el pistoletazo de salida al helenismo, una oleada de influencia cultural griega que ha dado forma a la civilización occidental de nuestros días.

Del mismo modo, la romanización fue el instrumento de asimilación por excelencia del Imperio Romano. Una vez que las legiones y los generales habían cumplido su misión conquistando un territorio, llegaba un nuevo ejército de ingenieros, maestros, sacerdotes, comerciantes y artesanos que fusionaban la cultura autóctona con la que venía de Roma. Ya en esos tiempos, había una doble forma de diplomacia cultural: por un lado la que venía del propio Imperio, que exigía el uso del latín, el respeto a las leyes, la obediencia a los dioses, y por otro, la diplomacia pública que llevaban a cabo día a día los ciudadanos particulares, los artistas, los maestros.

El debate entre los dos modelos, el público y el privado, continúa hoy día y centra la reflexión sobre el futuro de esta disciplina.

La financiación pública de la diplomacia cultural tiene la ventaja de liberar a las organizaciones (museos, teatros, artistas, etc.) de la a menudo difícil tarea de recaudar fondos, y normalmente proporciona un mayor margen de creatividad a los programadores. El teatro experimental, por ejemplo, no suele caracterizarse por su enorme éxito de taquilla y difícilmente podría sostenerse sin implicación pública. Sin embargo, este apoyo gubernamental puede generar una cierta “funcionarización” de los operadores culturales, que al contar con un apoyo público garantizado, no tendrían en cuenta factores como la rentabilidad o el grado de aceptación por parte del público.

El modelo privado tiene dos vertientes distintas pero complementarias. La primera de ellas es la consideración de las industrias culturales y creativas (ICC) como un agente económico más dentro de una economía de mercado, por mucho que en su conjunto generen una externalidad positiva como es el aumento del nivel cultural medio de la población. Desde ese punto de vista, las ICC deben atenerse a criterios de rentabilidad, o en el peor de los casos, tenerlos muy en cuenta. La

El debate entre los modelos público y privado de diplomacia cultural continúa

7 El modelo español de diplomacia cultural aparece ampliamente citado en la publicación de la Escuela Diplomática “Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España”. Como puede comprobarse, la presencia del sector público en la diplomacia cultural española es predominante, partiendo del modelo de subvenciones y terminando en la titularidad estatal de la mayoría de las entidades consagradas a la acción cultural exterior. Sin embargo, son varias las iniciativas que permiten intuir un avance hacia un partenariado público-privado, como puede ser el propio proyecto Marca España, que promueve la búsqueda de financiación privada para la diplomacia pública, o la tan discutida reforma de la Ley de Fundaciones.

principal ventaja de este sistema es la enorme competencia entre las ICC y los propios artistas, que se ven obligados a mejorar constantemente para sobrevivir. En el lado negativo, hay que considerar que los índices de consumo no siempre son un criterio de calidad para los bienes culturales.

Una segunda vertiente tendría como eje de gravedad la filantropía de los agentes privados, el llamado mecenazgo. Es indudable que la filantropía existe *per se* en la sociedad, aunque en dosis relativamente escasas. Es papel de los poderes públicos crear un conjunto de beneficios fiscales que faciliten la aparición de mecenas, aunque las propias instituciones culturales (museos, teatros, etc.) también pueden fomentar este fenómeno mediante ventajas de índole fundamentalmente social. El gran beneficio de este sistema es que genera una sana competencia entre ICC, instituciones y artistas en general sin hacerles enteramente dependientes de los albueros del mercado, aunque hay que reconocer que favorece casi exclusivamente a instituciones y artistas de renombre, y normalmente, no a manifestaciones culturales experimentales.

Recientemente se ha hablado mucho del partenariado público-privado para crear un modelo mixto de diplomacia cultural. Es cierto que este modelo sería, teóricamente, el mejor de todos, ya que sería el más equilibrado en cuanto a beneficios y desventajas. Sin embargo, hay que reconocer que este partenariado aún no ha terminado de dar sus frutos⁸, y es difícil encontrar instituciones culturales donde el patrocinio público-privado coexista en proporciones similares y relativa armonía. Pero ello no significa ni mucho menos que no sea el camino adecuado.

En efecto, el nuevo contexto en el que se desarrolla el intercambio cultural transnacional requiere un nuevo enfoque, tanto de los actores públicos como de los privados. En Estados Unidos, pero también en Europa, los gobiernos están reduciendo su aportación económica a la política cultural, por lo que la responsabilidad de la misma recae cada vez más sobre el sector privado. Por el contrario, en regiones emergentes como Asia o Iberoamérica, o en diferente sentido en los países del Golfo Pérsico, se está experimentando una especie de edad de oro de la acción cultural del Estado gracias a un *boom* económico que permite a los gobiernos invertir grandes cantidades de dinero en esta política.

En los países occidentales en general, y en España en particular, es evidente que la diplomacia cultural debe optar por un modelo de coexistencia entre lo público y lo privado. El equilibrio aún está por definir, pero es evidente que habrá de mantener las dosis justas de gestión cultural, relaciones internacionales y sostenibilidad económica.

Tal y como se está perfilando, este modelo cuenta con una dosis más que considerable de acción cultural, entendida como el conjunto de actuaciones de los poderes públicos dirigidas a difundir la cultura de un país en el exterior. Por propia definición, la acción cultural cae íntegramente en un modelo público que, en el caso español, adopta ciertas peculiaridades.

La primera de estas peculiaridades es la proliferación de actores⁹, todos ellos de naturaleza pública: pensemos en el Instituto Cervantes, la red de centros culturales dependientes de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, los consejeros culturales de las

La diplomacia cultural debe optar por un modelo de coexistencia entre lo público y lo privado

8 En 2012 se celebró en Salzburgo un Seminario Global sobre el nuevo papel del sector privado en la diplomacia cultural donde se suscitaban cuestiones interesantes, como la auténtica razón de ser de la diplomacia cultural más allá del interés de los Estados (Szántó, 2012).

9 En mi primer estudio sobre diplomacia pública en 2010 ya llamé la atención sobre el reto que suponía la proliferación de actores en nuestro modelo de diplomacia pública. Recordemos que la iniciativa Marca España no ha sido sino un intento de racionalizar esta proliferación que tiene su origen en un contexto presupuestario muy distinto al que vivimos en la actualidad.

Embajadas, Acción Cultural Exterior, la red de Casas dependientes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación... sin olvidar la acción cultural que llevan a cabo otros departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas e incluso los Ayuntamientos. Una auténtica miríada de actores que configuran un sistema en red potencialmente muy efectivo pero también poco óptimo financieramente hablando, ya que los recursos cada vez más escasos de la Administración se ven muy diluidos.

Otra característica singular de la acción cultural española es la ausencia de *funcionarización*. Al no existir un cuerpo de gestores culturales del Estado, las principales instituciones encargadas de la acción cultural recurren al personal contratado laboral, que proviene casi en exclusiva del ámbito de la gestión cultural, sin tener en cuenta la dosis de relaciones internacionales que conlleva la acción cultural exterior. Es evidente que no se puede programar el Instituto Cervantes de Rabat como si fuera un espacio vanguardista ubicado en Barcelona o que la gestión del Centro Cultural de España en Bata, Guinea Ecuatorial, difiere mucho del de la Casa de la Cultura de Burriana.

En acción cultural exterior, hay que ser capaz de adaptar la programación cultural al guión de la política exterior española, y no sólo eso, sino también de encontrar la forma de utilizar la cultura como un instrumento al servicio de los intereses y valores que el Estado español ha decidido defender. Es necesario definir a quién va dirigida esta acción cultural: ¿a las élites culturales, políticas o empresariales? ¿A la ciudadanía en general? ¿A la población marginal como elemento de cooperación cultural? Por otro lado, la acción cultural exterior española habrá de adaptarse a los distintos ámbitos geográficos, lo cual significa también adaptar el mensaje a los distintos públicos.

El fenómeno del *polilateralismo*, que ya hemos definido antes, también afecta a la acción cultural, de modo que las fronteras entre lo interior y lo exterior son cada vez más borrosas. La programación del Museo del Prado, ¿es política cultural interna o acción cultural exterior, si tenemos en cuenta que es uno de los lugares más visitados por los millones de turistas que cada año llegan a nuestro país? Desde ese punto de vista, instrumentos aparentemente internos, como las subvenciones a las ICC, tienen poderosos efectos más allá de nuestras fronteras. Algo similar ocurre con lo que se ha llamado la creación de esos *clusters*: aglomeraciones de ICC que se convierten por derecho propio en focos culturales a nivel global. Basta con citar algunos ejemplos: Hollywood para la industria del cine, Broadway para los musicales, el West End para el teatro o Milán para la moda. Aunque los operadores son caso exclusivamente privados, existe un elemento público en la promoción y creación de estos *clusters*.

La política cultural del estado se enfrenta, en fin, a un dilema difícil de solventar. ¿Qué cultura debe promocionar?, ¿la plural o mayoritaria?, ¿la alta cultura, o la cultura popular?, ¿moderna o tradicional?, ¿agresiva o integradora? Tópicos, ¿sí o no? Si tenemos en cuenta que la cultura es un modo de participar en esa conversación global que conduce a la toma de decisiones, es evidente que la respuesta a estas preguntas no debe basarse en factores únicamente culturales, sino también políticos y de relaciones internacionales.

Más allá del papel del Estado, no podemos olvidar la función que desempeñan las ICC en sí, en tanto que agentes económicos que toman sus propias decisiones. Desde el punto de vista internacional, las ICC tienen dos prioridades: la internacionalización y la exportación. Veamos algunos ejemplos.

Hoy día, nadie duda de la existencia de un espacio literario homogéneo en el ámbito iberoamericano, que une literariamente hablando a la inmensa mayoría de países de habla hispana. Este

Hay que ser capaz de adaptar la programación cultural al guión de la política exterior

hecho funciona como un elemento integrador de valor incalculable. Los hispanohablantes sentimos igual de nuestro a Camilo José Cela que a Gabriel García Márquez, a Rubén Darío que a Pablo Neruda, y eso crea un sentimiento de comunidad difícil de lograr por otros medios. Sería un error pensar que este espacio literario homogéneo ha surgido espontáneamente, o como consecuencia inevitable de la existencia de un mismo idioma. Hay un elemento comercial indudable: las grandes editoriales han apostado por crear empresas transnacionales en los distintos países iberoamericanos y por facilitar el tráfico de libros entre las dos orillas del Atlántico. Existe también un ingrediente político. Cuando una editorial española desea vender sus libros de texto para que se utilicen en los colegios de Guinea Ecuatorial, necesita tener en cuenta el complejo equilibrio que mantienen las relaciones bilaterales entre los dos países... pero a su vez, el uso de libros de texto españoles en los colegios ecuatoguineanos tiene una consecuencia política, por lo que ello significa de promoción de valores como la democracia o la igualdad de género. En ese espacio literario iberoamericano, los tres elementos se conjugan con igual importancia: lo económico, lo político y lo propiamente educativo o cultural.

Pensemos en Miami, *cluster* de la industria discográfica latina de ambas orillas del Atlántico. ¿A qué obedece su existencia? Sin duda a la coexistencia de factores políticos como la emigración cubana, económicos, facilitados por las autoridades de Florida y, por supuesto, puramente culturales.

Más allá de la acción cultural del Estado y de las propias ICC, existen otros elementos de la diplomacia cultural donde el triple equilibrio economía-cultura-relaciones internacionales queda de manifiesto. Pensemos por un momento en la educación. Desde un punto de vista público, Francia ha conseguido convertir el Liceo Francés en un auténtico instrumento de poder del Estado, al lograr que gran parte de las élites intelectuales del mundo entero se hayan formado de niños en el sistema educativo francés. EE.UU. comienza a hacer lo mismo con una visión más privada a través, por ejemplo, de la creación de *American Universities* en distintos lugares del planeta. En la ciudad que se está construyendo como futura capital de Guinea Ecuatorial, Oyala, se está poniendo en marcha la *American University for Central Africa*, un proyecto docente respaldado por la Universidad de Boston que tendrá como lengua principal el inglés... y esto, en el único país de África donde se habla castellano. El papel de colegios, universidades y otras instituciones educativas para aumentar el poder blando de un Estado no es ni mucho menos desdeñable, y una vez más, se deben tener en cuenta los tres elementos: económicos, de relaciones internacionales y, por supuesto, educativos.

Por último, es imposible dejar de mencionar el elemento decisivo de la diplomacia cultural española, el buque emblemático de la imagen de nuestro país en el exterior: nuestro idioma, el español. Aunque la creación del Instituto Cervantes es tardía si se compara con la de otras instituciones semejantes en países vecinos, hay que decir que su labor ha sido muy encomiable y se ha caracterizado por un enorme éxito. Las Embajadas españolas siempre reciben la misma petición de las autoridades locales: por favor, abrid un Instituto Cervantes. Y es que, sin lugar a dudas, el español es un valor en alza. No significa ello que no haya margen para la mejora. Hace décadas que se habla del potencial que supone para el poder blando de España el que haya un número cada vez mayor de hispanohablantes en EE.UU.¹⁰, y sin embargo, nadie ha sido capaz

El papel de las instituciones educativas para aumentar el poder blando no es desdeñable

10 Por ejemplo Alvar, M. (1991): *El español de las dos orillas*, Madrid, Mapfre.

de hallar la fórmula para que ese potencial revierta en un beneficio tangible para los españoles, ya sea desde un punto de económico o político.

El aspecto económico de este triángulo de competencias puede estudiarse a través del concepto de diplomacia económica.

5 Las empresas multinacionales como actores globales: diplomacia corporativa

Al hablar de diplomacia económica, inmediatamente nos viene a la mente el concepto de diplomacia comercial¹¹: la acción que llevan a cabo determinados organismos públicos o semipúblicos (ICEX, oficinas comerciales, cámaras de comercio, etc.) para promover la internacionalización de las empresas españolas o el aumento de sus exportaciones. Existe una abundante doctrina sobre la materia y se trata, qué duda cabe, de un ámbito profesional amplio para los especialistas en relaciones internacionales y, especialmente, en comercio exterior.

En Europa, y más si cabe en España, la diplomacia comercial es en la práctica un monopolio público. Esto no tendría por qué ser así. En el contexto ya descrito de disminución relativa del peso del sector público en la economía, existe un nicho de negocio indudable para consultorías especializadas en internacionalización de empresas, por no hablar de bufetes de abogados que, al mismo tiempo, pueden asesorar a sus clientes sobre la distinta legislación mercantil de los países a dónde desean expandirse.

Sin embargo, un ámbito académico tradicionalmente olvidado en España, a pesar de su auge en otros países como Estados Unidos, es el de la diplomacia corporativa. En efecto, la nueva diplomacia del siglo XXI tiene un carácter cada vez más *polilateral*, y requiere por tanto la estrecha colaboración de diplomáticos tradicionales, agentes de la cooperación, militares, ONGs, medios de comunicación, individuos y, por supuesto, las grandes empresas multinacionales. En este sentido, la diplomacia corporativa sería el papel que desempeñan las compañías transnacionales en la sociedad internacional.

Hoy en día, las grandes empresas ya no pueden considerarse como pertenecientes a uno u otro Estado, ya que su influencia va más allá del país donde está ubicada su sede corporativa o fiscal. Pensemos por ejemplo en Iberia, la antigua compañía de bandera y titularidad pública cuya imagen estaba estrechamente ligada con la de nuestro país. Tras los sucesivos procesos de privatización y fusión con otras compañías que ha experimentado, Iberia ya no es una empresa española, ni británica, ni argentina, ni de ningún otro país. Al carecer de un accionista claramente mayoritario, Iberia es, por definición, una empresa transnacional cuyos intereses no están claramente alineados con los de ningún Estado, incluida por supuesto España. Sin embargo, la paradoja se produce porque en muchos lugares del mundo la imagen de Iberia sigue estrechamente ligada a la de España, y las acciones de una repercuten sobre la otra y viceversa de forma inevitable.

Las grandes empresas constituyen un nuevo tipo de jugador en el proceso global de toma de decisiones (Li, 2013). El caso de Repsol YPF y Argentina¹² es un ejemplo paradigmático de di-

Las grandes empresas ya no pueden considerarse como pertenecientes a uno u otro Estado

11 Vicente Montes y Antonio Camuñas explican magistralmente la diferencia entre diplomacia comercial y diplomacia corporativa en "Retos de nuestra acción exterior...", de la Colección Escuela Diplomática.

12 (Fernández, 2012). Otro caso paradigmático que se estudia en las escuelas de negocios de todo el mundo.

plomacia corporativa: dos Estados se ven envueltos en un conflicto diplomático cuyo eje es una empresa privada, Repsol, que sin embargo tiene su origen en un monopolio público privatizado. A su vez, Repsol había adquirido YPF, otro antiguo monopolio público, en este caso argentino, que también había sido privatizado, pero que vuelve a nacionalizarse por decisión soberana de un gobierno. Se trata de un equilibrio de fuerzas tan delicado entre lo público y lo privado que los jugadores han de ser necesariamente expertos en toda la gama de disciplinas que configuran la diplomacia corporativa: derecho internacional, relaciones internacionales, diplomacia pública, inteligencia, comunicación.

Este papel global de las grandes empresas a menudo choca con el sentimiento proteccionista de los Estados, que desean reservarse el control de los llamados “sectores estratégicos”. En España, cuando se produjo la dilatada batalla entre la privatizada Endesa y la italiana Enel (Vélez Álvarez, 2008), que lanzó una OPA hostil sobre la misma, hubo numerosas voces que argumentaron en contra del control extranjero de un sector estratégico español como es el de la energía. Sin embargo, en un espacio con vínculos tan fuertes como la Unión Europea, estas reticencias son cada vez menores. No hay que olvidar que el espacio aéreo alemán está casi totalmente controlado por una empresa española, Indra, o que los principales aeropuertos británicos están en manos de Ferrovial¹³. Estas voces proteccionistas, sin embargo, han llamado la atención sobre el riesgo que supone que determinados sectores estratégicos estén en manos de fondos soberanos provenientes de países del Golfo o de otros Estados emergentes. Un caso paradigmático en este sentido es el interés de los fondos soberanos chinos por los puertos estadounidenses.

No sólo las grandes empresas son jugadoras en este proceso global de toma de decisiones. Las empresas de menor tamaño también pueden ver determinado su futuro en el complejo sistema supranacional en el que, por qué no, también pueden participar. Actualmente, en la Unión Europea hay más de 68 grandes operadores de telefonía móvil. La Comisión Europea desea favorecer un proceso de fusiones que genere un mercado con cuatro o cinco grandes operadores, que serían más competitivos, podrían ofrecer mejores condiciones a los clientes y tendrían mayores posibilidades de consagrar recursos a la I+D+i en una batalla por el desarrollo tecnológico que, hoy por hoy, está perdiendo Europa precisamente a causa de la gran fragmentación del mercado. Es evidente que la Comisión carece de competencias para obligar a 68 compañías mayoritariamente privadas a fusionarse, sólo puede crear las condiciones adecuadas para ello. En este particular dilema del prisionero existen incontables jugadores: las 68 empresas operadores de telefonía móvil, la Comisión, los Gobiernos de los Estados miembros, el propio mercado, los competidores extra europeos... Para obtener resultados ventajosos para sus accionistas, los 68 operadores tendrán que poner a punto sus estrategias de diplomacia corporativa.

No obstante, sería un error centrar la mirada únicamente en Europa y Estados Unidos. Los llamados mercados emergentes generan hoy el mayor número de nuevas empresas transnacionales (Hearing-Smith, 2013). La compañía india Tata, por ejemplo, genera hoy el mayor número de empleos industriales en el Reino Unido, y la china Lenovo adquirió gran parte de IBM en 2005. Las grandes compañías chinas están llevando a cabo la inmensa mayoría de las tareas de construcción de infraestructuras en África, produciendo una sinergia muy positiva que tiene enormes repercusiones políticas. A pesar de sus lazos tradicionales con España, la mayor parte

El papel global de las grandes empresas choca con el sentimiento proteccionista de los Estados

13 Para profundizar en los logros de las empresas españolas en el mundo, consultar www.marcaespaña.es

de las obras del plan de desarrollo nacional llamado *Horizonte 2020* en Guinea Ecuatorial han sido ejecutadas por la empresa China Dalian o por el conglomerado UNICON, con sede social en Dubai, cuyo CEO es congoleño y cuyo capital está repartido por todo el mundo.

A medida que las compañías procedentes de los mercados emergentes se internacionalizan, será más frecuente que Estados y empresas procedentes de distintos continentes se sienten en la misma mesa de negociación. Igual que ocurre en las grandes conferencias internacionales organizadas por Naciones Unidas, no existe ninguna garantía de que sus representantes compartan valores, cultura u objetivos, por lo cual las herramientas de la diplomacia corporativa serán más importantes que nunca. del éxito de este tipo de interacciones entre actores dispares dependerá el crecimiento económico global del futuro, y por supuesto, el éxito de cada una de esas empresas en el mercado global.

Para la consecución de los objetivos comunes de la sociedad internacional actual, como el desarrollo, la lucha contra la pobreza, la ciber-seguridad, la energía o el cambio climático, el papel de las multinacionales es igual de importante que el de los Estados y las Organizaciones Internacionales.

6. Conclusiones

Si en los siglos que transcurrieron entre el faraón Sesotris III y la reina Hatsepsut se dio el salto de la diplomacia puramente comercial a la creación de la figura del comisionado real como antecedente remoto de los embajadores, hoy se está viviendo un proceso inverso. El monopolio que durante siglos han ostentado los diplomáticos tradicionales al servicio del Estado ha terminado.

Como hemos tenido ocasión de comprobar, el fin de este monopolio se extiende a todos los campos de la llamada nueva diplomacia pública. La comunicación pública en materia de relaciones internacionales, que antes se encontraba exclusivamente en manos de los ministerios de asuntos exteriores y de algunos otros órganos públicos privilegiados, hoy se extiende a fundaciones, ONGs o empresas, sin olvidar el papel fundamental que desempeñan los medios de comunicación. La diplomacia cultural, aunque en España sigue definiéndose como un ámbito casi exclusivamente público, camina a pasos agigantados hacia un modelo de coexistencia con el sector privado que pasa por la búsqueda de financiación privada, sin olvidar la relevancia de las ICC. Y es, en fin, en la diplomacia corporativa donde más se aprecia el rol primordial que hoy representan las empresas en el proceso global de toma de decisiones.

En efecto, la sociedad internacional del siglo XXI se caracteriza por el polilateralismo, un modelo de relaciones internacionales donde los nuevos actores, como las Organizaciones Internacionales, las ONGs, las empresas multinacionales, los medios de comunicación, los individuos y un largo etcétera, también practican el ejercicio de las relaciones internacionales, empleando principalmente para ello las herramientas e instrumentos de la diplomacia pública. Surge así una nueva diplomacia pública privada que supone, de hecho, una excelente oportunidad profesional para los especialistas en nuestra disciplina.

El monopolio de los diplomáticos tradicionales al servicio del Estado ha terminado

Bibliografía

Libros

- Alberto Pérez, R. (2008). *Estrategias de comunicación*. Barcelona: Ariel Comunicación.
- Clark, A.M. (2001). *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and changing Human Rights norms*. Princeton University Press.
- Cull, N. (2009). *Public Diplomacy: Lessons from the past*. Los Angeles: Figueroa Press.
- Hayden, C. (2012). *The rhetoric of soft power. Public diplomacy in global contexts*. London: Lexington Books.
- Kiehl, W. P. (2012). *The last three feet. Case Studies in Public Diplomacy*. Washington: Public Diplomacy Council.
- Melgar Valero, L. (2010). *Diplomacia pública: la gestión de la imagen país*. Madrid: MAEC.
- Millar, D.P. and Heath, R.L. (2003). *Responding to crisis: a rhetorical approach to crisis communication*. New York: Routledge.
- Noya, J. (2010). *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Madrid: Ariel.
- Melissen, J. (2005). *The new public diplomacy. Soft Power in International Relations*. London: Palgrave macmillan.
- Reuter, P. (1956). *Institutions Internationales*. París: Presses Universitaires de France.
- Vilariño Pintos, E. (2007). *Curso de derecho diplomático y consular*. Madrid: Tecnos.
- VV.AA (2012). *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*. Madrid: Colección Escuela Diplomática.
- Rana, K. S. (2011). *21st century diplomacy: a practitioner's guide*. London: Continuum.

Artículos

- Fernández, P. (2012). Valoración de una expropiación: YPF y Repsol en Argentina. IESE, Documento de Investigación.
- Galán Allué, J. M. (1995). Aspectos de la diplomacia del Antiguo Egipto. Madrid: CSIC.
- Haring-Smith, W. (2013). Diplomatic business: engaging corporations in global policy. GG2022.
- Li, S. (2013). Dancin in Davos: combining private sector, government and rising nonstate actors. Exchange diplomacy journal.
- Rubin, A. (1989). The case of private diplomacy. The Fletcher Forum.
- Szántó, A. (2012). International cultural engagement at a turning point: observations and recommendations from the Salzburg Global Seminar.
- Vélez Álvarez, L.G. (2008). La concentración de la industria eléctrica europea. Encuentro Nacional Académico de Regulación, Universidad EAFIT.
- Wiseman, G. (1999). Polyilateralism and New Models of Global Dialogue. Leicester Diplomatic Studies Programme.



MARCA ESPAÑA: UNA VISIÓN INSTITUCIONAL

Spain Brand. An institutional approach

José Ángel López-Jorri

Diplomático

Ex-Director de la Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España
jose.lopezjorri@maec.es



Autores

César Vacchiano

Ingeniero y Analista

Miembro del Consejo de Marca España
cvacchiano@copase.net

FIRMA INVITADA

El desarrollo de un “Proyecto de marca-país” tiene dos procedencias conceptuales: por el desarrollo de su metodología y trayectoria doctrinal, o bien por la vía de los principales elementos de la estrategia pública que orienta la reputación internacional y sus efectos sobre las percepciones y decisiones de los actores más influyentes, en lo político y lo económico, del panorama mundial.

La “reputación de un país” significa “el prelude de una decisión correcta” en el contexto de un impulso cambiante de la comunicación global, en el que los datos, las relaciones sociales y la cobertura de los medios de comunicación determinan “un sistema mental de valores” con sus “fortalezas o preferencias”. La economía española ha superado un periodo de importantes ajustes, con reconocimiento positivo de los líderes mundiales. El proyecto, en términos de diseño institucional, debe garantizar una colaboración público-privada orientada al reconocimiento exterior de la notoriedad del país, de los valores de su marca de identidad y del apoyo público a las iniciativas con este propósito.

Este texto supone un breve resumen del diseño, arranque inicial y primer periodo de su corta vida, en la que la mayor parte de los españoles se sienten involucrados.

Marca País, España, Reputación, Valores, Competitividad.
National Branding, Spain, Reputation, Values, Competitiveness



Resumen



Key words



Fechas

Recibido: 30/05/2014. Aceptado: 05/09/2014

The development of a “country-brand Project” proceeds from two paths: by the development of its methodological and doctrinal basis, or by the principal concepts in which lies a public strategy, focus on the upgrading of the international reputation and its consequences on the perceptions and decisions of the most influencers actors in the political and economical world landscape.

A “country reputation” means the “prelude of a right decision” in the context of a global and changing communication impulse, where data, social relations and media coverage, determine a “brain system of values” and its “strengths or preferences”. The Spanish Economy has passed a period of important adjustments, with positive recognition of world leaders. The project, in terms of institutional design, must be the guarantor of public-private cooperation oriented to a foreign recognition of the country awareness, the components of the brand-values and the public support of initiatives related with that purpose.

This text includes a brief resume of design, start-implement and short life period, where most Spaniards has been concerned.



Las circunstancias de la crisis, en los comienzos de 2012, promovieron reacciones de gobierno en numerosos ámbitos de la gestión del país. Esta visión que presentamos se corresponde con una de las iniciativas y se ofrece como relato de una primera etapa, en un proyecto que debería ser intergeneracional y multipartidario.

1. Iniciativa y percepción de la necesidad

En los primeros años del presente siglo, se pone de relieve en ámbitos profesionales vinculados con la comunicación la necesidad de promover una identidad de nuestra marca-país. El esfuerzo de diversificación e internacionalización de grandes empresas españolas, que ya se había iniciado en esa época, refleja una nueva visibilidad de productos y servicios vinculados con España. Todo ello es una consecuencia de la transformación de las sociedades de todo el mundo que inician su inmersión en el fenómeno de la globalización y reconocen, a través de la mayor transcendencia de la comunicación, la pujanza de un país que ha gestionado de forma ejemplar su transición a la democracia y ofrece constantes ejemplos de liderazgo en campos muy diversos.

La investigación de la imagen de España en el exterior y los conceptos que avalan una concepción de la diplomacia pública, capaz de integrar percepciones y actitudes de los ciudadanos del mundo en la cadena de valor de nuestra acción exterior, han sido objeto de estudio por personas y equipos del Real Instituto Elcano. Durante más de una década se han acumulado datos y elementos del análisis que avalan la reflexión inicial y la necesidad de gestionar, con procedimientos rigurosos, los potenciales que pueden materializar con contenido económico, opiniones y actitudes de millones de personas.

El ICEX en 2002-2003 promueve, junto a otras empresas destacadas por sus iniciativas exteriores y la participación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Real Instituto Elcano y otras asociaciones profesionales, un enfoque de los procesos que podrían conducir a una visibilidad coordinadora de nuestra marca-país, en momentos de clara proyección exterior de nuestra economía. Las recomendaciones derivadas de diversas contribuciones coincidieron en una conclusión esencial: asumir la definición y gestión del proyecto con perspectiva global,

como instrumento propio de un estado moderno, capaz de analizar y revertir en sus agentes de la diplomacia económica y la diplomacia pública, las obligaciones de gestión de su principal intangible: **la interpretación de la marca-país**.

El Gobierno anterior consideró la necesidad de coordinar con urgencia las instancias y los mensajes que configuran con coherencia la proyección exterior de España, a través de una Comisión Nacional de Diplomacia Pública. Esta propuesta incorporaba numerosos organismos y entes públicos con diversas subcomisiones y también un Observatorio de la Imagen de España, un Comité de expertos y una Comisión Ejecutiva.

Desde entonces, no fue posible progresar en la necesaria convergencia de contribuciones públicas y privadas, capaces de proyectar con el adecuado liderazgo de las instituciones, un proyecto tan ambicioso y complejo a la vez. En la coyuntura difícil de 2012, con limitaciones que obligaron a rescatar, revalorizar y potenciar todos los atributos reconocibles para contribuir al esfuerzo colectivo de superación de la crisis, el proyecto se concibió para servir al conjunto de la sociedad. Se planteó como un ejercicio continuado de optimización y búsqueda de sinergias entre todos los agentes, personas, organismos públicos y privados, instituciones y empresas capaces de concebir, en su acción y en su comunicación, una contribución favorable a los intereses colectivos.

La visión del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) asume la necesaria integración de la diplomacia tradicional y la nueva diplomacia pública. Sus nuevos instrumentos han de contemplar la creciente importancia de las relaciones en una sociedad civil, construida con nuevos incentivos para el cambio que se convierte en una constante. Por ello, se orientó a configurar un proyecto de gestión integrada de la marca país con los medios y recursos propios del Servicio Exterior de España y de otros órganos de las Administraciones Públicas, al servicio de los agentes creadores de valor económico y cultural, en cualquiera de las manifestaciones polisémicas que el concepto encierra. Y en este sentido promovió un Grupo de Trabajo¹ que, con valiosas contribuciones de diversos organismos públicos y asociaciones de empresas privadas, facilitó la decisión del Gobierno, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, que determinó la creación de un Alto Comisionado para la Marca España (RDL 998/2012, de 28 de junio).

La percepción de esta necesidad se ha puesto de manifiesto por parte de los agentes económicos que proyectan su actividad internacional y a quienes interesa una contribución proactiva de nuestras estructuras de soporte en la acción exterior. La visibilidad de las empresas españolas ha contado tradicionalmente con una gestión complementaria y no siempre activa de nuestra capacidad diplomática. Pero el esfuerzo individual y la acción coordinada de los consorcios españoles, que compiten en un contexto de creciente globalización, hacen necesaria una nueva capacidad de apoyo y respuesta a los planteamientos que incorporan valor intangible, en forma de relaciones, reputación y sensibilidad para el trabajo en equipo.

Al recoger las demandas planteadas durante años, se pretendió incorporar las contribuciones de quienes gestionan su misión con criterios coadyuvantes al mismo resultado desde otros departamentos de la Administración, promoviendo así una marca-país que ampare con coherencia los

La visibilidad de las empresas españolas ha contado tradicionalmente con una gestión complementaria y no siempre activa de nuestra capacidad diplomática

¹ Con participación de directores generales de los departamentos de Asuntos Exteriores; Agricultura, Pesca y Medio Ambiente; Industria, Energía y Turismo; Fomento, Economía y Competitividad; coordinado por César Vacchiano, autor del documento de propuestas. Circulación interna entre los miembros de la Comisión

hechos que cualifican a sus ciudadanos. Se trata, en definitiva, de incorporar valor en una tarea diseminada que concierne a muchos y beneficia a todos.

2. Importancia de una visión y gestión de la marca-país

Con frecuencia se ha percibido la preocupación de líderes empresariales y sociales sobre las percepciones que suscita nuestro país y el efecto que provoca en diferentes ámbitos y oportunidades de relación internacional. Estamos ante un concepto de interpretación subjetiva, abordado con interés y pretensiones de mejora, que no ha sido contemplado como objeto de gestión, con objetivos y estrategias que permitan contextualizar una ambición: capitalizar un activo inmaterial que pertenece a todos los ciudadanos y que puede actuar como palanca favorable en las relaciones internacionales, haciendo atractivo el amparo de lo español y confiriendo una reputación que se construye con evidencias.

En la aproximación preliminar, sometida a mejora continua, se producen, durante los dos años transcurridos, constantes avances metodológicos. Se ha pretendido estructurar los principios y recursos capaces de abordar la gestión de la marca España con una perspectiva de gobierno de los intereses del Estado, fomentando la participación de todos los grupos de interés y facilitando la puesta en valor de todas las evidencias que se identifican con dicha marca. Asumimos, por tanto, que una mejor percepción de lo español, con mayor reputación como país, genera decisiones de compra, inversión o visitantes turísticos, que son esenciales para la recuperación económica y del bienestar general.

Se trata de un objetivo que se pretende gestionar como testimonio permanente de la acción exterior, en el marco de la Presidencia del Gobierno, optimizando la labor de la Oficina del Alto Comisionado desde las instalaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con la participación activa de otros órganos de la Administración del Estado cuyas competencias les hacen idóneos para coadyuvar, desde sus responsabilidades, para el logro de dicho objetivo.

Desde un principio, se concibe una estrategia de participación de todos los interesados en construir procesos y aprovechar sinergias que nacen en sus propias competencias y cristalizan en valores reconocibles, por quienes han de interpretar nuestros intereses y han de construir percepciones derivadas de dichos valores. Hemos de declinar los componentes que configuran cada valor y utilizar, en las disciplinas de contenido de la comunicación, aquellos elementos comunes que puedan traducir el amparo de la marca España sobre diferentes campos de atracción de los ciudadanos del mundo y sus líderes políticos, económicos o culturales.

Está generalizada la idea de que la imagen, entendida como síntesis compleja de los valores y defectos atribuidos a un país, influye en los comportamientos de diversos grupos que toman decisiones. Unos como líderes político/sociales que perciben oportunidades de relación y/o crítica; otros como líderes en la economía, la ciencia o las empresas que convierten sus percepciones en motivos de decisión concerniente al país; finalmente, por los consumidores de bienes o usuarios de servicios que configuran opiniones y actitudes que acaban guiando su comportamiento de consumo (Gracia & Olivie, 2012 y 2013).

Competir en un mercado global (Consejo Empresarial para la competitividad, 2013) nos obliga a contemplar todos los esfuerzos convergentes en la configuración de un concepto resumen, que ocupe una posición relevante en la mente de quienes optan continuamente como demandantes en dicho mercado (Porter & Schwab, 2008-2009). Un concepto interpretado con

Está generalizada la idea de que la imagen, entendida como síntesis compleja de los valores y defectos atribuidos a un país, influye en los comportamientos de diversos grupos que toman decisiones

inteligencia por todos los que desarrollan su misión, para conseguir resultados exteriores para la economía y culturas de España.

Cuando los componentes de la imagen se configuran en poblaciones con mayores niveles de información, esta se convierte en reputación. Respetando la complejidad que implican los numerosos factores que configuran dicha reputación, es indudable la necesidad de determinar perfiles de asociación y dotarlos de coherencia² en tres dimensiones:

- a) **Los mercados**, entendidos como países o grupos de países en los que la homogeneidad económica, cultural o étnica configuran una determinada percepción sobre España. Su valoración, análisis de relaciones y oportunidades de influencia han de confiarse a programas concretos, coordinados a través de iniciativas exteriores priorizadas por el atractivo, el interés o la oportunidad.
- b) **Los sectores** de actividad en los que España destaca y que pueden consolidarse como atributo de nuestra singularidad. Corresponden a tipologías de contenido económico-empresarial o de connotación cultural, pero reflejan asociaciones sobre “como nos ven” y podrían configurar nuevas percepciones sobre “como deseamos ser vistos”.
- c) **Los propios valores** que, en un recorrido siempre limitado de nuestros signos de identidad, reflejan cualidades de innovación, compromiso, solidaridad, creatividad y tantos otros que pueden acreditarse a través de los signos externos de nuestro patrimonio, las culturas vivas o las actuaciones de nuestras empresas.

Nuestra marca-país es un activo inmaterial para todos, que contribuye como catalizador de actitudes a sumar o restar valor a las diferentes manifestaciones que tienen connotación española. Es por tanto componente de la cadena de valor de nuestra economía y de nuestras instituciones. Está sometida a evolución cambiante y muchas veces a sucesos aleatorios de influencia imprevisible (Peralba, 2010). Sin embargo, todos coinciden en que la reputación que acredita la marca, se gana con lentitud y esfuerzo pero se pierde con rapidez.

En cierto modo, su configuración es fruto de la agregación sucesiva de impactos de diverso origen y naturaleza (Anholt, 2000); no siempre surgidos de una coordinación planificada, pero casi siempre interpretados desde el filtro cultural o la personalidad de los destinatarios de dichos impactos. Un producto, un servicio, una obra literaria o artística, una película o un concierto, una información, una competición deportiva son realidades interpretadas por el estímulo que provocan. Es diferente en cada individuo aunque tenga factores comunes en zonas geográficas, segmentos de población o de cultura homogéneos. El reto está en comprenderlo y gestionarlo con perspectiva de respeto a una globalización que no puede ignorar las singularidades.

En esta concepción, que ha de contemplar principios de austeridad y autonomía para todos los entes implicados en la acción exterior, se ha de producir una convergencia progresiva en los objetivos que establezca cada uno de ellos, correspondientes a sus propias misiones.

En esta reflexión no pueden ignorarse dos consideraciones decisivas en la gestión de nuestra marca-país:

Nuestra marca-país es un activo inmaterial que contribuye como catalizador de actitudes a sumar o restar valor a las diferentes manifestaciones que tienen connotación española

2 Sistema MESIAS “Inteligencia de Marca España”. Desarrollado en ESIC por José M^o Cubillo y operativo al servicio del Observatorio de la Marca España en el Real Instituto Elcano

- » De un lado, el significado que proporciona a muchos ciudadanos al potenciar su sentido de pertenencia, elemento destacado en numerosas manifestaciones que evidencian la gratificación por el éxito de nuestros representantes en el mundo. Más evidente en el plano de lo deportivo, pero con realidades en múltiples campos profesionales.
- » Por otro, la evidencia que supone una reputación con reconocimiento de atributos de valor como factor de competitividad y cuyos efectos se dejaron sentir tanto en la economía como en el bienestar social.

La receptividad social que ha respondido a estas consideraciones con notable notoriedad, abre interpretaciones subjetivas y refleja que la visión de lo nuestro se aplica también con ingenio a lo censurable. Los fallos se atribuyen con intención crítica y Marca España podría llegar a percibirse como un “balance virtual de lo que cada uno quiera sentir”. En todo caso respetable, especialmente si, como demuestran las investigaciones de opinión, la valoración externa supera a la interna.

3. Valores que configuran la Marca España

La marca España es un activo inmaterial, construido durante siglos por generaciones sucesivas de españoles. En una visión actual, globalizada, en la que la comunicación tiene destacado papel, hemos de ser capaces de identificar los componentes principales que aporten valor, seleccionar las variables que les dotan de contenido y los indicadores que facilitan la medición de su evolución, así como los procesos que orienten el consenso para una gestión descentralizada (Vacchiano).

No conviene ignorar la premisa determinante de un modo de hacer las cosas en un marco de crisis económica que impide la dotación de nuevos recursos. Por ello es imprescindible optimizar los medios disponibles y en ello se justifica la búsqueda de inteligencia y apoyo en las estructuras existentes, muy capaces de interpretar el modelo de gestión desde visiones especializadas competentes, aportando opiniones y datos a un centro de coordinación de criterios, facilitador de sinergias y promotor del reporte de actividad ante el Gobierno. Se identifica como “Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España” y pretende servir a los instrumentos del mismo en su acción exterior (RDL 998/2012, de 28 de junio de 2012). Al reunir informaciones, argumentos y contenidos que refuerzan las percepciones que dan valor a nuestra marca – país, contribuye al logro de otros objetivos como la optimización del despliegue diplomático y su capacidad de apoyo a las iniciativas de gestión internacional desde todas las legaciones del Servicio Exterior. Ello permitirá contemplar los intereses vinculados a las actividades internacionales de otros departamentos, los que formen parte de las iniciativas concertadas de las administraciones autonómicas y, en general, a los de las empresas e instituciones a quienes una revalorización continuada de la reputación de España, facilite mayores logros.

Los valores identificados como fortalezas de España (Vacchiano), que proporcionan un potencial de influencia en dicha reputación y sobre los que se construye el modelo integrado de gestión, e implícitamente condicionan contribuciones muy diversas en la colaboración público-privada, son los siguientes:

1. **La calidad institucional** identificada con valores estructurales del Estado, que han desempeñado un papel determinante en la transición ejemplar a la democracia y se contemplan como reflejo de una sociedad moderna. Entre ellos destaca la figura de S.M. el

La marca España es un activo inmaterial, construido durante siglos por generaciones sucesivas de españoles

Rey que es, a la vez, representante de la Corona y personalidad que transmite valores de desempeño como Jefe del Estado, con una ejecutoria de relación exterior reconocida por su excelencia. La Casa Real es referente particular de gestión en este caso y sus actuaciones reflejan contribuciones a la “marca”, que están presentes, con evidencias continuas, a favor de empresas, creadores, deportistas y tantos otros miembros de nuestra sociedad. Al igual que las Fuerzas Armadas cuya presencia en territorios de conflicto, actuando con ejemplaridad y provocando referentes de valor en los mandos conjuntos, extienden su actitud de servicio a las poblaciones afectadas en los territorios de presencia (Bosnia, Líbano, Afganistán...) así como en la Alianza Atlántica. No sólo han representado una contribución a la Paz, sino que han facilitado, con sus limitados recursos, la mejora de los entornos sociales.

2. **El deporte** como exponente de una participación muy diversa de españoles que compiten en modalidades de amplio interés y con éxito, tanto en modalidades individuales como de equipo. Son figuras que alcanza gran popularidad cuya personalidad, a veces, trasciende de lo meramente deportivo y genera empatías con el país, motivando, sin duda, a muchos ciudadanos, allí donde compiten y en España.
3. **El turismo** que integra significados económicos, sociales y culturales. Alcanza en España cifras notables de visitantes que interaccionan con nuestros ciudadanos, los trabajadores de entornos que enriquecen un ocio buscado, donde competimos con otros países. Más de 60 millones de personas construyen cada año sus percepciones como turistas y al permanecer entre nosotros y elaborar sus testimonios, multiplican el impacto de nuestras referencias como destino (Instituto de Turismo de España, 2013).
4. **La lengua** y su proyección como valor común entre casi 500 millones de personas. Un instrumento de relación para la formación y los negocios; valor sinérgico en decisiones de inversión, en la proyección internacional de nuestras empresas (editoriales, síntesis de voz en dispositivos electrónicos...). Un activo ya gestionado desde el Instituto Cervantes que ha sido analizado por su contravalor económico y contribuye a nuestra identidad de “marca” (García Delgado, Alonso & Jiménez, 2012).
5. **Las multinacionales** implantadas en España, cuyos directivos transmiten percepciones vinculadas con su gestión y construyen una visión argumentada de la que se derivan nuevas decisiones de inversión en competencia.

Hemos de dar continuidad a los esfuerzos que concretan la inversión inicial con una relación proactiva, que comprenda sus intereses y los haga sentirse cómodos en un contexto en el que sus equipos humanos directivos son portavoces de los valores de nuestra “marca” (Deloitte, 2014).

6. **Nuestras empresas**, que determinan percepciones a través de su actividad en muchos países, con inversiones, programas de formación de los recursos humanos locales y gestión de servicios públicos que han mejorado notablemente la calidad de vida de los ciudadanos. Sólo en Iberoamérica, el esfuerzo de capacitación y reciclaje de los recursos humanos que han llevado a cabo las empresas españolas, supera al de los propios gobiernos locales y España ha sido el segundo inversor mundial en la década 1996-2005 y lo sigue siendo en la actualidad con una presencia destacada en proyectos internacionales de infraestructuras en varios continentes (Asociación de Marcas Renombradas de España (AMRE), 2002).

La Casa Real es referente de gestión y sus actuaciones reflejan contribuciones a favor de empresas, creadores, deportistas y tantos otros miembros de nuestra sociedad

7. **Los innovadores y creadores**, que configuran una comunidad de investigadores, científicos, docentes, diseñadores, cocineros, artistas y promotores de una cultura viva que desarrolla prestigio para la universidad, las artes y la ciencia, a la vez que fomentan las industrias relacionadas. Representan un potencial de patrimonio futuro y una aportación real al activo inmaterial de la marca, que se pretende gestionar como contribución a dichas culturas vivas (Cotec Europa, 2012).
8. **La solidaridad de nuestras gentes**, expresada en numerosas formas de voluntariado desinteresado, que es expresión social de una personalidad tantas veces manifestada por los ciudadanos y reconocida en este modelo como contribución añadida al cúmulo de características que se integran en la marca. La concreción de su valor en circunstancias de necesidad es una evidencia continua, reflejando un patrimonio del carácter de los españoles que se valora en el mundo. Su reflejo en sistemas propios de probada eficiencia y eficacia como la Organización Nacional de Trasplantes, los Bancos de Alimentos, la acción de Caritas, O.N.C.E., Cruz Roja Española y otras organizaciones no lucrativas, son testimonio de valor.
9. **El patrimonio**, fundamentalmente cultural, constituido a lo largo de la historia, materializado en numerosos monumentos que han merecido el reconocimiento de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Es fruto de la innovación en los creadores de cada momento y del esfuerzo de múltiples generaciones, de cuya proyección e interés internacional nos beneficiamos hoy y de cuya conservación somos responsables.
10. **Productos y manifestaciones identitarios**, que forman parte de una oferta tradicional y consolidada por su calidad y atractivo, que trasciende al mundo exterior como consecuencia de su singularidad y aprecio generalizado. Se trata de bienes materiales y culturales, que no necesitan una referencia de origen y cuya propia semántica se asocia directamente con España en una identificación recíproca y compartida. Aceite de oliva, jamón, Fallas, San Fermín, Rioja, Camino de Santiago, Castellars, folklore... son ejemplos de valores singulares que preceden e identifican inmediatamente a España, en todo el mundo (Cotec Europa, 2012).

Estos diez vectores de valor pueden ser gestionados como atributos que aportan reconocimiento y construyen reputación. Sus responsables directos son los organismos que gestionan actualmente las misiones encomendadas en cada departamento de la Administración Pública, cooperando con la mejor disposición para optimizar las ideas, los recursos y los equipos humanos que dan contenido a dicha gestión. Implica una colaboración abierta con administraciones públicas autonómicas y locales, en la que muchos instrumentos de la propia gestión han sido delegados y forman parte de los recursos propios en dichas administraciones.

4. Percepciones sobre España

Una valoración de las percepciones sobre España desde la perspectiva internacional carece de homogeneidad. En cada origen podemos encontrar opiniones e imágenes distintas con matices derivados de las relaciones históricas bilaterales, de la afinidad cultural o de los propios efectos de la comunicación y sus tópicos sobre nuestro país. El análisis exige referencias a cada país o grupo de países en una labor que ha sido encomendada al Real Instituto Elcano y al Observatorio de la Imagen de España, configurado en su seno (Chislett, 2013).

El valor de la solidaridad en circunstancias de necesidad refleja un patrimonio del carácter de los españoles que se valora en el mundo

En todo caso, pueden anticiparse algunos rasgos de carácter general, que han sido contemplados por diversos analistas y sociólogos, componiendo un mosaico de valor coyuntural en los momentos de inicio de este proyecto, muy influido por los problemas de imagen que la crisis internacional y la asociación con otros países europeos, rescatados por las instituciones financieras, han provocado (Deloitte, s.f.; Molina coord., 2014).

- » Somos un país de fundamentos sólidos, más allá de las cifras de paro y déficit público, cuyas empresas han realizado con éxito un proceso de proyección global que tiene manifestaciones de reconocimiento explícito en la gestión de servicios públicos, energías renovables, telecomunicaciones, servicios financieros, asistencia sanitaria, turismo y muchos otros de elevado impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.
- » Ya antes de la crisis España tenía problemas estructurales de imagen, derivados de su crecimiento rápido y desordenado. Una percepción que requería asimilar algunos logros obtenidos recientemente. Francia, Italia y la mayor parte de los países de Iberoamérica muestran un mayor conocimiento de nuestra realidad en los años de la crisis (Instituto Choiseul España & Fundación Konrad Adenauer, 2014).
- » En el resto del mundo está extendido el desconocimiento sobre muchos de nuestros valores, con estereotipos y prejuicios heredados de la historia que han sido alimentados, incluso, por nosotros mismos. Se nos considera un buen país para vivir y disfrutar aunque no tan atractivo para trabajar o invertir. Un buen destino turístico con una cultura atractiva en manifestaciones de arte y literatura, pero con una economía poco intensiva en I+D+i.
- » El desconocimiento de las capacidades industriales y de los sectores de la construcción, con contenido tecnológico es una debilidad frente a los productos y servicios procedentes de otros países desarrollados. Para muchos somos productores de bienes y servicios con poco valor añadido, cuya imagen es sólo mejor como destino turístico, porque ofrecemos buenos recursos naturales con instalaciones y precios aceptables y somos un país seguro.
- » España no se ha beneficiado de la notoriedad y prestigio de las marcas de algunos productos originarios, que podrían trasladar el reconocimiento final de sus consumidores en un esfuerzo identitario que, como se ha descrito en el inventario de fortalezas, es inconsciente para algunas categorías de dichos productos (Asociación de Marcas Renombradas de España (AMRE), 2002).
- » En numerosos países de Asia, cuyo potencial económico y turístico pueden suponer un impacto notable en nuestro país, el conocimiento de nuestros atributos queda desdibujado en el panorama informativo que ofrecen los grandes medios de comunicación. Gozamos de una imagen positiva en Japón, Rusia, los países del Golfo, aunque los matices de coyuntura tienen gran influencia (Prado Abuín & Noya Miranda, 2013).
- » En un resumen simplista pero intencionadamente preciso, el perfil de España en el mundo se identifica con un gigante cultural, pero enano tecnológico. No siendo esa la realidad por lo que se refiere al logro de nuestros innovadores y empresas, la tarea a desarrollar es ingente. La debilidad de la valoración de nuestra ciencia y tecnología, nos sitúa por debajo de la media del entorno europeo del que formamos parte. Se hace preciso que el sistema educativo, la ciencia y la investigación tengan una proyección internacional, acorde con una realidad que es preciso comunicar.

Somos un país de fundamentos sólidos, más allá de las cifras de paro y déficit público, cuyas empresas han realizado con éxito un proceso de proyección global

- » El principal problema, como demuestran todas las observaciones de opinión esta en nuestra propia valoración. Nos vemos con inferioridad respecto a las valoraciones del exterior y este sentimiento se ha visto ahora reforzado por la pérdida de confianza en nosotros mismos provocada por la crisis y la mala gestión. Redefinir nuestra identidad en una acumulación coherente de las ideas individuales sobre cómo queremos ser vistos, nos implicará en la solución, convirtiendo a cada español en embajador de su marca al igual que a sus empresas y a toda manifestación de valor que produzca percepción en el exterior.

5. Una tarea sin límites

La creación, por parte del Gobierno, de la Oficina del Alto Comisionado ha permitido iniciar una actividad carente de antecedentes, no solo en España sino en otros muchos países. La carestía de medios ha determinado una optimización de recursos y el apoyo de algunas empresas y entidades privadas integradas en asociaciones de interés sinérgico, como el Foro de Marcas Renombradas de España, y numerosos organismos de la Administración del Estado, directamente implicados en algún tipo de acción exterior por las misiones encomendadas.

En la propia concepción de la tarea que se ha iniciado esta presente un nuevo paradigma de colaboración público-privada que junto con una visión de interés abierto a toda la sociedad, dan al Proyecto un valor que se nutre de todos los grupos de interés, los partidos que configuran el entramado democrático, los agentes sociales de todo tipo, las administraciones públicas y los ciudadanos en su generalidad. Porque se concibe la gestión de un activo inmaterial, construido por todos y que tendrá efectos sobre todos, sin límites temporales.

Iniciativas de carácter estructural para facilitar acciones de relación y comunicación se han sucedido desde los primeros momentos. Algunas han servido de referencia para el perfeccionamiento de los procesos de trabajo y pueden resumirse someramente:

- » Valoración y “benchmarking” de experiencias previas en otros países, con la participación de representantes de los gobiernos de Alemania, Canadá, Finlandia y Países Bajos, en un encuentro abierto a numerosos profesionales españoles y medios de comunicación, celebrado en Casa América, en octubre de 2012.
- » Desarrollo de la web informativa de Marca España, que recoge una panorámica de los principales testimonios y datos de la realidad en empresas, territorios, ámbitos de interés público, manifestaciones culturales y de la innovación española.
- » Creación de nuevos elementos de relación que faciliten, asociados a las nuevas tecnologías, una incorporación continuada de individuos o entidades afines al significado de Marca España. Una asociación virtual de Amigos de la Marca España y la plataforma piloto, soportada sobre IP 2.0, en Alemania con el concepto “Friends of Spain” reflejan los primeros pasos en este sentido, con la ambición de que la experiencia permita extender los instrumentos a otros ámbitos. Realizados con el apoyo de entidades públicas y privadas.
- » Presentaciones en ámbitos diversos que han permitido alcanzar a personalidades y creadores de opinión: en la Lonja de Valencia y tras un análisis de las relaciones entre Marca España y la proyección internacional de la Comunidad Valenciana; en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas; en la Embajada de España en París; con motivo de visitas institucionales tanto del Rey Juan Carlos, como de S.M. Felipe VI (fundamentales en su

La creación de la Oficina del Alto Comisionado ha permitido iniciar una actividad carente de antecedentes, no solo en España si no en otros muchos países

calidad) como Príncipe de Asturias hasta este año en diversos países; en otras visitas de fomento de las relaciones bilaterales con titulares de diversos departamentos.

- » Estudios sobre la presencia de España en los indicadores de referencia internacional, que muestran posiciones relativas sobre 140 variables de comparación en conceptos que cubren todos los ámbitos de calificación de los países. Y que ha sido posible junto con el análisis del impacto económico de las empresas multinacionales en España, por la cooperación privada, en este caso por equipos de Deloitte (Deloitte, s.f.).
- » Acuerdos de cooperación con numerosas entidades de la comunidad empresarial, asociaciones y organismos del sector público han facilitado una labor de difusión de numerosos testimonios de Marca España.

En este contexto de actividad, siempre orientada a una proyección de los elementos de notoriedad e imagen que permitan una mejora continua de la reputación de España, constituyen una ayuda importante los trabajos del Observatorio del Real Instituto Elcano y la contribución al mismo del sistema MESIAS, desarrollado en el ámbito académico de ESIC Business Marketing School³.

El estado de la imagen de España y sus variadas dimensiones es analizado a través de un Observatorio en el seno del Real Instituto Elcano a partir de la unidad de análisis de Imagen Exterior de España y Opinión Pública ya existente, reforzada con los medios del organismo y contemplando contribuciones de los estudios y análisis de otras empresas. Interbrand desarrolla al respecto un análisis-guía de contenidos, para eventuales acciones de comunicación.

El Observatorio es, por tanto, una unidad de análisis, estudio, investigación y propuesta coordinada con la oficina de la Marca España, ante la que actúa como órgano asesor. Y entre sus tareas realiza un informe anual sobre el estado de las percepciones de España en el exterior con la experiencia de años en la elaboración de un Índice de Posición Global de España (Gracia & Olivé, 2012 y 2013; Prado Abuín & Noya Miranda, 2013).

Al mismo tiempo, actualiza su banco de datos y la biblioteca de informes sobre la imagen de España y su Diplomacia Pública. Colabora con las embajadas y consulados, para poner en marcha un servicio de alerta que permita detectar situaciones en las que el deterioro puntual de la imagen de España pueda requerir acciones de comunicación inmediata. Organiza reuniones, seminarios y conferencias sobre los asuntos que conciernen a la imagen exterior y gestiona un Observatorio de Prensa Internacional en colaboración con las unidades del MAEC. Y realiza estudios monográficos sobre países y líderes o prescriptores de opinión.

Una contribución académica surgida en el ámbito de la Escuela de Negocios ESIC, promovida por la dirección de su departamento de Marketing y la colaboración de profesores, postgraduados y alumnos de grado, ha permitido desarrollar el sistema MESIAS, que contempla un modelo de inteligencias de seguimiento para Marca España, sin precedentes. Está al servicio del Observatorio del R.I.E. y ha configurado sus equipos de trabajo en células de análisis para cada uno de los valores de la marca⁴.

El estado de la imagen de España y sus variadas dimensiones es analizado a través de un Observatorio en el seno del Real Instituto Elcano

3 Sistema MESIAS, "Inteligencia de Marca España". Desarrollado en ESIC por José M^o Cubillo y operativo al servicio del Observatorio de la Marca España en el Real Instituto Elcano

4 Sistema MESIAS, "Inteligencia de Marca España". Desarrollado en ESIC por José M^o Cubillo y operativo al servicio del Observatorio de la Marca España en el Real Instituto Elcano

El equipo de trabajo, en el que están implicadas más de cien personas, cuenta con representantes de empresas de diversos sectores, cuya experiencia permite incorporar elementos de su prospectiva sectorial a las tareas de análisis de cada célula. Ha construido hasta el momento un Índice de Confianza en Marca España con la participación de más de 2.000 empresas exportadoras.

La estructura de la Oficina del Alto Comisionado, que reporta al Consejo de Política Exterior, ha configurado un Consejo Asesor para la Marca España, en el que se integran miembros de los organismos implicados en la acción posterior. Todos comprometidos en impulsar una reputación de país tradicional con enormes aportaciones culturales, y a la vez moderno con innovadores en múltiples campos de actividad.

Bibliografía

- Anholt, S. (2000). The Nation as brand. *Across the Board*, núm. noviembre-diciembre, 22-27.
- Asociación de Marcas Renombradas de España (AMRE) (ed.). (2002). *Las marcas renombradas españolas: un activo estratégico para la internacionalización de España*. McGraw-Hill Interamericana de España.
- Chislett, W. (2013). *Emerging Spain?* (Documento de trabajo 14/2013). Madrid: Real Instituto Elcano.
- Consejo Empresarial para la competitividad. (2013). *Spain, a land of opportunities*. Madrid.
- Cotec Europa. (2012). *Working Documents* (Documento de trabajo presentado en el VII Simposio Cotec Europa). Génova: Cotec.
- Deloitte. (2014). *La inversión extranjera en España y su contribución socio-económica*. (Documento elaborado para Marca España 2014).
- Deloitte. (s.f.). *Posicionamiento de España en los Rankings e Índices Internacionales*. (Documento elaborado para el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España (ACGME)).
- Foro de Marcas Renombradas españolas (FMRE) & Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX). (2013). *Atlas de las marcas líderes españolas*.
- García Delgado, J. L., Alonso, J., & Jiménez, J. (2012). *El valor económico del español*. Madrid: Fundación Telefónica.
- Gracia, M., & Oliví, I. (2012). *Índice Elcano de Presencia Global*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Gracia, M., & Oliví, I. (2013). *Índice Elcano de Presencia Global*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Instituto Choiseul España & Fundación Konrad Adenauer. (2014). Claves de la economía española: retos y oportunidades. *Geoeconomía*, n° 9, primavera 2014.
- Instituto de Turismo de España. (2013). *Memoria Turespaña 2012*. Madrid: Secretaría de Estado de Turismo.
- Molina, I. (coord.). (2014). *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*. (Informe Elcano núm. 15.) Madrid: Real Instituto Elcano.

- Peralba, R. (2010). *El posicionamiento de la "marca España" y su competitividad internacional*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Porter, M., & Schwab, K. (2008). *Global Competitiveness Report 2008-2009*. Ginebra: World Economic Forum.
- Real Decreto-ley 998/2012, de 28 de junio, por el que se crea el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España. Boletín Oficial del Estado, 29 de junio de 2012, núm. 115, p. 46129.
- Noya Miranda, J. & Prado Abuín, F. (2013). *La reputación de España 2012*. Madrid: Corporate Excellence, Reputation Institute España y Real Instituto Elcano.
- Vacchiano, C. (s.f.). *El DAFO de España*. (Documento de circulación interna). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.



THE CONCEPTUAL FIELD OF CONTEMPORARY PUBLIC DIPLOMACY

El Marco Conceptual de la diplomacia pública contemporánea

Steffen Bay Rasmussen

Universidad de Deusto
European Integration Research Group
steffen.bayrasmussen@deusto.es



Autores

This article considers public diplomacy as a distinct modality of diplomacy, arguing that it generally reflects the contemporary transformation of the international system and the ways of interacting and achieving influence within it. After identifying the main functions of diplomacy generally, the article considers the nature of the different public diplomacy modalities and how these fulfil diplomatic functions: Propaganda, nation branding, strategic communication, relationship building and outsourced public diplomacy. Common to these are the challenges of actively listening to the audience and achieving a coherent and effective public diplomacy. Finally, the article argues that the power notions implied in public diplomacy are basically of an indirect and structural nature, permitting public diplomacy practices to add value to other, more classical, modalities of international interaction.



Abstract

Public diplomacy, nation branding, relationship building, power, diplomacy.
Diplomacia pública, marca país, construcción de relaciones, poder, diplomacia.



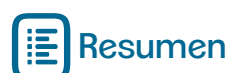
Key words

Recibido: 06/07/2014. Aceptado: 11/07/2014



Fechas

Este artículo analiza la diplomacia pública como una modalidad diferenciada de la diplomacia, situándola dentro del contexto de la transformación contemporánea del sistema internacional y sus formas de interactuar y conseguir influencia. Después de identificar las funciones de la diplomacia de forma general, el artículo considera las diferentes modalidades de diplomacia pública y cómo cada una tienen una función diplomática: propaganda, marca país, construcción de relaciones y diplomacia pública 'subcontratada'. Común a todas estas son los retos de escuchar activamente a la audiencia y conseguir una comunicación coherente y efectiva. Finalmente, el artículo concluye que las nociones de poder implícitas en la diplomacia pública son básicamente de una naturaleza indirecta y estructural, lo que permite a la diplomacia pública añadir valor a las otras modalidades más clásicas de la interacción internacional.



Resumen

1. Introduction

In the contemporary globalising world, public diplomacy has become a central concern to both academic analysts and policy-makers, as evidenced by the steady stream of academic publications and the substantial resources allocated by foreign ministries to the theme. Every state government and every other international actor must define its interests and foreign policy strategy within the enabling and constraining context of global public opinion. The fact is that very few political systems exist in which the government, or those interacting with this government, can afford to ignore the public opinion on the issue at hand. Political influence in global politics is therefore increasingly a matter of being able to shape how foreign publics define the meaning of facts, interpret events and perceive other actors in the international system. In a global political struggle for the legitimacy of actions, the framing of events becomes as important as the ability to shape reality on the ground. Whereas this may be true in 19th century-type conflicts such as the Russian annexation of the Crimea, this is even more so in relationships where the use of brute force has been ruled out from the beginning.

But even if the contemporary social and academic relevance of public diplomacy can this way be argued, the phenomenon can be analysed both in its empirical manifestations and conceptually, the latter of which will be done in this article: How to understand public diplomacy in the framework of diplomacy more generally as a method of how states and other actors interact.

First of all, there is the question of how public diplomacy is different from other, more traditional, practices of diplomacy. This is a question that relates to the changed patterns in how the units of the contemporary international system interact, and how public diplomacy works as an instrument of the states that adds value to the traditional channels of diplomatic interaction, a question that will be taken up in the second section of this article. In this sense also, whereas there seems to be a general consensus that public diplomacy is about communicating with foreign publics in order to promote one's own interests, we are dealing with a very rich social field, which is why a distinct purpose of the article is to clarify the conceptual field of public diplomacy and its related concepts, such as propaganda, nation branding, strategic political communication and cultural diplomacy, taken up in the third section. The fourth and fifth sections are dedicated to analysing two dimensions common to all public diplomacy modalities, and the sixth argues that contemporary public diplomacy leads to a reconsideration of the notions of power in international relations more generally. The final section contains the conclusions of the study.

The framing of events becomes as important as the ability to shape reality on the ground

2. Public diplomacy as diplomacy

2.1. The concept of diplomacy

A key characteristic of diplomacy is its management of change in international relations, and in this respect, innovations in diplomatic practice have always characterised diplomacy (Melissen, 1999, p. xix). Public diplomacy could thus be understood as a development in diplomatic practices that accompanies and reflects the transformation of the states and forms of communicating amongst them generally.

Although it is a concept with which we are all familiar, there is actually no generally agreed definition of what diplomacy is. Sharp concludes after reading the literature on diplomacy that

diplomacy is basically used with three different meanings (Sharp, 2003). The first is the art of the state, meaning the implementation of foreign policy, with diplomacy being the form of interaction whereas foreign policy is about content. Precisely this distinction is to Vilariño Pintos (2003) a defining characteristic of diplomacy and points to the main function of diplomacy: to promote state interests with peaceful means (pp. 68-79). In this sense, diplomacy is basically one of the tools of statecraft, the other being the use of force. The second meaning refers to policy implementation by official state representatives that embody the state in international relations, making anthropomorphism an important element of diplomacy and stresses as a characteristic of diplomacy the channels of interaction that are used among states. The third meaning identified by Sharp is about the way foreign policy is conducted, not only by peaceful means but also with intelligence and tact, adhering to diplomatic protocol as an expression of a shared diplomatic culture. This again relates to the function of diplomacy, which is not only to promote specific interests, but also to promote the systemic interest in avoiding war, what Bull (1977) calls reduction of friction in the international system (p. 165) and Pérez de Cuéllar (1997) “diplomatic management” (p. 153).

Whereas these elements of diplomacy constitute good benchmarks that will help understand public diplomacy as a modality of diplomacy, the most adequate definition of diplomacy for an analysis of the public diplomacy modality is that of Der Derian (1987), which sees diplomacy in more ample terms as “the mediation among estranged peoples organized into states that interact in a system” (p. 43). Whereas this definition is rather far from those of classical approaches to diplomacy (Der Derian, 2009, pp. 196-197) it has the virtue of stressing the social aspects of diplomacy, mainly the identity of the actors involved and how the relationship between them is ultimately a question of identification processes. This is a vital point of focus, since public diplomacy is in large part about influencing the estranged other and its perception of both itself and one self, as well as its perception of other events and phenomena.

Public diplomacy is essentially about communicating with foreign publics to obtain certain goals

2.2. The concept of public diplomacy

Public diplomacy is essentially about communicating with foreign publics to obtain certain goals. Accepting the importance of separating the form and process (diplomacy) from the content (foreign policy), the focus is here on the practices of public diplomacy. In this regard, Sharp (2005) defines public diplomacy in instrumentalist terms as “the process by which direct relations with the people in a country are pursued to advance the interests and extend the values of those being represented” (p. 106) a definition that most analysts could probably agree with. Nevertheless, there is no agreement over whether this is necessarily done by official representatives. McClellan (2004) writes about “the strategic planning and execution (...) by an advocate country (...)” (pp. 23-24), which seems to suggest that it is government officials that engage in public diplomacy, whereas Davis Cross (2013) expands the concept to include people-to-people relations thereby making the number and types of people involved in public diplomacy “virtually limitless” (p. 4).

Whereas Davis Cross is arguably right, for the purposes of this article, public diplomacy will be considered a practice of the state (or another actor), although keeping in mind the fact that a lot of what influences foreign publics, if not the main part, is not the public diplomacy practices of state officials. In this sense, a central challenge to the state becomes one of coordinating and increasing the coherence of the total communicative ‘output’ of the society, including the com-

municative impact of local governments, organised civil society and individuals, a point that will be taken up in the following sub-sections of the article. This expansion of the actors involved stands in contrast to traditional diplomatic practices. Also here, the monopoly of the central government on international interaction is being eroded and the foreign ministries transformed from gate-keepers to boundary-spanners (Hocking, Melissen, Riordan & Sharp, 2012), but public diplomacy is arguable the diplomatic modality where the loss of control and influence of the central government has advanced the furthest and which is the most difficult to coordinate.

Apart from being directed at the general public and not official representatives of other states, another aspect that singles out public diplomacy as a special modality of diplomacy is precisely the public nature of its various practices, which contrasts with the pervasive secretiveness of non-public diplomatic practices.

Having made these general observations as to the nature of public diplomacy as a modality of diplomacy, two analytical dimensions can be applied to distinguish and conceptually differentiating the different forms of communication: The time frame and the broadness or generality of the element in foreign public opinion that is sought influence. Leonard (2002) distinguishes between three sets of practices of public diplomacy (pp. 8-21). The first is news management, where the interpretation of current events and initiatives is sought influenced. The second is strategic communication, where a certain set of core messages are sought transmitted through planned activities. Finally, relationship building is not about specific messages, but about furthering greater understanding generally. It is thus possible to distinguish public diplomacy activities depending on how broad an influence is sought.

Different concepts normally discussed in relation to public diplomacy can in this view be seen as specific forms of communication, whereas public diplomacy remains the broader concept within which these more specific communicative forms can be subsumed.

Propaganda aims to narrow people's perspectives and close their minds

3. Public diplomacy: modalities

3.1. Propaganda

Propaganda has negative connotations, not least due to the successful use of this instrument by Nazi Germany, but from a communications point of view, what characterises propaganda is that it is essentially one-way communication with a specific audience with the aim of persuading people how to think about a given topic. Many public diplomacy campaigns probably fall into this category, but it could be argued that there is a qualitative difference between public diplomacy campaigns and the essence of propaganda. According to Cull, propaganda aims to narrow people's perspectives and close their minds, and functions by making a person form an opinion before she can deliberate freely (Melissen 2005, p. 18). This stands in stark contrast to other forms of communication that aims to provide new information and the better argument in a more or less free communication process, as opposed to propaganda's aim of controlling.

As is the case with the other public diplomacy practices considered in this article, propaganda communicates directly with foreign publics disregarding official diplomatic channels. Still, it is characterised by being centrally planned and executed by designated state officials, and does not leave room for the inclusion of other points of view or feedback from the audience. The influence sought is specific, aiming to change the opinion of foreign audiences on specific issues, deemed to be of political priority. The interaction with the audience is therefore limited

to measuring the effectiveness of the propaganda and perhaps an adaptation of the specific techniques, but will not include a rethink of the messages.

3.2. Nation branding and projection of self-images

One of the central purposes of public diplomacy is projecting and controlling self-images abroad. Although other elements are also targets of public diplomacy, depending on the political priorities of the government, how these are communicated also reflects back on the image that is projected to foreign audiences. In fact, each event or communicative initiative from any actor of a given society contributes to constructing in image of that society in the eyes of foreign publics, and the challenge of branding a society (nation, or state) and communicate a coherent image to foreign publics is therefore enormous. This is what leads Melissen (2005) to see the projection of self-images through branding as holistic and more ambitious than the more limited and partial nature of public diplomacy (pp. 19-20), which in this view is basically oriented to strengthening relationships in general (Melissen, 2006). This is basically because nation branding is considered to be based on mobilising and coordinating the communication of an entire society, whereas public diplomacy is seen as restricted to the activities of state officials. Still, and assuming that the activities of actors other than state officials are either included or excluded in both concepts, it could be argued that nation branding is merely the part of public diplomacy that attacks the self-image as an element in foreign political discourses, whereas public diplomacy remains a larger phenomenon seeking also to influence foreign publics in other ways.

Nation branding is therefore a modality that breaks with traditional diplomatic channels and the traditional monopoly of foreign ministry officials to control the interaction of a society beyond the borders of the state, and the role of foreign ministry officials are radically different from the role they have in propaganda. It includes a determined effort within domestic society to make sure that there is a general consensus on the overall image among the actors with important international impact, be they local governments, private companies or civil society organizations. The task of coordination is immense and strategies for achieving coherence become vital. The brand of a society or image that is sought projected is essentially about the collective identity of a society. In the following section, the importance and relevance of identity for public diplomacy is considered specifically. As a modality of diplomacy, nation branding serves a limited purpose, which is mainly about generating positive views of one-self in order to achieve political or economic advantages down the line. Whereas the objective of nation branding is thereby at the same time limited (to the self-image) and diffuse (non-specified gains), as a modality of diplomacy it is limited to a form of promoting the national interest by other means than what the traditional diplomatic toolbox offers.

3.3. Strategic communication on political issues

Apart from the propaganda and the specific public diplomacy practices related to the projecting of a certain self-image, other public diplomacy initiatives typically involves communication campaigns, which can of course be very different with respect to the object sought influenced, audiences, channels and specific activities. What they share is the previous design of communication strategies, based on the identification of messages, audiences and channels of com-

One of the central purposes of public diplomacy is projecting and controlling self-images abroad

munication. The time perspective can be from the immediate, such as mainly reactionary crisis management (ex. the Danish Mohammad Cartoon crisis) to the very longterm, such as activities to convince global audiences of some fundamental values (ex. EU campaigns against the death penalty).

Generally, the strategic communicative initiatives have specific aims of promoting a change of perceptions among foreign publics on rather limited issues, and it thus shares the instrumental nature of other public diplomacy practices.

3.4. Building relationships

A separate set of public diplomacy practices can be distinguished by their different purpose. Whereas propaganda, nation branding and strategic political communication share the objective of undertaking certain activities with the aim of promoting a specific interest, public diplomacy also includes practices that are more general with respect to their purpose, and more longterm in their focus, as identified also by Leonard, as outlined above. They are communicative initiatives aimed at increasing knowledge on certain topics as well as creating and improving relations in general. Good examples of this type of activities are those normally associated with cultural diplomacy. Cultural diplomacy is essentially about communicating deeper values of a given society and increasing the knowledge of foreign audiences about the specific culture of a given society. Other practices include exchange programs for students and teachers, journalists etc.

Considering these activities as a modality of diplomacy, according to the dimensions set forth above, they can be seen as being essentially about what Bull (1977) termed the 'reduction of friction' in international relations (p. 165), functioning by increasing understanding and thereby reducing the risk of unnecessary conflict and facilitating mutually beneficial cooperation. Public diplomacy thus reproduces the duality that is also evident in diplomacy generally, between the *raison d'état* and the *raison de système*. The purpose of diplomacy can be conceptualised as the mediation of the material and ideational propensities of universalism and particularism (Jönsson & Hall, 2005, p. 33), meaning that the diplomatic activities of a given actor must at the same time serve the particular interests of that actor, but also the systemic interests of the international community of ensuring a functioning system based on predictability and the peaceful resolution of disputes, preferably by strengthening a system of consensuated legal rules.

Still, cultural diplomacy and exchange programmes can of course also be seen as to prepare a favourable ground for specific policy initiatives just as much as nation branding or other public diplomacy modalities, a core function of diplomacy, as argued above. It is the time aspect and scope of cultural diplomacy that distinguishes it from other public diplomacy modalities (Mellissen, 2005, p. 22) since it does not normally involve influencing the interpretation of contemporary events and other specific meanings.

3.5. Outsourced public diplomacy

A general problem in public diplomacy when an accredited diplomat communicates the message is the problem of credibility that leads to a lack of impact. Therefore, it is common to outsource certain public diplomacy functions, depending on the aim and topic. For instance, to

*Public diplomacy thus reproduces the tension between the *raison d'état* and the *raison de système**

promote human rights in societies without strong democratic traditions, it is logical that activities by local human rights groups are more effective than conferences given or articles written by foreign diplomats. In this case, rather than executing a public diplomacy activity through the embassy, it would be a more effective use of money to fund local groups. Thereby, the changes proposed are not seen by the audience as foreign attempts to impose foreign values, but to a larger degree as a natural social development of the local society. Of course, this modality is not restricted to the promotion of values or attempts at transforming the basic fabric of foreign societies. Another good example is the recent accusations by the NATO secretary-general that Russia has begun systematically funding local NGOs in Europe and North America that are active against shale-gas exploitation, with the aim not only of off-setting the official policies of the foreign governments, but also to promote Russian economic interests. Coupled with the notorious Russian crackdowns on Russian NGOs that receive foreign financing, this seems to suggest that the outsourcing of certain communicative activities is indeed an effective mechanism for achieving political influence.

As a modality of diplomacy, however, the outsourcing to local civil society groups seems to be the best example of public diplomacy practices that break with some of the fundamental norms of traditional diplomacy and general public international law. It is clearly a form of achieving influence disregarding official channels, to the point where it can be considered intervention in the internal affairs of other states in disrespect of their political independence and sovereignty. In this sense, it is a very good example of how international political practice is adapting to the global interconnected world, where the negotiations between accredited diplomats is but one channel for influence, and not necessarily the most effective one.

Public diplomacy is based on disregarding the official diplomatic channels of communication

4. The role of the audience

Public diplomacy is based on disregarding the official diplomatic channels of communication. But it is worth considering, then, public diplomacy as an alternative channel of communication between two societies. Obviously, it is more difficult to influence the basic beliefs of others than their opinion of phenomena of marginal importance to them. This points to the futility of too ambitious public diplomacy campaigns, which try to change the basic values and perceptions of foreign audiences. Influence is more easily obtained if the message transmitted is consistent with the basic beliefs and values of people. Public diplomacy should thus as a first step analyse the target group, and the level of ambition be adjusted in consequence. In consequence, Noya (2007) argues that officials working with public diplomacy should be geographically specialised (p. 155).

In this regard, it is beneficial to maintain a two-way communication process, to engage in dialogue (Melissen, 2005, pp. 13-14), since for maximum impact, both the message and communicative activity should be adjusted continuously depending on the impact on the target audience. This creates a need for high flexibility at the time of executing public diplomacy initiatives and, as argued above, in this respect there is also much to be said for the outsourcing of public diplomacy to domestic or foreign civil society organizations.

In all public diplomacy practice, then, is it important to take seriously the audience and not only talk, but also to listen. However, depending on the specific public diplomacy practice, although all should take into account the impact on target audiences, there is a great difference with respect to the nature and purposes of the 'listening' to what audiences have to say:

1. It can be an end in itself, if the point is to generally increase understanding and knowledge. (Practices aimed at the reduction of friction in the international system)
2. It can be simple learning, in that the methods of communication can be adapted for maximum effect (Propaganda, nation branding)
3. It can be advanced learning, in that the communicators are actually convinced of the opinions of the audiences with a resulting feedback into the policy formulation process (nation branding, strategic communication, outsourced PD)
4. It can be reflexive, in that it makes the communicators question their perception of self, which can potentially feed back into changes of national identity (All modalities except propaganda)

This means that to engage in two-way public diplomacy also necessarily means opening up to foreign influences. This is essentially a social constructivist argument, the depth of which is impossible to treat in this article. It involves a certain loss of control, a dimension of public diplomacy that will be treated in more practical terms in the following.

5. The challenge of coherence

In a globalised world where state governments have lost the monopoly on interaction with foreign societies, many channels other than the official foreign ministry-approved communication influence foreign publics. As such, in the case of countries that are more or less present in the worldview of the audience, the biggest impact probably comes not from public diplomacy, but from books, TV, films, company brands, etc. outside of government control (Leonard, 2002, p. 4). Consider, for instance, whether official US public diplomacy campaigns or US popular culture, in the form of films, TV series and music, has the greatest impact on foreign audiences. Of course, public diplomacy can include the promotion of the part of popular culture that is deemed beneficial for a public diplomacy purposes, but the point is that it is impossible to avoid the non-desired impact.

Furthermore, the involvement of other actors than state officials, and potentially all audience-relevant individuals and organizations of a society in a public diplomacy initiative, which is assumed planned by the central government, is beneficial with respect to communicating a given message, since this means increased ability to engage with a specific audience on its own terms and tailor the public diplomacy activities for increased efficiency.

For these two reasons, contemporary public diplomacy is faced with serious problems of coherence and coordination, apart from the more communications-technical challenges of exactly which communication techniques to employ in different circumstances. To avoid that the communicative effects of the activities of different actors towards a given audience cancel each other out, there must be a basic agreement on content in a given society and, in order to be truly efficient, even based on cooperation to reap synergy effects. The activities of state officials responsible for public diplomacy should therefore also necessarily include efforts to coordinate with domestic civil society actors (Melissen, 2011, pp. 16-20).

In democratic societies, to engage in public diplomacy effectively means recognising the loss of control. It is possible to control the interaction between the organs of two states and their official representatives, but it is impossible to control the actors and individuals that interact

To engage in two-way public diplomacy also necessarily means opening up to foreign influences

across the political borders of two different societies. Other public diplomacy practices perhaps do not suffer from the disadvantage that image projection and nation branding has with respect to the need for control to the same extent, since practically all activities in a society impacts on how this society is perceived by a foreign audience. A central question in nation branding is therefore to which extent it is possible to control the image projected, and how the coherence of the total communication output of a given society can be increased.

What is common for all public diplomacy practices is that general clarity and agreement within a country (or organisation) is vital, a factor which can be conceptualised in terms of having a strong and consensuated identity.

Nevertheless, the challenge of coherence is not limited to the communicative activities of different actors. Public diplomacy is a modality of diplomacy seeking indirect and structural influence internationally by affecting the political discourses within other states. But any diplomatic practice has at least a potential public diplomacy effect, since actions communicate as much as words. Consistency between the discursive impact of traditional diplomacy and that of public diplomacy is thus important so that the two modalities of diplomacy do not cancel out each other's effects, meaning that public diplomacy initiatives should be very attentive to the other modalities of diplomacy and that public diplomacy should be present across the board of diplomacy and not reduced organisationally to a separate department designing communication campaigns.

For democratic states, the basic condition is the impossibility to control the messages communicated to foreign audiences, due to the interconnectedness of societies on a global scale. In the contemporary environment, states should forget any ambition to control the international interchange, with the foreign ministry acting as gate keeper, and instead embrace the possibilities that globalisation offers and improve the foreign ministry's function as a boundary spanner (Hocking et al., 2012). This lesson holds especially true for the public diplomacy modality of diplomacy, and for the ambitious modality of nation branding in particular. No matter how many campaigns are designed, there is just no way of controlling what message reaches the audience in today's interconnected global world. The best a concerted public diplomacy effort can hope to do is to increase the coherence of what is communicated. This requires engaging with relevant domestic actors, so no contradictory messages are sent, and those that are sent are mutually reinforcing. This is essentially a political process and about constructing a widely shared identity, whether in a specific organization or within a state. Of course, this task is easier for a functionally limited international organization such as NATO than it is for a functionally near-universal international organization such as the EU. And by extension of this argument, it is easier for a relatively small and culturally, economically and politically homogenous state such as Iceland than for a bigger state with greater internal diversity such as Spain.

Public diplomacy should be present across the board of diplomacy

6. Public diplomacy and power

Whereas public diplomacy in the instrumentalist perspective would fit in nicely with the classical Realism of Morgenthau, it will be argued here that there is far more to the concept of public diplomacy than an instrument for the conduct of the foreign policy of sovereign states. It is far beyond the scope of the present article to do a full-fledged analysis of how the concept of public diplomacy fits in with different IR theories. Instead, the discussion will focus on the concept of power, central in any IR theory.

Public diplomacy is by scholars as well as politicians widely associated with the notion of soft power, a term coined by Joseph Nye and defined as “getting others to want the outcomes you want” (Nye, 2004, p. 5), not by means of coercion, but by attraction (Nye, 2004, p. 6). The conceptual connection is problematic, however. Hocking highlights the paradox of associating soft power with public diplomacy, arguing that if attraction really worked, there would be no need for public diplomacy (Hocking, 2005, p. 35). Indeed, because values and ideas do not transfer themselves, there must be some contact between the two parties.

Manners’ ideas about normative power recognise this, and identify specific mechanisms through which public diplomacy can function (Manners, 2002; Manners & Whitman 2013). In contrast to the soft power notion of attraction that seems to imply that it happens automatically, in a normative power perspective, public diplomacy is the efforts by which an actor seeks to transfer ideas and beliefs by influencing foreign audiences through direct engagement with them.

What is the basis of both the soft and the normative power concepts is that they recognise that public diplomacy is aimed at the structural environment in which actors define themselves, their interests and their truths about the world. It could therefore be argued that the power notion in public diplomacy is structural in nature. In this sense, Lukes (2005) redirects the attention of the analyst of public diplomacy to questions of how powerful agents make others change their perceptions of their own interests (pp. 492-493). But extending the logic of this, essentially constructivist, argument even further, what is at stake in public diplomacy is not only the interests of other actors, but also their self-perception, perception of other actors and international events, as well as their basic world-view, including notions of what the ‘good life’ is like and causal ideas about how to achieve it.

Although public diplomacy is thus generally associated with power notions of a structural nature, when considered in the context of traditional diplomacy based on ideas of sovereignty and interaction with official representatives, the nature of the power exercised through public diplomacy seems to be more ‘manipulative’, since it circumvents official channels and does not respect the idea of non-intervention in the domestic affairs of other states, but is specifically directed at changing self-perception, perceptions of interests and causal ideas in other political entities.

In this sense, the form of influence in public diplomacy may be indirect with respect to the dealings with other states, but the level of ambition is ultimately higher than in the classical modalities of diplomacy and their direct power notions, where influence is gained through modifying the behaviour of foreign states to one’s own benefit only, but not their identities, ideas or interests.

7. Conclusion

A first conclusion is that an effective public diplomacy, regardless of the specific modality, needs to be adapted to specific foreign audiences and engage in listening in order to improve effectiveness, although this raises questions about the influence that foreign publics this way will have on the state or organization executing public diplomacy. Also, due to the democratic nature of most contemporary societies and the global interconnectedness, public diplomacy’s main challenge is one of coordination and coherence. In this sense, the article points to the need of constructing a solid and consensuated collective identity previous to international interaction.

*The power notion
in public diplomacy
is structural in
nature*

To conclude as for the nature of public diplomacy as a modality of diplomacy, it should be understood within the context of the reduced importance of state borders and increased importance of global public opinion. It serves much the same functions as traditional diplomacy, furthering both particular and systemic interests, and the proliferation and attention given to public diplomacy undoubtedly reflects is added value in global politics to achieve political influence (greater perceptiveness to one's views) and economic benefits (ability to attract investments and tourists and win international competitive projects).

A third conclusion is that public diplomacy is problematic as a modality of diplomacy, at least from the viewpoint of the classical Westphalian system. It is not based on recognising and interacting with official state representatives, but seeks to circumvent these and engage directly in internal political debates in other states. This challenges basic international norms of respecting the sovereignty of other states, as it constitutes a direct intervention in the internal affairs of other states.

As such, public diplomacy is a good reflection of how sovereignty is being transformed in the contemporary international society, and also of how the ways in which to achieve influence in global politics have changed. This has a theoretical impact on the IR discipline and our ways of understanding the concept of power, which shifts from thinking in terms of direct influence through persuasion and coercion, to structural and indirect forms of achieving influence in contemporary global politics.

Bibliography

- Bull, H. (1977). *The anarchical society: A study of order in world politics*. London: Macmillan.
- Davis Cross, M. K. (2013). Conceptualizing European public diplomacy. In M. K. Davis Cross and J. Melissen (eds.), *European public diplomacy: Soft power at work* (pp. 1-12). New York: Palgrave Macmillan.
- Der Derian, J. (2009). Hedley Bull and the case for a post-classical approach. In J. Der Derian (ed.), *Critical practices in international theory* (pp. 292-309). London: Routledge.
- Der Derian, J. (1987). *On diplomacy: A genealogy of Western estrangement*. Oxford: Blackwell.
- Hocking, B. (2005). Rethinking the 'new' public diplomacy. In J. Melissen (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations* (pp. 28-43). New York: Palgrave Macmillan.
- Hocking, B., Melissen, J., Riordan, S., & Sharp, P. (2012). *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st Century*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Jönsson, C. & Hall, M. (2005). *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Leonard, M. (2002). *Public diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre.
- Lukes, S. (2005). Power and the battle for hearts and minds. *Millennium: Journal of International Studies* 33 (3), 477-494.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* 40 (2), 235-258.

- Manners, I. & Whitman, R. (2013). Normative power and the future of EU public diplomacy. In M. K. Davis Cross and J. Melissen (eds.), *European public diplomacy: Soft power at work* (pp. 183-205). New York: Palgrave Macmillan.
- McClellan, M. (2004). Public diplomacy in the context of traditional diplomacy. *Favorita Papers* (1), 23-32.
- Melissen, J. (1999). *Innovation in diplomatic practice*. London: Macmillan.
- Melissen, J. (2005). The new public diplomacy: Between theory and practice. In J. Melissen (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations* (pp. 3-27). New York: Palgrave Macmillan.
- Melissen, J. (2006). Public diplomacy between theory and practice. In J. Noya (ed.), *The present and future of public diplomacy: A European perspective. The 2006 Madrid conference on public diplomacy*. Madrid: Elcano.
- Melissen, J. (2011). *Beyond the new public diplomacy*, Clingendael Paper no. 3. The Hague: Netherlands Institute for International Studies 'Clingendael'.
- Noya, J. (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI*. Barcelona: Ariel.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. New York: PublicAffairs.
- Pérez de Cuéllar, J. (1997). *Manual de derecho diplomático*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sharp, P. (2003). Herbert Butterfield, the English School and the civilizing virtues of diplomacy. *International Affairs* 79 (4), 855-874.
- Sharp, P. (2005). Revolutionary states, outlaw regimes and the techniques of public diplomacy. In J. Melissen (ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations* (pp. 106-123). New York: Palgrave Macmillan.
- Szondi, G. (2008). *Public diplomacy and nation branding: Conceptual similarities and differences*, Discussion Papers in Diplomacy no.112. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Vilariño Pintos, E. (2003). *Curso de derecho diplomático y consular*. Madrid: Tecnos.



FROM CONSENSUAL TO COMPLEX MULTI-LEVEL DEMOCRACY: THE CONTOURS OF CONTESTATION AND COLLABORATION IN SPAIN

Desde una democracia consensual a una compleja y multinivel: la configuración de la competencia y la colaboración en España

Bonnie N. Field¹

Bentley University
Department of Global Studies
bfield@bentley.edu



Spain has used the consensual and ultimately successful transition to democracy in its public diplomacy efforts. However, the early democratization literature was divided on the benefits of consensual transitions. This article reflects on prominent hypotheses in the democratization literature regarding how transition processes (modes) affect subsequent democratic politics, particularly focusing on how the mode of transition could affect the competitiveness of interparty relations in parliament. Rather than being explained by the transition process, interparty relations in Spain can, in part, be explained by the parties' adaptation to the electoral and institutional environment, which have both evolved over Spain's recent democratic history.



Transition to democracy, modes of transition, political parties, interparty relations, Spain.

Transición a la democracia, modos de transición, partidos políticos, relaciones interpartidistas, España.

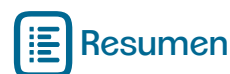


Recibido: 30/06/2014. Aceptado: 05/09/2014



¹ The author thanks the Fundación Transición Española, the Program for Cultural Cooperation between Spain's Ministry of Culture and United States Universities, and the Fulbright Foundation for their generous research funding. This article synthesizes, and therefore draws heavily on, the author's prior publications.

España ha utilizado su transición a la democracia consensual y finalmente exitosa en sus esfuerzos de diplomacia pública. Sin embargo, la literatura inicial sobre la democratización se dividió sobre los beneficios de las transiciones consensuadas. En este artículo se reflexiona sobre las hipótesis prominentes en la literatura sobre la democratización de cómo los procesos de transición (modos) afectan a la política democrática posterior, sobre todo centrándose en cómo el modo de transición podría afectar a la competitividad de las relaciones entre partidos en el parlamento. En lugar de ser explicado por el proceso de transición, las relaciones entre partidos en España, en parte, se explica por la adaptación de los partidos al ambiente electoral e institucional, que han evolucionado durante la historia democrática reciente de España.



1. Introduction

Spain's transition to democracy is widely characterized as involving a substantial degree of interparty consensus (Gunther 1992; Linz 1981; Share 1986). Consensus politics in the Spanish context meant that there was often widespread negotiation and accommodation amongst the distinct political parties. Now, the degree of consensus should not be overstated or idealized. There were clearly conflicts, including violence, and competition during the transition years; the deals struck were not neutral, and they were made amongst a select group of political leaders. Nonetheless, political leaders were able to reach agreements on fundamental issues that facilitated the institution and consolidation of Spain's democracy.

Spain has used the consensual and ultimately successful transition to democracy in its public diplomacy efforts. However, the early democratization literature was divided on the benefits of consensual transitions. This article reflects on prominent hypotheses in the democratization literature regarding how transition processes (modes) affect subsequent democratic politics, particularly focusing on how the mode of transition could affect the competitiveness of interparty relations in parliament. Rather than being explained by the transition process, interparty relations in Spain can, in part, be explained by the parties' adaptation to the electoral and institutional environment, which have both evolved over Spain's recent democratic history.

The article highlights three characteristics of interparty relations: First, contrary to the concerns of some transitologists that interparty competition would be stunted, widespread consensus politics have come to an end and Spanish democracy is far more adversarial than during the transition and initial years of democracy. Second, the relations across the two main parties today are particularly adversarial. However, third, interparty behavior can, at times, be collaborative. This is frequently the case of relations between the statewide governing party and regional parties in parliament during minority governments. Therefore, parliamentary interparty behavior is best characterized as a mix of adversarial and collaborative elements.

The early democratization literature was divided on the benefits of consensual transitions

2. Consensus and the legacies of transitions

Transition processes (or modes) marked by elite consensual negotiations have received many names in the academic literature: by *reforma pactada-ruptura pactada* (Linz 1981), pact (O'Donnell & Schmitter 1986), transaction (Share & Mainwaring 1986), transplacement (Huntington 1991), and elite settlement (Higley & Gunther 1992). Yet, there were strikingly different hypothesized effects of transitions marked by elite negotiation. I identify two main

camps, what I call the pact school (for example, O'Donnell & Schmitter 1986; Karl 1990; Hagopian 1990) and the elite settlement school (Higley & Gunther 1992).

Elite settlements and pacts are quite similar conceptually. According to Burton, Gunther and Higley (1992, 13): "Elite settlements are relatively rare events in which warring elite factions suddenly and deliberately reorganize their relations by negotiating compromises on their most basic disagreements." Using O'Donnell and Schmitter's (1986, 37) definition, a pact is "an explicit, but not always publicly explicated or justified, agreement among a select set of actors which seeks to define (or, better, to redefine) rules governing the exercise of power on the basis of mutual guarantees for the 'vital interests' of those entering into it." The elite settlement school attempted to distinguish an elite settlement from an elite pact. They argue that "pacts are more specific and less inclusive of all major elites" (Burton, Gunther & Higley 1992, 33). However, according to Karl (1990, 11), foundational pacts "are necessarily comprehensive and inclusive of virtually all politically significant actors." Second, Burton, Gunther and Higley (1992, 33) argue that "pacts are often a means by which economic elites continue their domination and exploitation of the 'popular classes'." They also distinguish the procedural nature of an elite settlement versus the potentially more substantive nature of an elite pact. While this contrast best fits with Terry Karl's (1987; 1990) characterization of political pacts in Venezuela, it does not accurately represent the pact school as a whole. The distinction is complicated by the fact that both schools employ the same paradigmatic cases, such as Venezuela, Colombia and Spain.

There are two factors that most distinguish the two schools. The first is the timing of these elite events. The elite settlement school does not confine their studies to periods of regime transition, while the pact school has focused exclusively on foundational moments. The second is their degree of ambivalence toward these elite events. The pact school, while clearly recognizing the potential benefits of this mode of transition, worries about its negative byproducts. The elite settlement school, on the other hand, while recognizing that settlements may in the short term only give rise to limited democracies (*democraduras* in the pact school), highlights their value for long-term democratic consolidation. The pact school feared that there could be long-term, negative effects of pacts. In particular, the pact school feared that the style of elite, collusive decision making that characterized the transition would freeze in place and prevent the development of more competitive, representative democracy.

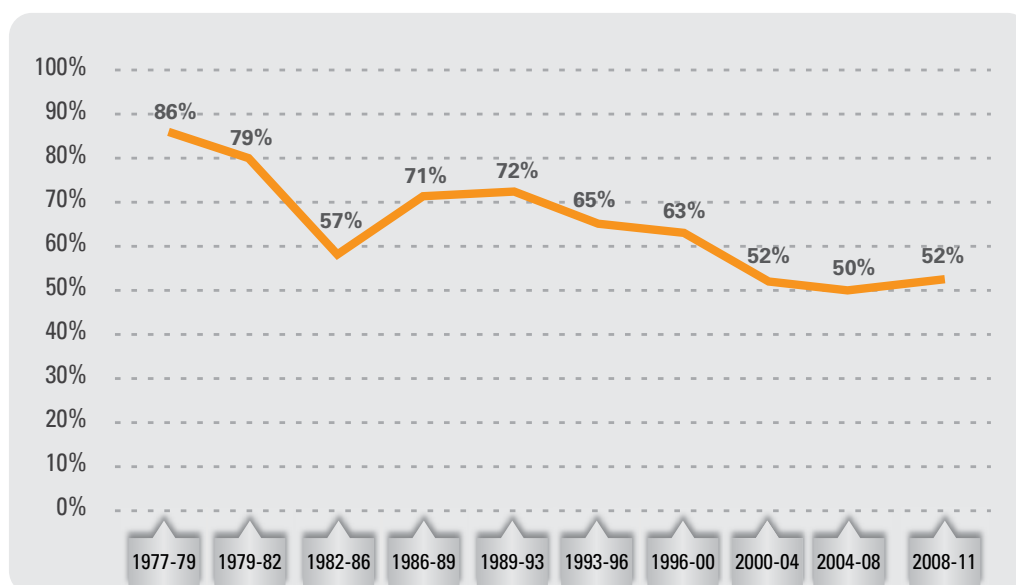
Given the complexity of democracy and representation as concepts and practices, it is perhaps most fruitful to analyze distinct aspects of the democratic regime or democratic practices to assess the longer term effects of transition modes (see also Encarnación 2001, 2005; Fishman 2011). While this is not a definitive test of the claims of the two schools, in the arena of interparty parliamentary politics, the Spanish case demonstrates that competitive interparty behavior rapidly emerged and in this regard the elite, negotiated transition did not produce a frozen democracy (Field 2005). While the transition certainly produced its birthmarks, the consensual interparty parliamentary relations that marked Spain's nascent democracy have largely disappeared.

As can be seen in Figure 1, interparty collaboration on the passage of legislation across the two principal political parties in Spain, first the Union of the Democratic Center (UCD) and Socialist Party (PSOE), and subsequently the PSOE and Popular Alliance (AP) (later renamed Popular Party/PP), has declined dramatically. In the constituent legislature (1977-79), 86% of laws passed with substantial collaboration, an indicator for collaboration across the two main parties

The pact school feared long-term negative effects of pacts on party competition

(UCD and PSOE).² In 1982, with the first Socialist victory, the demise of the UCD, and the rise of the more rightwing Popular Alliance, interparty collaboration declined dramatically. In the mid-1980s, collaboration increased but then experienced a progressive decline after 1993, with a low of 50% in the 2004/08 parliament. Therefore, the pact school's fear of diminished competition did not transpire with regard to parliamentary behavior.

Figure 1. Percentage of Laws Passed with Substantial Collaboration, 1977-2011



Source: Based on data from Field (2013b).

During the transition, multiparty consensus and later parliamentary supermajorities that included as many of the parliamentary parties as possible were often strived for and reached. These alliances frequently included the main opposition party, the PSOE, and the governing UCD. For example, the UCD and PSOE jointly voted yes on 93% of the votes taken on the draft constitution (Field 2011). Equally important, potentially divisive alliances in national level politics were also commonly avoided, such as what was referred to as the rightwing “mechanical majority” between UCD and AP, and a leftwing alliance of PSOE and PCE.

One of the principal reasons why the negotiated transition in Spain did not produce the negative effects the pact school hypothesized is because state institutional arrangements were not designed to compel or guarantee cross party cooperation, for example a rigid requirement to reach a supermajority to pass legislation in parliament or strict alternation of power between parties, such as in Colombia. Many of the formal political institutions implemented in Spain, with the prominent exception of decentralization and the high hurdle for constitutional reform, tended toward the majoritarian model of democracy elaborated by Lijphart (1999) and were therefore compatible with the development of more adversarial interparty behavior.

The importance of the presence or absence of formal institutions can be illustrated by comparing inter- to intra-party behavior. While formal state institutions did not regulate broad-based

² The indicator represents laws that received a percentage of votes in favor of the legislation that was greater than or equal to the combined percentage of seats held by the governing party and the principal opposition party (see Field 2005).

interparty consensus, political leaders indeed implemented formal institutions to constrain intraparty behavior. In part, disciplined parties provided a means of enforcing the terms of the pacts negotiated by the party leaderships (Field 2006). The interaction between pact making and internal party organization and behavior was not prevalent in the early third-wave (Huntington 1991) democratization literature, but in the Spanish case it was critical. In fact, the existence today of extremely hierarchical, disciplined political parties is an enduring legacy of the Spanish transition, precisely because they were grounded in formal state and party institutions, such as closed candidate lists, public funding of political parties that was channeled to the parties' central offices, parliamentary rules that gave parliamentary party leaders an extremely privileged role in parliament, and candidate selection procedures that allowed for the ultimate word on candidate selection to be in the hands of a party leadership body (Field 2013a).

High levels of voting discipline were indeed manifested in parliament. Votes on the draft Constitution of 1978 provide an example. Using the Index of Agreement³, on a scale of 0 to 1.00 with 1.00 representing the highest degree of unity, the parties averaged a high 0.94, ranging from 0.99 for the PCE to 0.81 for the Catalan alliance PDC. The PSOE measured 0.97, little different from the UCD's 0.96 (Field 2011, 86). Even when we examine more broadly the patterns of voting behavior in the constituent (1977-79) and first (1979-82) legislatures, party voting cohesion was extremely high (Field 2013a). Of course, institutions do not entirely determine outcomes; and despite a potent set of discipline encouraging institutions, internal divisions surfaced in the early 1980s. However, these discipline-encouraging institutions have lasted, and Spain's parliamentary parties are today highly disciplined.

More competitive elections correlate with less collaborative party politics after 1993

3. Adversarial interparty politics: PSOE and PP

Adversarial interparty relations between the two main parties in recent years are also due to a highly competitive electoral environment. Table 1 provides some telling information. Apart from the first two parliamentary elections when concern about the stability of the new regime stunted adversarial interparty relations, Spain has only experienced elections in which alternation is a possibility since 1993. The 1980s were marked by the utter dominance of the PSOE in national politics. More competitive elections after 1993 directly correlate with the progressive decline of collaborative interparty politics during the same period.

Table 1 also demonstrates that the popular vote increasingly concentrated in the two largest parties, the PSOE and PP, between 1989 and 2008. The low point was 65.4 percent in 1989, and the high was 83.8 percent in 2008. Nonetheless, regional parties during that period became more politically influential within the national political institutions, which will be discussed in the next section. This is because minority governments became the norm. The typical Spanish pattern when no party wins a majority of seats in parliament is that the statewide party with the largest number of seats has governed alone, yet has relied predominantly on regional party allies in parliament. As can be seen in the table, when the two main parties' vote shares have been separated by 5 points or less, they have produced minority governments. It is only when there is a large gap between the two that majority governments have formed. A single party has won an absolute majority of the seats (yet never of votes) in parliament in only four (1982, 1986, 2000

³ Index of Agreement is calculated as follows (Raunio 1999): $IA = (\text{highest modality} - \text{sum of the other two modalities}) / \text{total number of votes}$. Modality refers to vote type (yes, no, abstain).

and 2011) of eleven elections. However, due to the fact that the radical Basque party *Herri Batasuna* did not take its seats in parliament in 1989, there have been five majority governments.

Table 1. Elections and Governments, 1977-2011

	UCD	PSOE	AP/PP	Difference 2 Principal Parties	Sum 2 Principal Parties	Government Type
1977	34.4	29.3		5.1	63.7	Minority
1979	34.8	30.4		4.4	65.2	Minority*
1982		48.1	26.4	21.7	74.5	Majority
1986		44.1	26.0	18.1	70.1	Majority
1989		39.6	25.8	13.8	65.4	Majority [^]
1993		38.8	34.8	4.0	73.6	Minority
1996		37.6	38.8	1.2	76.4	Minority
2000		34.2	44.5	10.3	78.7	Majority
2004		42.6	37.7	4.9	80.3	Minority
2008		43.9	39.9	4.0	83.8	Minority
2011		28.8	44.6	15.8	73.4	Majority

Source: Election Results are taken from the Spanish Ministry of the Interior.

Notes: Vote share in percentages. Governing party is in bold.

*There were two minority governments during this period: Suárez (1979-81) and Calvo-Sotelo (1981-82).

[^]Majority government was de facto.

All governments are single party.

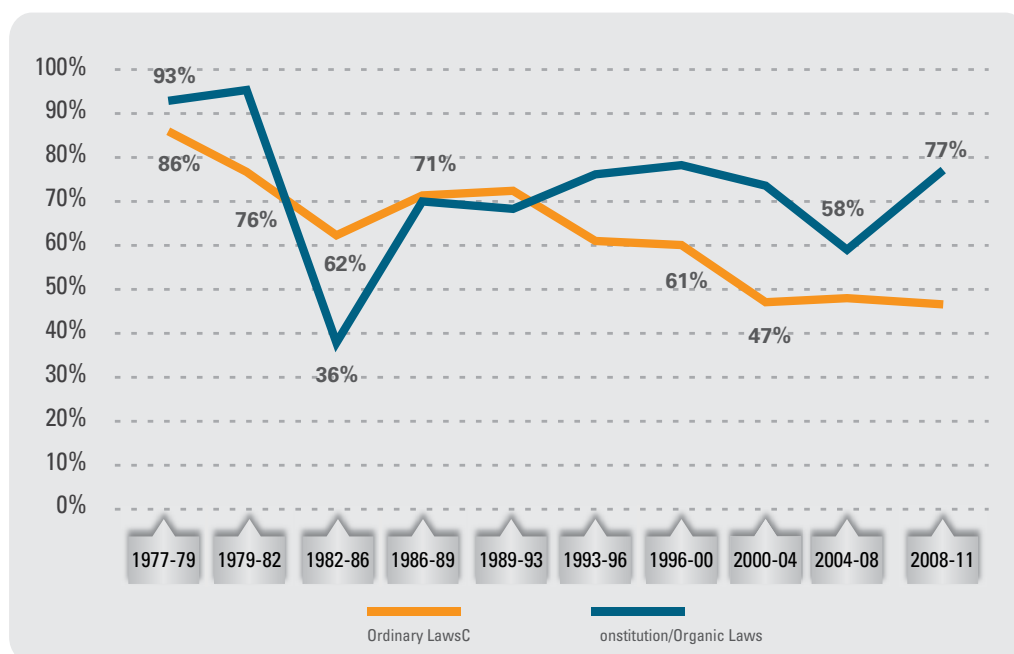
The centripetal alliances that characterized the early years of Spain's democracy are no longer a certainty, and centrifugal and shifting alliances have become more common in recent years. On the political right, this is related to the disappearance of the statewide center-right parties, and the formation of a unified national right under the PP in 1989. The UCD had disappeared in 1983. Suárez's subsequent electoral vehicle, the centrist Social and Democratic Center (CDS) party, which had gained 9.2 percent of the vote in 1986 and 7.9 percent in 1989, subsequently lost relevance.⁴ In 1986 the rightwing AP presented candidates as the Democratic Coalition (CP) with the Popular Democratic Party (PDP) and the Liberal Union (UL). However, the PDP, with its 21 deputies, did not join the CP parliamentary group in the Congress, and in January 1987, 11 Liberal deputies abandoned the CP parliamentary group, thus maintaining separate identities. As part of its strategy to become more electorally competitive AP was renamed the Popular Party (PP). It abandoned the practice of forming alliances and incorporated former members of the center-right parties. This resulted in a unified national right after 1989. While the PP governed in minority in 1996 with the support of more centrist regional-nationalist parties, Convergence and Union (CiU), Canary Island Coalition (CC) and the Basque Nationalist Party (PNV), it won the elections with an absolute majority in 2000 and therefore had no need to ally with more centrist parties. This was the first time that the national right governed in majority since the transition to democracy, which again occurred in 2011.

4 All election results are from the Spanish Ministry of Interior.

The patterns on the left of the political spectrum were unique yet moved toward centrifugal or shifting alliances. Unlike on the political right, the statewide leftist parties never merged. The PCE was a significant player during the transition years, and it subsequently formed an alliance with other leftist parties to form the United Left (IU). When the PSOE needed allies to govern in minority in 1993 it did not seek support from IU. However, in 2000, the PSOE and IU flirted with a significant electoral alliance for the national elections, which was ultimately watered down. The PSOE lost the elections with a gap of 10 percentage points between the PSOE and PP, leading to the PP's first absolute majority victory. The 2004 national parliamentary elections produced the unexpected victory of the PSOE in the national elections, though without a majority. The PSOE reached out to the left and found leftist parties, including IU and the Catalan Republican Left (ERC), amenable to parliamentary collaboration.

In the 2004 national parliamentary election, ERC had substantially increased its parliamentary seats from 1 to 8 deputies. This placed ERC in a position of being a potentially critical ally of a minority government, comparable to the PNV and CiU that had previously provided support for national minority governments. It also meant that the new Prime Minister was able to shift alliances between parties on the left and regional-nationalist left, such as ERC and the Galician Nationalist Block (BNG), and nationalist parties on the center-right, such as CC, PNV and CiU, or some combination thereof (Field 2014).

Figure 2. Percentage of Laws Passed with Substantial Collaboration, Ordinary v. Organic, 1977-2011



Source: Based on data from Field (2013b).

With regard to parliamentary politics, in Figure 2, we see greater contestation on issues of state reflected in parliamentary behavior related to organic laws during the first government of Prime Minister Rodríguez Zapatero (2004-08). Organic laws regulate the development of fundamental rights and liberties and approve the regional government statutes of autonomy, the electoral laws, and many other laws that regulate the institutions of the state. Only 58% of such laws were passed with substantial collaboration between 2004 and 2008; this is the lowest portion

since the 1982-86 parliament when the ideological distance between the two main parties was greater. During the first Rodríguez Zapatero government, severe rifts manifested regarding Spain's withdrawal from Iraq; the investigations into the terrorist attacks on the Madrid commuter trains; the Zapatero government's handling of domestic terrorism; the new autonomy statute for Catalonia; and appointments to the courts and the functioning of the justice system more broadly. However greater division on issues of state was festering since 2000. This is reflected in then Prime Minister Aznar's decision to enter the Iraq war, and with an absolute majority, the PP was able to keep demands for institutional reform off the political agenda.

There were also more polarized relations across the two main parties on policy that is more clearly ideological in content. While polarized politics certainly characterized the absolute majority government of conservative Prime Minister José María Aznar (2000-04), the first Rodríguez Zapatero government perhaps represents the height of polarized politics surrounding a number of issues. The Rodríguez Zapatero government and its allies placed Spain's past with regard to the Spanish Civil War and Franco dictatorship onto the political agenda. Several important laws were passed, such as: Law 21/2005 that returned documents seized in the civil war and housed in Salamanca to Catalonia; Law 24/2006 that declared 2006 the Year of Historical Memory, and most significantly the 2007 Law on Historical Memory. The PP characterized the latter legislation as "an attack on the transition."⁵ The reference to the transition relates to what has been called the pact to forget or the pact of silence, which excluded from competitive politics the divisive past. In its formalized version, it is embodied in the 1977 amnesty law. It was also a tacit agreement to let bygones be bygones. In effect, it prohibited stirring up the ghosts of the past, investigating and/or punishing past injustices or human rights violations committed during the Spanish Civil War or the Franco regime.

While many progressive social reforms were outlined in the PSOE platform, the other leftist party leaders also believed they pushed policy in an even more progressive direction. In any case, Rodríguez Zapatero found ready allies for a progressive agenda of social reforms that in most cases met with vigorous opposition from the PP, particularly in areas with moral or religious content. Progressive legislation included legalizing gay marriage and adoption; a sweeping gender equality act; a law that permits transsexuals to change their name and sex in the national registry; one that makes divorce easier; an education law that removed religion as an obligatory course; and a law regarding biomedical research. During the second Rodríguez Zapatero government, parliament passed a new 2010 law that liberalized abortion. Nonetheless, the hostile interparty relations tempered somewhat, at least rhetorically, during the second Rodríguez Zapatero government, which was dominated by economic crisis.

4. Contestation and collaboration: statewide and regional-nationalist parties

The relations between the statewide and regional-nationalist parties are far more complex, and although a thorough understanding would require much greater detail, here I provide a general characterization. Parliamentary relations at the national level are clearly affected by whether the statewide governing party needs allies to govern. In minority situations, interparty relations are also affected by the dynamics of Spain's multilevel state, which has become far more com-

In minority situations, the dynamics of the multilevel state affect interparty relations

5 *El País*, 2 April 2011.

plex (Field 2014). When minority governments governed between 1977 and 1982 there were either no regional governments, or a few were just beginning to form. The first regional elections were held in the Basque Country and Catalonia in March 1980, followed by elections in Galicia in October 1981 and Andalusia in May 1982. The remaining thirteen regions did not hold elections until May 1983, after the PSOE had won the national elections with an absolute majority. Therefore, for over a decade the development of Spain's decentralized state structure occurred while Spain was governed by majority Socialist governments.

What is new about the post-1993 minority governments is that they co-exist with Spain's firmly established, if still evolving, decentralized state. Spain's parties compete very frequently in local, regional, national and European elections. The main party competitors and allies can differ from one level to another (Reniu 2013). For example, at the national level, the PP and PSOE are the main competitors, but in Catalonia, the PSC-PSOE and the CiU were the two dominant parties until very recently.

The combination of Spain's multilevel state, the two dimensional nature of party competition and distinct party systems at the regional level creates interesting interparty relations between Spain's national and regional parties, at least when a national party needs allies to govern Spain. The minority UCD governments during the early years of democracy relied on informal grand coalitions that often included the PSOE; more recent minority governments depend on the support of regional parties. Minority governments in Spain have not been weak and ineffective (Field 2009), as was often feared in the comparative literature (see Strøm 1990). On the contrary, minority governments in Spain indeed govern. The nature of the regional parties and the multilevel institutional environment are critical for understanding this result. These characteristics frequently produce collaborative parliamentary relations that foster governability.

The motivations of Spain's regional-nationalist parties are distinct from the statewide parties. Regional-nationalist parties value maintaining or attaining governing status in their respective regions either exclusively or above governing at the national level. A regional party has never joined a Spanish government since the transition to democracy, despite offers from the national parties. Regional parties seek to influence national policy in defense of their regional interests, enhance regional government competencies, increase state investments in their regions, and enhance their fiscal position, as well as fulfill their ideological, left-right, policy preferences.

The distinct goals of regional-nationalist parties help explain why single-party minority governments as opposed to coalitions form at the national level when no single party wins a majority of the seats (Reniu & Bergman 2003). Additionally, because their interests are primarily, though not exclusively, territorial in nature opens up a number of strategic options for collaboration with a national minority government, which facilitates governability.

Multilevel dynamics matter in this regard. Deals are not confined to the national parliament; rather, in a multilevel state such as Spain's dynamics at one level of government affect the other. There are several regions where regional parties govern or have the potential to govern, most significantly in the Basque Country, Catalonia, Canary Islands, Galicia and Aragon. These are the same parties that also tend to win seats in Spain's national parliament. This opens up the possibility that parties can exchange support across state levels (Field 2014).

Exchanges can be directly about governability. Regional and national parties, using their respective legislators at each level, exchange support across governmental levels to form and

Minority governments in Spain have not been weak and ineffective

sustain governments. This has occurred on a number of occasions. When CiU was governing in minority in Catalonia (1995-99/1999-2003), part of the deal to support the PP governing in minority in Spain (1996-2000) was that PP regional legislators would be used to foster governability in Catalonia. The Rodríguez Zapatero minority government (2004-08) in Spain and the PNV-led minority coalition (2005-09) in the Basque Country exchanged support on budgets; PNV deputies in the Spanish Congress lent their votes for the PSOE budget in exchange for PSOE parliamentarians in the Basque regional parliament supporting the Basque PNV-led government's regional budget and other PNV strategic priorities. Given the typically polarized relations across the PSOE and PP, in minority situations at the national level, this has provided what Lijphart (1977) would call a mutual veto with respect to the national governing party and the regional-nationalist parties.⁶

During minority national governments, it also appears that the governing status of the regional-nationalist parties at the regional level affects their willingness to ally with a national minority government (Field 2014). Regional parties that are governing in minority at the regional level were on average the most likely to vote with the governing PSOE in the national parliament (88% of votes), followed by those governing in coalition with the PSOE at the regional level (76%), and those that were not in the regional government (69%).⁷ Moreover, regardless of their governing status at the regional level, regional parties frequently vote with the governing party in the national parliament. This is in part due to the statewide governing party's ability to make political concessions that provide territorial benefits.

Regional parties frequently vote with the governing party in parliament

5. Conclusions

Spain today is a complex multilevel democracy. Interparty parliamentary behavior reflects this complexity. Clearly interparty relations across the two principal parties have changed dramatically since the transition. In broad strokes, the relationship between the PSOE and PP is best characterized as adversarial, and at times hostile, rather than consensual. Largely majoritarian political institutions and more competitive electoral competition in recent years helps explain this development. While there is certainly a complex mixture of contestation and collaboration across the national and regional parties, sufficiently collaborative relations have existed to foster governability during periods of national minority governments that have been the dominant form of government since 1993. This is in part explained by the institutional structure of the multilevel state and complex patterns of alliance and coalition making between statewide and regional parties. Furthermore, recent absolute majority governments led by the PP in 2000 and 2011 have coincided with acutely adversarial relations between the governing party and regional nationalist parties.

Through the lens of interparty politics, the concerns of the pact school that elite consensual transitions would produce excessively collusive politics that would undermine the quality of democracy have not played out in the Spanish case.

6 One could argue this was not the case in 1993 when the PSOE, at least mathematically, had the option of allying with IU.

7 CC was in an incongruent coalition with PP in Canary Islands. It voted yes with the PSOE on 89% of votes.

Bibliography

- Burton, M., Richard Gunther, R., & Higley, J. (1992). Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes. In *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, edited by J. Higley & R. Gunther, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Encarnación, O. G. (2001). Labor and Pacted Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective. *Comparative Politics* (33.2), 337-55.
- (2005). Do Political Pacts Freeze Democracy? Spanish and South American Lessons. *West European Politics* (28.1), 182-203.
- Field, B. N. (2005) De-Thawing Democracy: The Decline of Political Party Collaboration in Spain (1977-2004). *Comparative Political Studies* (38.9), 1079-103.
- (2006). Transitions to Democracy and Internal Party Rules: Spain in Comparative Perspective. *Comparative Politics* (39.1), 83-102.
- (2009). Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero. *South European Society & Politics* (14.4), 417-34.
- (2011). Interparty Consensus and Intraparty Discipline in Spain's Transition to Democracy. In *The Politics and Memory of Democratic Transition*, edited by Gregorio Alonso and Diego Muro, 71-91. New York: Routledge.
- (2013a). Resolute Leaders and 'Cardboard Deputies': Parliamentary Party Unity in the New Spanish Democracy. *South European Society & Politics* (18.3), 355-374.
- (2013b). Governing Spain in Tough Times and in Minority: The Limits of Shifting Alliances. In B. N. Field & A. Botti (Eds.), *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*, 61-80. New York: Palgrave Macmillan.
- (2014). Minority Parliamentary Government and Multilevel Politics: Spain's System of Mutual Back Scratching. *Comparative Politics* (46.3), 293-312.
- Fishman, R. (2011). Democratic Practice after the Revolution: The Case of Portugal and Beyond. *Politics & Society* (39.2), 233-67.
- Gunther, R. (1992). Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement. In *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, edited by J. Higley & R. Gunther, 38-80. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hagopian, F. (1990). 'Democracy by Undemocratic Means'? Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil. *Comparative Political Studies* (23.2), 147-70.
- Higley, J., & Gunther, R. (Eds.). (1992). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1991) *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Karl, T. L. (1987). Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela. *Latin American Research Review* (22.1), 63-94.
- (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics* (23.1), 1-21.

- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. J. (1981). Comment: Some Comparative Thoughts on the Transition to Democracy in Portugal and Spain. In *Portugal since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, edited by Jorge Braga de Macedo and Simon Serfaty, 25-45. Boulder, CO: Westview Press.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Reniu, J. M. (2013). *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Reniu, J. M., & Bergman T. (2003). Estrategias, objetivos y toma de decisiones de los partidos políticos españoles en la formación de gobiernos estatales. *Política y Sociedad* (40.2), 63-76.
- Share, D. (1986). *The Making of Spanish Democracy*. New York: Praeger.
- Share, D., & Mainwaring, S. (1986). Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain. In *Political Liberalization in Brazil*, edited by Wayne A. Selcher, 175-216. Boulder, CO: Westview Press.
- Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.



LA CORONA EN LA DIPLOMACIA (PÚBLICA) ESPAÑOLA

The Spanish Crown in (public) diplomacy

Alberto Priego

Universidad Pontificia Comillas
Departamento de Relaciones Internacionales
apriego@chs.upcomillas.es



Autor

La institución diplomática puede dividirse entre la tradicional y la no tradicional. Mientras que la primera se remonta varios siglos atrás la no tradicional es un fenómeno reciente. Fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando los Estados Unidos comenzaron a proyectar sus valores con el fin de convencer a las sociedades enemigas. Hoy todos los Estados hacen uso de la diplomacia pública para alcanzar sus fines. Sin embargo, muchos autores como Berridge han calificado a la diplomacia pública como mera propaganda. Para ganar credibilidad se ha buscado implicar en la diplomacia pública a instituciones del estado tales como la monarquía. El caso de España no es una excepción. La Casa Real juega un papel muy destacado en la diplomacia, tanto tradicional como pública. El principal motivo es que tiene tres valores que no tienen ninguna otra institución: neutralidad política (Rupérez, 2014)¹, continuidad (Turner)² e identificación plena con España. Por ello la monarquía española es un actor muy apropiado para la puesta en práctica de la diplomacia pública.



Resumen

Diplomacia tradicional, diplomacia no-tradicional, diplomacia pública, Corona
Diplomacy, Public Diplomacy, Crown, Head of State, National Branding



Key words

Recibido: 20/06/2014. Aceptado: 07/07/2014



Fechas

¹ Para ver un ejemplo de no-politización y continuidad de la Corona ver Rupérez, Javier “El mejor embajador de España” ABC 3 de junio de 2014.

² En palabras del autor las monarquías son “*symbol of national continuity*” Turner, 2012, p. 49)

The Diplomatic Institution can be divided into traditional and non-traditional diplomacy. While traditional diplomacy dates back several centuries, non-traditional diplomacy is a relative newcomer, with the USA beginning to project their own values in order to convince enemy societies after the end of World War II. Today all states make use of public diplomacy to achieve their aims in foreign policy; however, many authors (Berridge, 2010) have described public diplomacy as mere propaganda. Due to this lack of credibility, monarchies have assumed increasingly more importance in the area of public diplomacy. Spain is no exception. The Spanish Royal Family has played, and continues to play, a fundamental role in both traditional and public diplomacy. There are three key values which the Spanish Monarchy enjoys in respect of the Spanish political system and these are: its political neutrality (Rupérez, 2014), its continuity (Turner) and its full identification with Spain. Given these crucial values, the Spanish Monarchy is a more than suitable actor for the implementation of public diplomacy.



Abstract

1. Introducción

La institución diplomática ha estado tan vinculada a las monarquías que Montesquieu llegó a decir que “*los embajadores encarnan la palabra del príncipe que los envía*” (Gómez Mampaso & Sáenz de Santamaría, 2001). En sus orígenes, los diplomáticos representaban directamente a los monarcas y precisamente por ser su representante gozaban de una serie de privilegios e inmunidades que, en cierto modo, hoy persisten. La mayor parte de las monarquías se han ido modernizando y constitucionalizando aunque en el plano formal siguen manteniendo formas que resultan arcaicas. En el campo de la diplomacia este fenómeno es mucho más acusado y en algunos países como el Reino Unido aún se mantienen fórmulas y expresiones propias de otro tiempo como “Embajador de su Majestad” aunque en realidad hoy el embajador ya no representa al soberano sino al Estado (Vilaríño, 2007) en su conjunto.

No obstante, este proceso de constitucionalización ha llevado a los monarcas a perder protagonismo en la fase de la formulación de la política exterior pero, por el contrario, lo han incrementado en la puesta en práctica de la misma. Paralelamente a este fenómeno y como consecuencia de la transformación de la institución diplomática, las Coronas han emergido como instrumentos muy válidos para la diplomacia pública. La principal razón es que nadie representa tan fehacientemente la esencia misma del Estado como ellos. Por lo tanto, en aquellos Estados donde ha habido un proceso de constitucionalización de las monarquías, éstas han visto desplazada su actividad exterior al plano de la diplomacia (tradicional) configurándose como un instrumento muy valioso de diplomacia (no tradicional) pública.

En el caso de España, la Constitución de 1978 regula en detalle el papel del Rey en la diplomacia (tradicional). Al ostentar la Jefatura del Estado, el Rey de España sigue manteniendo una importante presencia en cuestiones formales de la política exterior como la manifestación del consentimiento o la acreditación de embajadores. Sin embargo, hay algunos aspectos de la diplomacia (no tradicional) pública que han sido asumidos por la Corona al poseer ésta unas características (neutralidad política (Elzinga, 2009), continuidad e identidad con el Estado) que no tiene ninguna otra institución y que, por tanto, la convierten en el actor óptimo para estas tareas.

Este artículo se organizará de la siguiente forma. En primer lugar, vamos a tratar de esclarecer algunos conceptos clave como diplomacia, política exterior o diplomacia pública y una vez definidos, trataremos de analizar cuál es el rol de la Corona de España tanto en la diplomacia

La Constitución de 1978 regula en detalle el papel del Rey en la diplomacia (tradicional)

tradicional³ como en la no tradicional. Concluiremos analizando por qué creemos que la Corona es una institución óptima para el desarrollo de la diplomacia pública.

2. Conceptos

Existen muchas definiciones de diplomacia aunque –y quizás por ello– aún no se ha alcanzado un consenso sobre cuál de todas ellas es la mejor. Quizás quien mejor ha sabido recoger las diferentes sensibilidades ha sido Sir Peter Marshall. El diplomático británico parte de la hipótesis de que diplomacia es un concepto polisémico y por tanto mejor que buscar una definición, es más inteligente esclarecer cuales son los diferentes significados. Sir Peter Marshall destaca hasta seis significados diferentes de la palabra diplomacia.

- a) En primer lugar, diplomacia podría ser entendida como el contenido propio de los asuntos internacionales. Esta concepción estaría más cercana al concepto Relaciones Internacionales que al de diplomacia.
- b) En segundo lugar, diplomacia podría entenderse como la forma de comportarse en política exterior. En este sentido, la diplomacia sería la otra cara de la moneda de la guerra, entendiendo ésta como el punto álgido del conflicto y por contraposición la diplomacia como cooperación. Sin embargo, si partimos de la premisa de que la paz es *conditio sine qua* para poder hablar de diplomacia, se podría decir que el punto álgido de la cooperación no sería la diplomacia sino la integración. En todo caso, estaríamos hablando de una forma de implementar la política exterior de un modo pacífico.
- c) En tercer lugar, diplomacia puede ser asimilada a la negociación lo que conlleva dos implicaciones. Por un lado, el carácter pacífico de la misma, señalado justamente antes, y en segundo lugar que con la negociación también llega el diálogo. Precisamente, autores clásicos de la diplomacia como Nicholson o Watson (Davis Cross, 2007) definen diplomacia como diálogo y negociación. Lassa Oppenheim también destaca la negociación como una de las tres funciones propias del diplomático (Gómez Mampaso & Sáenz de Santamaría, 2001)⁴. Esta función, la negociación, está incluso reconocida en la Convención de Viena de 1961⁵ cuando la consagra como propia de la diplomacia.
- d) En cuarto lugar, diplomacia puede ser entendida como un conjunto de funcionarios que trabajan para que un Estado pueda cumplir con sus objetivos internacionales. Estaríamos hablando, pues, del servicio diplomático como un cuerpo de administración del Estado que trabaja para la puesta en práctica de la política exterior.
- f) Por último, en quinto lugar, Sir Peter Marshall habla de “diplomatic” como el adjetivo que marca el comportamiento que debe guiar la conducta de aquellos que tratan de alcanzar los objetivos formulados por los órganos centrales. Se trata de un código de

Diplomacia es un concepto polisémico y por tanto mejor que buscar una definición, es más inteligente esclarecer cuales son los diferentes significados

3 Una definición de diplomacia tradicional “aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, al servicio de los intereses nacionales o generales de la sociedad internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional, para, por medio de la negociación alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz” (Vilariño, 2007, p. 79).

4 Además de la negociación habla de la observación y la protección.

5 Artículo 3.e

actuación internacional que tiene implicaciones en el desempeño de aquellos que realizan la actividad diplomática.

Por ello, no hay ninguna duda de que diplomacia es un concepto polisémico y, precisamente por esto, en algunas ocasiones se usa de forma errónea al aplicarlo como sinónimo de otros conceptos que, si bien pueden ser similares, no son ni mucho menos iguales.

Uno de estos conceptos es precisamente el de política exterior. La relación entre política exterior y diplomacia no es sencilla y habitualmente nos lleva a equívocos. La política exterior puede ser definida como las líneas generales que el gobierno marca para la acción exterior del Estado, mientras que la diplomacia no es más que la ejecución o puesta en práctica de esa política. Esta distinción estaría en consonancia con el segundo significado destacado por Sir Peter Marshall y en línea con esto, algunos autores hablan de una relación complementaria aunque sería mucho más correcto hablar de relación completiva. Por ello, podemos decir que el elemento clave que distingue a la política exterior de la diplomacia es la separación entre la fase de formulación y la de ejecución. La política exterior es formulada por los órganos centrales e implementada esencialmente por los órganos exteriores, aunque en ocasiones los primeros también participan en la implementación. En estos casos hablamos de diplomacia directa, como por ejemplo en las cumbres internacionales⁶ donde los líderes se relacionan los unos con los otros.

La política exterior es formulada por los órganos centrales e implementada esencialmente por los órganos exteriores

Una vez aclaradas las funciones propias de la diplomacia y de la política exterior, la pregunta es qué entendemos por órganos centrales y exteriores. Como hemos avanzado anteriormente, los órganos centrales son aquellos entes de la administración pública que se encargan del diseño de la política exterior. Desde el punto de vista jurídico, los órganos centrales están claramente definidos en el artículo 7.2.a de la Convención de Viena de 1972 sobre el Derecho de Tratados donde se establece de forma explícita que se trata de órganos plenipotenciarios que no necesitan de la acreditación para obligar internacionalmente a sus Estados. Por ello, entendemos que los órganos centrales serán:

- a) La Jefatura del Estado, b) la Jefatura del Gobierno, c) el Ministerio de Relaciones Exteriores, d) el Ministerio de Defensa, e) cualquier otro ministerio que esté implicado en la política exterior, f) cualquier otro órgano que sin ser un ministerio pueda estar implicado en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, como es el caso del Consejo de Seguridad Nacional en los Estados Unidos.

La Jefatura del Estado –independientemente del tipo de régimen político– asume la más alta representación exterior del Estado. Es por ello que algunos autores como Javier Pérez de Cuellar afirman que el Jefe del Estado encarna el *ius representationis omnidoe* (Pérez de Cuellar, 1997).

Así, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Convención de Viena de 1972, en España la Jefatura de Estado puede ser considerada como un órgano central de la política exterior aunque carece de competencias materiales en la fase de formulación. Si bien es cierto que el Jefe del Estado no participa en la formulación de la política exterior más allá de algunas cuestiones formales como la acreditación de diplomáticos, sí que tiene un rol destacado en la ejecución de la misma. No obstante, este análisis responde a una aproximación tradicional de la diplomacia que estaría en consonancia con un enfoque excesivamente convencional de las relaciones internacionales

6 En los últimos años hemos asistido a una proliferación en el número de cumbres internacionales. Este fenómeno ha recibido el nombre de “Summitology”

asumiendo que los actores principales de las mismas son los Estados que interactúan entre sí de manera bidireccional.

Gráfico 1. Interacción Estado-Estado en la diplomacia tradicional



FUENTE: *Elaboración Propia*

La principal carencia es que esta visión tradicional de la diplomacia no atiende a las nuevas realidades, mayoritariamente actores no-estatales que gozan de una gran presencia y sobre todo influencia en la sociedad internacional actual. De este modo, si nos quedamos en una visión tradicional de la institución diplomática estaríamos obviando la emergencia de nuevos actores tales como los turistas, las empresas multinacionales o las ONGs. Por ello, junto con la denominada *diplomacia tradicional* debemos atender a los postulados que nos plantea la *diplomacia no-tradicional*. Es precisamente aquí donde encajan estas nuevas realidades de las que se va a ocupar con la diplomacia pública.

Una vez hemos ampliado el concepto de diplomacia cabe preguntarse qué es la diplomacia pública. El concepto se remonta a 1965 cuando el entonces decano de la *Fletcher School of Diplomacy* –Edmund Gullion– le dotó de su significado actual⁷. Se trata de una nueva forma de actuar en el ámbito internacional en la que a) gobiernos, grupos privados e individuos b) tratan de influir en las opiniones de pueblos y gobiernos c) con el objetivo de ejercer una influencia en las decisiones de política exterior.

La visión de la diplomacia pública desarrollada por Gullion encaja perfectamente con la de otro de los grandes estudiosos del concepto diplomacia pública, Mannheim (Mannheim, 1994). Jarol Manneheim establece cuatro tipos de contactos diplomáticos que vienen determinados por quién y para quién se lleva a cabo la acción:

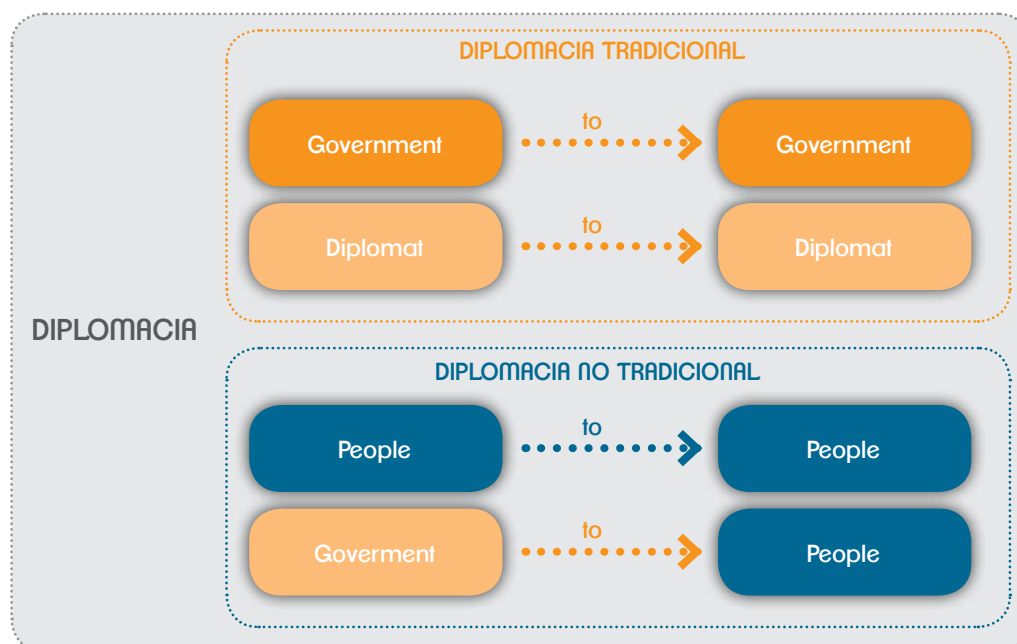
- a) *Gobierno-a-Gobierno (Government to Government G-t-G)*: Serían los contactos entre lo que nosotros hemos denominado órganos centrales y que algunos autores han calificado como diplomacia directa.
- b) *Diplomático-a-Diplomático (Diplomat-to-Diplomat o D-t-D)*: Serían los contactos entre órganos exteriores desarrollados por las misiones diplomáticas ya sean éstas de carácter permanente o especial.
- c) *Pueblo-a-Pueblo (People-to-People)*: Acciones tales como intercambios culturales, educativos, civiles, etc... ya estén propiciados por los Estados a través de fundaciones, asociaciones, etc... o por comunidades transnacionales (diásporas, migratorias etc...)

⁷ "the means by which governments, private groups and individuals influence the attitudes and opinions of other peoples and governments in such a way as to exercise influence on their foreign policy decisions".

d) *Gobierno-Pueblo* (*Government-to-People*) en este último caso estaríamos hablando de *diplomacia pública* propiamente dicha ya que ésta debe ser entendida como la acción de un gobierno que busca influir en la opinión pública o en personas de gran relevancia con el único objetivo de alcanzar sus metas en política exterior. Esta es la razón por la que algunos autores como Berridge hablan de propaganda o incluso “Red Tape”. Otros autores como Paul Sharp, hablan del “dark side” como un ejemplo de mala práctica pero sin cuestionar la propia diplomacia pública (Melissen, 2005).

Mientras que a) y b) son ejemplos claros de *diplomacia tradicional* c) y d) son dos ejemplos de *diplomacia no-tradicional*. Si bien es cuestionable que c) sea un caso de diplomacia pública, de lo que no hay ninguna duda que d) lo sea. Volviendo al caso de la Jefatura del Estado y de la Corona Española, podemos afirmar que su acción exterior se enmarca tanto en la diplomacia tradicional (*Gobierno-a-Gobierno*) y como dentro de la diplomacia no tradicional o *diplomacia pública* (*Gobierno-a-Pueblo*).

Gráfico 2. La diplomacia según Mannheim



FUENTE: Elaboración Propia

Las visiones de Gullion y Mannheim coinciden con la otra de los autores clásicos en el campo, Hans Tuch⁸. El que fuera miembro del Foreign Service destaca que la diplomacia pública es la acción de un gobierno que comunica (agente activo) a un pueblo (agente pasivo) un mensaje basado en ideas, valores, cultura, instituciones y metas de un Estado. He aquí la novedad, la inclusión de un mensaje con intencionalidad.

⁸ “a government’s process of communicating with foreign publics in an attempt to bring about understanding for its nation’s ideas and ideals, its institutions and culture, as well as its national goals and policies” (Tuch, 1990, p. 3)

Si bien es cierto que los trabajos de Guillion, Mannheim y Tuch aportan una dosis sustantiva de originalidad, no es menos cierto que encontramos grandes diferencias entre la diplomacia tradicional y la diplomacia pública. Siguiendo a estos tres autores vemos que tanto en la diplomacia tradicional como en la pública encontramos:

- a) Un emisor que es directa o indirectamente el gobierno/estado (Gullion, Mannheim, Tuch).
- b) Un destinatario no es necesariamente un Estado (Gullion, Mannheim, Tuch).
- c) Un mensaje con un contenido público (Hans Tuch).

Por ello, para distinguir y entender este nuevo tipo de diplomacia necesitamos otro aspecto más que los aportados por Gullion, Mannheim y Tuch. La diferencia fundamental la aporta Jan Melissen (Melissen, 2005) que señala a la ausencia de reciprocidad en el flujo de información en la relación diplomática como clave para diferenciar entre diplomacia pública y tradicional. En otras palabras, en una relación diplomática tradicional la relación es bidireccional. Los diplomáticos desarrollan las funciones establecidas en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961 en una interacción constante con las autoridades del Estado receptor o con otros diplomáticos. La relación diplomática tradicional, que anteriormente hemos definido como diálogo y negociación es, por tanto, bidireccional mientras que el caso de la diplomacia pública, con independencia de quien sea el emisor o el receptor, es unidireccional. Dicho de otro modo, siguiendo la concepción de Melissen, y al contrario de lo que ocurre en la diplomacia tradicional en la diplomacia pública el agente pasivo no tiene capacidad de influir en el agente activo.

Gráfico 3. Diplomacia pública según Tuch y Mellisen



FUENTE: *Elaboración Propia*

Por lo tanto, cuando hablamos de diplomacia pública es importante que identifiquemos los siguientes tres elementos:

- a) Un agente activo –generalmente un Estado– que trata de influir en un agente pasivo que suele ser una sociedad.
- b) Un mensaje con importante contenido público.
- c) Una interacción unidireccional del agente activo al pasivo sin posibilidad de contestación.

La Corona de España, en su sentido amplio, es un actor especial para la política exterior ya que desde su origen combina las dos facetas de la diplomacia, la tradicional y la no-tradicional. Por un lado, la Corona juega un importante papel dentro de la denominada diplomacia tradicional,

pues ejecuta la política exterior a través de la diplomacia directa con visitas de estado, asistencia a cumbres internacionales, acreditaciones de embajadores o recepciones al cuerpo diplomático. A pesar de ello, la Corona es también uno de los máximos exponentes y precursores de la diplomacia pública española. Precursora en tanto en cuanto durante los últimos años del Franquismo, el Rey Juan Carlos y la Reina Sofía –en calidad de Príncipes y después de Reyes– fueron la mejor imagen de España en el exterior.

Por ello, se puede afirmar que la Corona se ha constituido como un pilar fundamental para la diplomacia española, tanto de la tradicional como de la no- tradicional (pública). El motivo que sustenta esta afirmación son las especiales características de la misma: neutralidad política, continuidad e identificación con el Estado.

3. La Corona y la diplomacia

La Constitución Española del 1978 dedica su Título II (art. 56-62) a la Corona Española. Allí se regulan diferentes aspectos de la misma, entre otros su implicación en la política exterior (Alcón Yustas, 2014). En todo caso, estas tareas forman parte de lo que hemos denominado diplomacia tradicional ya que se enmarcan dentro de una visión menos innovadora y más estatista de la institución diplomática.

3.1. Diplomacia tradicional

La diplomacia tradicional se desarrolla –de forma directa o indirecta– entre dos Sujetos de Derecho Internacional en un régimen de interacción bidireccional para tratar asuntos de diversa índole. De acuerdo a las categorías de Mannheim estaríamos hablando de contactos:

- a) *Government-to-Government* o G-t-G.
- b) *Diplomat-to-Diplomat* o D-t-D.
- c) Incluiríamos una tercera categoría que sería *Government-to-Diplomat* o G-t-D.

Dentro de las tareas de diplomacia tradicional desarrolladas por la Corona pueden hacerse dos grandes apartados usando como criterio el lugar físico donde se celebra el acto. Así podemos distinguir entre 1) *actos celebrados en España* y 2) *actos celebrados fuera de España*:

1) Los *actos celebrados en España* son eventos desarrollados o protagonizados, esencialmente, por el Rey en su condición de Jefe del Estado. Normalmente, estas acciones están recogidas dentro de sus atribuciones constitucionales por lo que su papel está claramente definido y limitado. A su vez, dentro de este tipo de actos podemos distinguir entre:

1.1) *Actos dedicados a los diplomáticos españoles*. En este punto podemos destacar la acreditación mediante carta credencial de los diplomáticos que van a representar al Reino de España en el exterior. Este acto tiene un claro carácter doméstico aunque juega un papel esencial para que nuestros diplomáticos puedan llevar a cabo encuentros del tipo D-t-D y G-t-D.

1.2) *Actos dedicados a los diplomáticos extranjeros acreditados en España* (López Caballero, 2006)⁹. En este segundo tipo de actos destacamos dos. El primero, la Ceremonia de

La Corona se ha constituido como un pilar fundamental para la diplomacia española, tanto de la tradicional como de la no-tradicional (pública)

⁹ El autor proporciona una descripción de la Recepción al cuerpo diplomático.

Presentación de las Cartas Credenciales y el segundo, la tradicional, y al tiempo informal, recepción que el Rey ofrece al Cuerpo Diplomático acreditado en España. En el primer caso, el Rey, en su condición de Jefe del Estado, recibe las credenciales, firmadas por sus homólogos, que acreditan a los diplomáticos extranjeros como representantes en España. En el segundo acto, el Rey se relaciona con los diplomáticos acreditados ante él con el fin de cumplir con el artículo 3.e de la Convención de Viena de 1961: fomentar de las relaciones entre los Estados¹⁰. En ambos casos –de acuerdo a Mannheim– estaríamos hablando de una relación G-t-D.

- 1.3.) *Actos vinculados a visitas oficiales o de Estado*¹¹. Cuando un dignatario extranjero visita España, el Rey, en su condición de Jefe de Estado, celebra diferentes recepciones en su honor. Normalmente, se suele organizar una cena durante la primera noche del viaje oficial de los mandatarios. En todo caso, parece claro que estaríamos hablando de una relación G-t-G, es decir, diplomacia directa. En el caso del Rey Juan Carlos I, su última recepción como anfitrión fue al Presidente de México, Peña Nieto.

2) Los actos celebrados fuera de España.

Una de las funciones que la Constitución atribuye expresamente al Rey es la representación del Estado en el exterior. El artículo 56.1 establece que el Rey “asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica” (Constitución Española, 1978). La función de representación está recogida en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961, por lo que puede considerarse como parte de la diplomacia tradicional.

En los viajes¹² llevados a cabo, no sólo por el Rey sino por toda la Familia Real, se representa a España mediante lo que hemos denominado diplomacia directa (G-t-G). El objetivo es defender los intereses de España al tiempo que representar al Estado ante otros Estados, Organizaciones Internacionales u otros sujetos de Derechos Internacional Público. Siguiendo a Carlos Fuente (Fuente, 2006) y a Blanca López Caballero (López Caballero, 2006) podemos distinguir entre los siguientes tipos de visitas:

- a) *De Estado*. Aquellas que de acuerdo con el Gobierno español se realizan tras una invitación oficial procedente del Jefe del Estado del país que se va a visitar. Su duración suele rondar los tres o cuatro días y en el caso de España se reserva en exclusiva a los Reyes. Previamente una delegación española de la Casa de S.M y del Gobierno –*la avanzada*– se desplaza al país para fijar los detalles de la visita. Normalmente, en las visitas de Estado los Reyes suelen ir acompañados de un miembro del Gobierno y por el embajador de España allí acreditado. También puede acompañar el embajador del país visitado acreditado en España, así como delegaciones empresariales interesadas en el comercio y en la inversión.
- b) *De cortesía*. Se trata de visitas que se pueden llevar a cabo por invitación o por iniciativa propia para asistir a un acto determinado. Normalmente son funerales de Estado,

10 “fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor” art 3.e. de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas

11 La denominación Viaje de Estado está reservada aquellos desplazamientos llevados a cabo por Jefes de Estado, con independencia del tipo de régimen político. En España sólo reciben esta calificación los que realiza el Rey.

12 El anexo 1 recoge todos los viajes llevados a cabo por los Reyes y los Príncipes de Asturias en los últimos 10 años

Una de las funciones que la Constitución atribuye expresamente al Rey es la representación del Estado en el exterior

tomas de posesión o actos relacionados con otras casas reales, etc... La organización de los mismos corresponde a la Casa de S.M el Rey apoyada por el Gobierno y en coordinación, siempre, con las embajadas. Estas visitas las realiza tanto el Rey, la Reina como el Príncipe de Asturias, en el caso de Don Felipe.

- c) *Privadas*. Se realizan en el ámbito privado y por ello su organización corresponde en exclusiva a la Casa de S.M. el Rey.
- d) *De interés*. Se tratan de visitas programadas por la Casa de S.M. el Rey por el interés que suscita un asunto concreto. Por ejemplo, el conocimiento de una institución, un evento tal como unas olimpiadas o un foro. Si media una invitación previa se añade el calificativo Visita Oficial.
- e) *De trabajo*. Realizadas para trabajar sobre un asunto concreto.
- f) *Oficiales*. Las realizadas por el Príncipe de Asturias ya que las de Estado se reservan a los Reyes o al Rey en solitario. Las realizadas por la Reina y por el Príncipe son visitas oficiales al igual que el Presidente del Gobierno, los presidentes de las Comunidades Autónomas, los ministros de Asuntos Exteriores y otros ministros.

De todas estas visitas, sólo la primera y la última (visita de Estado y visita oficial) pueden ser consideradas como parte de la diplomacia tradicional. El resto en buena medida formarían parte de su agenda privada o podrían ser consideradas como ejemplos de diplomacia no-tradicional. En cada viaje, el mandatario es acompañado por un séquito oficial o real, técnico y de servicio. En el caso de los miembros de la UE, el número de personas que componen el séquito oficial está limitado dependiendo del tipo de visita¹³. Del mismo modo, aunque pueden existir variaciones, una visita de Estado –especialmente en Occidente– está más o mejor establecida en tres o cuatro días que se distribuyen con el siguiente esquema:

- a) *Día 1*: Recepción al Jefe de Estado con rendición de honores, generalmente en el aeropuerto. Durante el primer día se celebra un almuerzo privado en la residencia del Jefe del Estado. Por la noche habrá una cena de gala que el Jefe del Estado ofrece a sus invitados y a la que acuden las principales autoridades del país receptor.
- b) *Día 2*: Ofrenda floral a los que dieron la vida por su país por parte del visitante. Se visita el ayuntamiento o las Cámaras legislativas. Después, el Jefe del Estado se entrevista con el Gobierno. La cena corre a cuenta del visitante que, generalmente, se vale de su Embajada para su celebración.
- c) *Día 3*: Se celebra algún tipo de visita de carácter cultural, generalmente en la capital, aunque se puede desplazar a una ciudad vecina. El anfitrión abandonará el país en una ceremonia similar a la que se celebró en el aeropuerto durante la llegada¹⁴.

Dentro de esta categoría merecen ser destacados dos tipos de actos en los que la Corona es protagonista de excepción. En concreto, me estoy refiriendo a las Cumbres Iberoamericanas y a las tomas de posesión de los mandatarios iberoamericanos. Las Cumbres Iberoamericanas son, sin lugar a dudas, el mejor legado internacional que nos deja el Rey Juan Carlos I. Desde

Las Cumbres Iberoamericanas son, sin lugar a dudas, el mejor legado internacional que nos deja el Rey Juan Carlos I

¹³ En una visita de Estado se limita a 12, de trabajo a 10, de Jefe de Gobierno a 8 Presidente de Comunidad Autónoma a 6, Ministro de Asuntos Exteriores 4 y el resto de ministros tan sólo 3

¹⁴ Como anécdota podemos señalar que el primer viaje de Estado del Rey Juan Carlos I fue a Estados Unidos y el último a Omán. En el caso del Rey Felipe VI su primer viaje ha sido al Vaticano.

su creación en 1991 el Rey Juan Carlos I ha asistido a todas y cada una de las cumbres, con la única excepción de Panamá 2013 a la que no asistió por evidentes motivos de salud. La no-politización de la Corona ha permitido que el Rey Juan Carlos I, o el rey, como se le conoce en América Latina, haya logrado importantes avances diplomáticos para España que no estaban al alcance de los Presidentes. Sin ir más lejos, durante la visita a Cuba de 1999 que se desarrolló en el marco de la Cumbre de la Habana su mediación fue clave en la mejora de las complicadas relaciones entre el Presidente Aznar y Fidel Castro.

El segundo de los actos que queríamos destacar es la toma de posesión de los mandatarios Iberoamericanos. La Constitución Española de 1978 atribuye al Rey la más alta representación del Estado, “*especialmente con las naciones de su comunidad histórica*” (Constitución Española, 1978) entendiendo por éstas, esencialmente, a las de América Latina. Precisamente, gracias a esa característica de continuidad propia de la Corona, Felipe VI, en su condición de Príncipe de Asturias, asumió en 1996 esta función de representación en los actos de toma de posesión en América Latina. En total, Felipe de Borbón ha asistido a 69 tomas de posesión, demostrando así su compromiso no sólo con la democracia sino también con América Latina. Aunque es cierto que se trata de dos ejemplos de diplomacia tradicional –relaciones estatales (G-t-G)– las Cumbres Iberoamericanas han permitido a España hacer uso de la diplomacia pública para promover los valores que España considera suyos o con los que quiere que le identifiquen. En este proceso, la Corona, y sobre todo el Rey Juan Carlos I, han sido determinantes.

Junto al elemento de identificación entre Corona y Estado, también debemos mencionar la neutralidad política y la continuidad para entender el valor añadido que aporta la Monarquía a la diplomacia española. Sin estos tres elementos, España no hubiera podido mantener vivo el vínculo político, económico y cultural que hoy existe entre ella y la comunidad iberoamericana de naciones¹⁵. Este compromiso con el continente americano se ha visto revitalizado en el Discurso de Proclamación de Felipe VI donde afirmó que “con los países iberoamericanos nos unen la historia y lazos muy intensos de afecto y hermandad¹⁶”

La diplomacia no-tradicional es una evolución de la diplomacia clásica teniendo en cuenta los cambios que se han producido en la sociedad internacional

3.2. Diplomacia no-tradicional (diplomacia pública)¹⁷

La diplomacia no-tradicional es una evolución de la diplomacia clásica teniendo en cuenta los cambios que se han producido en la sociedad internacional. Dentro de la diplomacia no-tradicional destaca sobremanera la diplomacia pública que, siguiendo a Tuch, se caracteriza por ser acciones de un gobierno hacia una sociedad con un mensaje donde se transmite los valores de emisor de forma unidireccional. Si nos fijamos en los esquemas de Mannheim hablaríamos de acciones *Government-to-People* e incluso *People-to-People*, aunque en la mayor parte de las ocasiones nos damos cuenta que el agente activo no es verdaderamente *People* sino *Government* tratando de parecer *People* para incrementar su credibilidad. Este es precisamente el problema de la diplomacia pública, la ausencia de credibilidad, que ha llevado a algunos autores como

15 “el Rey ha participado activamente, casi siempre en sintonía con el MAE, en la política española hacia las naciones de la pomposamente llamada comunidad histórica” (Molina & Rodrigo, p. 179)

16 Discurso disponible en <http://www.abc.es/casa-del-Rey/proclamacion/20140619/abci-discurso-integro-felipe-tras-201406191151.html>

17 Sobre la Diplomacia No-Tradicional en España ver Priego, Alberto, “Spanish Soft power and its structural (non-traditional) model of diplomacy” en Pachecho, Ramón and García, David. (2014). *Contemporary Spanish Foreign Policy*. London: Routledge.

Berridge a calificarla de mera propaganda. Por eso, en ocasiones se usa a los deportistas, a los actores, a los personajes históricos relevantes para dotar de credibilidad a la diplomacia pública. Aquellos Estados que mantienen la forma monárquica recurren con frecuencia a miembros de sus casas reales para estos menesteres recordando mucho al *Diginified Aspect* que Bagehot señalaba como función propia de las monarquías (Turner, 2012). Quizás el más claro ejemplo haya sido Lady Di, quien poseía una imagen mucho más amable que políticos británicos como Margaret Thatcher o John Major (Keagan & Kellner, 2009)¹⁸.

En el caso de España, esta nueva faceta de la diplomacia está permitiendo una mejora sustancial de la imagen de nuestro país en el exterior. El objetivo principal de la diplomacia pública es la atracción de inversiones y turistas, así como la facilitación de las actividades comerciales de nuestras empresas en el exterior.

Siguiendo a Luis Melgar (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación [MAEC], 2012) podemos destacar dos grandes modelos de diplomacia pública, el británico y el francés. La diplomacia pública española se inspira en los dos modelos. Por un lado, recoge del británico la participación de diferentes niveles de gobiernos y agencias relacionadas y por otro lado, del francés incorpora a los elementos culturales en la proyección exterior del Estado. Para demostrar esta afirmación vamos a describir brevemente cuáles son los instrumentos implicados en este proceso y qué valores se quieren proyectar.

Nuestro sistema de diplomacia pública se asienta sobre un tupido entramado institucional. Podemos destacar los siguientes órganos como principales actores implicados en la puesta en funcionamiento de la diplomacia pública española:

- a) Las Casas que son un consorcio de instituciones dispersas por la geografía nacional que dividen su actividad por áreas geográficas. Así, podemos destacar Casa América, Asia, Árabe, Sefarad, África y Mediterráneo¹⁹.
- b) La Fundación Carolina que es una institución sin ánimo de lucro que busca acercar la cooperación académica entre España y América Latina.
- c) Las Fundaciones-Consejo son entidades público-privadas que tratan de favorecer las relaciones bilaterales de España con otros Estados (EEUU, China, Rusia, Australia, Japón, México, India y Brasil)
- d) El Instituto Cervantes, creado a la imagen y semejanza del British Council y de Institut Français, busca desde 1991 la promoción de la lengua española en el mundo.
- e) La Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo es un órgano dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que trata de promover la cooperación al desarrollo española en el mundo.
- f) Aunque no forma parte propiamente de la estructura de la diplomacia pública hay que destacar el Alto Comisionado para la Marca España que en la actualidad está representado por Carlos Espinosa de los Monteros. Este programa si bien es cierto que

El Instituto Cervantes, creado a la imagen y semejanza del British Council y de Institut Français, busca desde 1991 la promoción de la lengua española en el mundo

18 "Princess Diana, however briefly, became the most publicized celebrity diplomat of a certain era before her tragic death" (Keagan & Kellner, 2009 p. 4).

19 Todas "las Casas", con la excepción de Casa Asia y Casa Mediterránea, han sido inauguradas por los Reyes de España. Casa América el 25-7- 1992, Casa África 2007, Casa Árabe 2008 (Nueva Sede), Casa Sefarad 2011 (Nueva Sede)

formaría parte de la diplomacia pública es una iniciativa que puede ser clasificada como National (re)branding.

- g) Aunque no dependen del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se deben mencionar otras agencias como Acción Cultural Española (Ministerio de Cultura/ MAEC), el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) o El Real Instituto Elcano (MAEC, 2012) por su especial contribución a la imagen de España en el exterior.

En todo este entramado la Corona juega un papel fundamental en la diplomacia pública española y por ello, sus miembros trabajan de forma coordinada con estos organismos con el único objetivo de poner en práctica las disposiciones formuladas desde el Gobierno. Por esta razón, no es raro encontrar a miembros de la Casa Real asistiendo a reuniones del Instituto Cervantes²⁰ o encabezando viajes de cooperación de la AECID²¹. De este modo, y siguiendo lo anteriormente dispuesto, podemos afirmar que la Corona es un actor básico de la política exterior para la ejecución de la política exterior.

Una vez hemos descrito el marco institucional dedicado, casi en exclusiva, a la mejora de la imagen de España ahora queda por dilucidar cuáles son esos valores que se quieren promover en el exterior o con los que se quiere que identifiquen a España. Podemos destacar tres grandes grupos que centran las acciones de la diplomacia pública española:

- a) España como defensora de la democracia y de los derechos humanos.
- b) España como Estado moderno y desarrollado económicamente.
- c) España como una sociedad tolerante, culta y solidaria.

Vamos a analizar brevemente estos tres campos de acción de la diplomacia pública española y valorar cuál ha sido el papel de los miembros de la Casa Real en su promoción.

a) España como defensora de la democracia²² y de los derechos humanos²³.

Debido al pasado autoritario de España, la diplomacia pública española ha centrado buena parte de sus esfuerzos en cambiar esa imagen de país autoritario por otra más democrática. La promoción de la democracia y de los derechos humanos aparecen calificados como objetivos estratégicos en el informe realizado por el Real Instituto Elcano que tiene como meta marcar las líneas generales de la política exterior española (Molina, 2014). En todo este proceso, gracias a las características de no-politización, continuismo y credibilidad, la Corona ha jugado un papel muy relevante. Tal es así, que incluso antes de la promulgación de la Constitución, el Rey Juan Carlos I ya guardaba en su portafolios un buen número de discursos donde afirmaba y reafirmaba el compromiso de la Monarquía con la democracia y los derechos humanos.

La Corona juega un papel fundamental en la diplomacia pública española y sus miembros trabajan de forma coordinada con el único objetivo de poner en práctica las disposiciones formuladas desde el Gobierno

20 "Don Felipe y doña Letizia presidieron una sesión de trabajo poco antes de concluir la Reunión Anual de Directores en Alcalá de Henares" Nota de prensa Instituto Cervantes, 21 de julio de 2011. Disponible en http://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/prensa/2011/noticias/nota_dia_20_reunion_directores.htm

21 "Viaje de Cooperación de SM la Reina a Guatemala" Nota de Prensa AECID, 13 de marzo de 2014. Disponible en http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2014/2014_03/2014-03-13-reina-guatemala.aspx

22 La democracia está recogida dentro los objetivos estratégicos de la política exterior, concretamente en el 2.b "Reforzar la calidad de la democracia española a través de la acción exterior" y en el 2.c "proyectar una identidad internacional de democracia avanzada y apoyar (sin injerencias) la expansión de sistemas políticos democráticos" (Molina, 2014, p. 50).

23 Objetivo 5.a "protección de los derechos humanos" (Molina, 2014, p. 62).

Por encima de otros actos merece ser destacado el primer viaje de Estado del Rey Juan Carlos I a los Estados Unidos. Para constextualizar debe señalarse que era la primera vez que un monarca español visitaba el continente americano. El 2 de junio de 1976, El Rey Juan Carlos I anunció ante el Congreso de los Estados Unidos el compromiso de la Corona con la democracia y con los derechos humanos. Además de este decisivo discurso en su viaje a Estados Unidos, Juan Carlos I concedió una entrevista al semanario norteamericano Newsweek donde calificó al entonces Primer Ministro Arias Navarro como un *unmitigated disaster* (Gallego-Díaz, 1976) provocando inmediatamente su dimisión. En este preciso punto podemos poner el punto de inicio de la transformación internacional de España. Nuestro país dejaba de ser percibido como un régimen autoritario para convertirse años después en un promotor de la democracia y de los derechos humanos en el mundo.

Muchos son los casos en los que podemos destacar el compromiso de la Corona con la democracia y los derechos humanos. Por ejemplo, en la visita a la Argentina de Videla (1978) el Rey Juan Carlos, percibido ya como un monarca reformista, pronunció un discurso que molestó enormemente a la Junta Militar. Sus palabras, marcadas por el proceso de transición que se vivía en España, fueron una defensa sin fisuras de la democracia y de los derechos humanos²⁴. Este compromiso quedó de nuevo renovado en octubre de 1979 en un discurso pronunciado en el Consejo de Europa, organización que vela por el respeto de los derechos humanos en Europa. En este mismo viaje el Rey Juan Carlos I recibió el doctorado “Honoris Causa” por la Universidad de Estrasburgo por su defensa de los derechos humanos durante el periodo de la transición²⁵.

Sin lugar a dudas el momento más complicado para Juan Carlos I y para España fue el intento de Golpe de Estado de 1981. Gracias a la decisiva intervención del Rey el golpe fue desmantelado, lo que siguiendo las tesis de Antonio Camuñas²⁶ reforzó la imagen democrática del Rey y sobre todo de la propia España²⁷.

El primer reconocimiento internacional a ese cambio de imagen fue la concesión al Rey Juan Carlos I del Premio Carlomagno (1982). La concesión de este galardón, que cuenta con importantes personalidades como Jean Monnet, Robert Schumann o Konrad Adenauer, suponía la admisión de España en el “Club de las Democracias Europeas”. De este modo, se comenzaba a identificar a nuestro país no sólo como una democracia occidental, algo que era un logro en sí mismo, sino como un promotor de los valores democráticos y de los derechos humanos en el exterior. Junto a este importante logro, a título individual se reconocía la figura del Rey Juan Carlos por su labor como punta de lanza de la transformación de España. Este premio era la prueba definitiva de que España había dejado de ser un régimen autoritario.

El primer reconocimiento internacional a ese cambio de imagen fue la concesión al Rey Juan Carlos I del Premio Carlomagno (1982)

24 “El orden político y la paz social no pueden tener otros fundamentos que la dignidad de la persona, los derechos humanos inviolables que le son inherentes y el respeto por la ley” (Ayllon, 2014).

25 “el Rey de España, don Juan Carlos, será investido doctor honoris causa por la Universidad de Estrasburgo (Francia), que le concedió el título el año pasado, en homenaje a la defensa de los derechos humanos por él realizada durante el período de transición democrática” (El País, 1979).

26 “La eficazísima labor llevada a cabo personalmente por S.M. el Rey tanto al personificar a esa nueva España en los cinco continentes, como su contundente respuesta al intento de golpe de Estado” (MAEC, 2012, p. 110)

27 “It has so far been Spain’s most successful experiment with democracy ever. In 1982, it joined NATO; in 1986, a mere five years after 23-F (as the 1981 coup d’état is commonly referred to), Spain became a full-fledged member of the European Union” (Veuger, 2014).

La identificación entre la Corona y España fue clave para este cambio y el certificado definitivo fue la adhesión de España a las Comunidades Europeas (1986). La integración de España en la UE supuso el inicio de la fase final de modernización de España²⁸. Tras 40 años de aislamiento internacional, España tuvo que adaptarse a los estándares europeos que llegaron unidos al proceso de integración europeo. De nuevo la Corona jugó un papel muy relevante y por ello fue reconocido internacionalmente. El propio presidente de la Comisión Durao Barroso no dudó en calificar al Rey Juan Carlos I como “artífice y defensor de la democracia y valedor fundamental del europeísmo” (Pérez & Abellán, 2014). Esta fe en Europa como solución a los problemas de España se ha transmitido de padre a hijo mostrando de nuevo el valor de la continuidad institucional que aporta la monarquía. Como prueba valgan las palabras del Rey Felipe VI en su Discurso de Proclamación al afirmar que “hoy España es Europa²⁹”.

Si hasta ahora hemos hablado de un tipo de diplomacia pública G-t-G, no debemos olvidar la que Mannheim califica *People to People* (P-t-P). Uno de los aspectos más exitosos de la diplomacia pública P-t-P son los diferentes premios que se conceden bajo el patronazgo de la Corona. Siguiendo con esta línea de fomento de la democracia y de los derechos humanos cabe destacar los Premios de Derechos Humanos Rey de España³⁰ que desde 2005 conceden el Defensor del Pueblo y la Universidad de Alcalá de Henares.

En este sentido, mención especial merecen los Premios Príncipe de Asturias de la Concordia que premian a personas e instituciones que han demostrado un compromiso decidido con la defensa de los derechos humanos y de la democracia. Sobre los Premios Príncipe de Asturias es necesario decir que se trata de un ejemplo de diplomacia pública del tipo *People-to-People* ya que es una fundación (Fundación Príncipe de Asturias) y no el Estado quien los gestiona. Las nominaciones son abiertas y el jurado está compuesto por personalidades de destacado prestigio en ese campo. En resumen, podemos incluir estos actos dentro de un concepto amplio de diplomacia pública (P-t-P) que tiene el claro objetivo de reforzar el compromiso entre la Corona, democracia y derechos humanos para que España aparezca como un promotor internacional de estos valores.

En la línea iniciada por el Rey Juan Carlos, el Rey Felipe VI³¹ también se ha mostrado como un ferviente defensor de la democracia y de los derechos humanos. En el que fue su último discurso como heredero de la Corona, y precisamente en el marco de los Premios Príncipe de Asturias, Felipe VI renovó los votos de España con la democracia y con Europa al afirmar que “La sociedad española está firmemente instalada en la democracia y la libertad” y que precisamente por ello “somos una sociedad fiel a nuestra vocación europea³²”. Se trataba pues, de una declaración de principios personales e institucionales que sigue perfectamente el legado de su padre.

En la línea iniciada por el Rey Juan Carlos, el Rey Felipe VI también se ha mostrado como un ferviente defensor de la democracia y de los derechos humanos

28 En este proceso resultó de gran ayuda el apoyo de la Reina Beatriz de Holanda. (d'Oliveira, 2012).

29 Discurso disponible en <http://www.abc.es/casa-del-Rey/proclamacion/20140619/abci-discurso-integro-felipe-tras-201406191151.html>

30 Sobre los Premios Derechos Humanos Rey de España <http://premioddhh.defensordelpueblo.es/>

31 El Rey Felipe VI, siendo Príncipe de Asturias, cursó estudios sobre Instituciones Comunitarias en Bruselas.

32 Ver Palabras de S.A.R. el Príncipe de Asturias en la ceremonia de entrega de los Premios Príncipe de Asturias de 2013. Disponible en <http://www.fpa.es/es/sar-el-principe-de-asturias/discursos/2013.html>

Estos son tan sólo algunos ejemplos que muestran el compromiso de la Corona con la democracia³³ y los derechos humanos. Se trata de un compromiso que gracias a las características de no-politización e identificación con el Estado de la Corona han servido para transformar la imagen política de España en el exterior. Es, por tanto, un ejemplo y un éxito de la diplomacia pública española en el que la Corona ha jugado un papel muy importante.

b) España como Estado moderno y desarrollado económicamente³⁴.

Otro de los elementos que la diplomacia pública española se ha empeñado en mostrar es la modernización y el desarrollo de España. Desde los años 80, nuestro país ha emprendido un proceso de modernización económica y social que nos ha situado en línea con los Estados más avanzados del mundo. La evolución de la economía española ha sido muy importante pasando de tener una renta per cápita de 6031\$ en 1980 a los 28.273\$ actuales³⁵. Entre algunas de las causas del milagro económico español cabe destacar la internacionalización de la economía, un proceso que se ha visto intensificado exponencialmente en los últimos años como forma de compensar la recesión económica. Por esta razón, en los últimos años se ha apostado por un modelo económico basado en las exportaciones y el turismo –sobre todo extranjero– tal y como demuestran los siguientes gráficos:

Gráfico 4. Porcentaje del PIB dedicado a la exportación de bienes y servicios



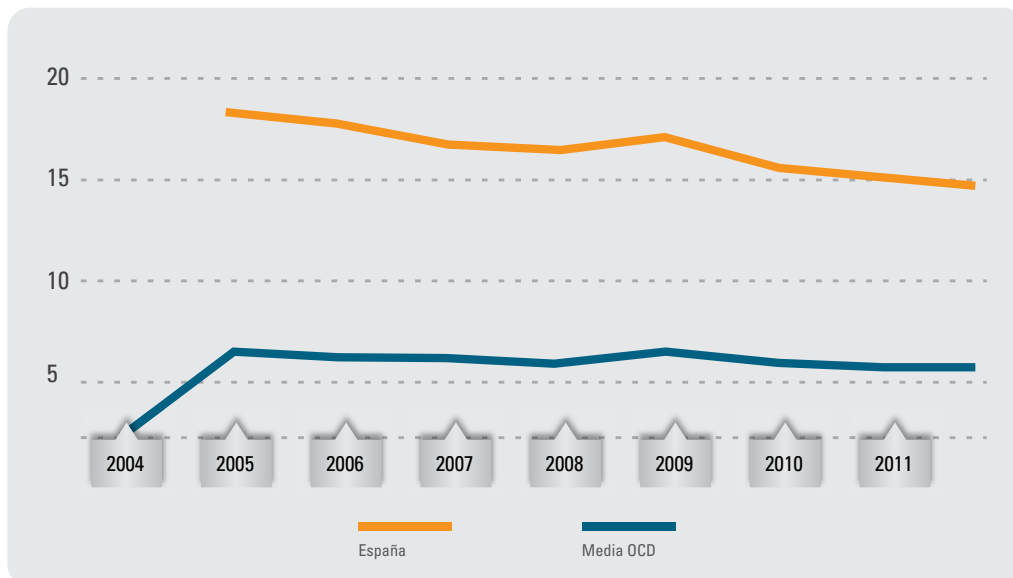
FUENTE: Banco Mundial

33 “Spain’s King Juan Carlos oversaw the country’s transition to democracy in the 1970s, but he had never ruled as an absolute monarch in the first place” (Hamid, 2011).

34 Este punto aparece recogido en el informe del Real Instituto Elcano dentro del objetivo estratégico 4 de política exterior. (Molina, 2014).

35 Datos recogidos del Banco Mundial

Gráfico 5. Porcentaje del PIB dedicado al turismo



FUENTE: Banco Mundial

El proceso de internacionalización y modernización económica, que sin lugar a dudas tiene un innegable beneficio interno, necesita ser publicitado de cara al exterior para mantenerse vivo y retroalimentarse. Por esta razón, a través de la diplomacia pública, se está llevando a cabo un proceso de publicitación de los éxitos económicos con el objetivo de atraer turistas, inversiones y a facilitar la internacionalización de las empresas españolas. Al igual que ocurre con los aspectos políticos de la diplomacia pública, la Corona también se ha configurado como actor básico para la difusión del modelo o milagro económico español.

Esta es la razón por la cual, desde los años 80, España ha buscado la organización de eventos internacionales como escaparate para enseñar al mundo el proceso de modernización de nuestra economía y de nuestra sociedad. Podemos destacar los siguientes eventos como los más importantes para mostrar el atractivo de nuestro país de cara a atraer inversiones y promover el turismo en España:

- a) Mundial de Fútbol 1982.
- b) Juegos Olímpicos de Barcelona 1992.
- c) Exposición Universal de Sevilla 1992.
- d) Madrid Capital Europea de la Cultura 1992.
- e) Santiago de Compostela Capital Europea de la Cultura 2000.
- e) Salamanca Capital Europea de la Cultura 2002.
- e) Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004.
- f) Exposición Universal de Zaragoza 2008.
- g) San Sebastián Capital Europea de la Cultura 2016

Aparte de estos éxitos internacionales, España también optó a la organización de otros eventos que lamentablemente no fueron concedidos a nuestro país. Destaca sobre los demás los dos

intentos de Madrid por organizar los Juegos Olímpicos, en cuya defensa el entonces Príncipe Felipe jugó un rol muy destacado. El objetivo de todos y cada uno de estos acontecimientos internacionales era lograr que España fuera percibida en el exterior como un ejemplo de modernización capaz de atraer turismo e inversión. La diplomacia pública española buscaba transmitir la eficacia española para abrir las puertas a nuestras empresas de nuevos mercados. Aunque es cierto que ninguno de estos eventos se celebraron en el exterior, todos y cada uno de ellos son considerados actos de diplomacia pública, ya que el agente pasivo al que estaba destinado el mensaje eran sociedades extranjeras. Incluso, estos actos han gozado de mayor influencia internacional que los celebrados en el exterior, ya que el público potencial era toda la humanidad.

La otra gran línea de acción de la diplomacia (económica) pública son los viajes de los miembros de la Casa Real. A través de estos viajes oficiales, privados o de cortesía, se buscaba influir sobre los centros de poder favoreciendo encuentros con líderes, visitando centros de investigación de alto prestigio, o asistiendo a foros internacionales relevantes. Como ejemplo de este tipo de viajes de diplomacia (económica) pública nos puede servir el realizado por los entonces Príncipes de Asturias a California y Florida (noviembre 2013). En los siete días que duró la visita, los Príncipes de Asturias realizaron un sinnúmero de actividades entre las que cabe destacar la inauguración una exposición organizada por Acción Cultural Española en Miami, la presidencia del foro de negocios “Spain Innovation & Technology” en Silicon Valley, un encuentro con el fundador de Facebook o la inauguración de la XXX edición de la Feria del Libro de Los Ángeles. En todo caso, el viaje de los Príncipes debe servir de ejemplo para mostrar como la diplomacia pública busca mostrar al exterior la modernización económica y social de España. Para ello, las características de no-politización, continuidad e identificación con el Estado se antojan fundamentales.

Fruto de los esfuerzos de diplomacia pública llevados a cabo por los diferentes gobiernos, España ha alcanzado importantes avances en la internacionalización económica. En los años 2011 y 2012, el sector exterior aportó un 2,2 y un 2.5 del PIB respectivamente en un momento importante en el que la demanda interna era débil y que la economía se contraía. Por lo tanto, la economía ha buscado compensar en el exterior los problemas económicos domésticos. Así, las empresas españolas han logrado concesiones de grandes proyectos internacionales –como el AVE del Desierto o el Canal de Panamá– que no hubieran sido posible sin esta política de diplomacia pública.

En esta misma línea, empresas españolas como Zara, BBVA o Abengoa se han convertido en marcas de prestigio y en buena medida se debe a una política acertada de diplomacia pública. Una de las acciones que más han ayudado a las empresas a salir al exterior ha sido la iniciativa Foro de Marcas Renombradas que siempre ha contado con el apoyo incondicional de la Corona. Se trata de un ejemplo más³⁶ de colaboración público-privada en la que el respaldo del Estado ha sido básico para su éxito. En definitiva, un nuevo ejemplo de diplomacia pública P-t-P que busca mejorar la imagen de España en el exterior

De nuevo vemos como la Casa Real, a través de sus miembros, ha ejercido de embajadores llegando allí donde Ministros y Presidentes no podía llegar, ya fuera por motivos políticos,

Fruto de los esfuerzos de diplomacia pública llevados a cabo por los diferentes gobiernos, España ha alcanzado importantes avances en la internacionalización económica

36 “Desde el ámbito empresarial (y de la sociedad civil en su conjunto) han aparecido múltiples iniciativas para el fomento de la internacionalización” (Molina, 2014, p. 99).

ideológicos o simplemente electorales (Prego, 2000). Mención especial merece el Rey Felipe VI que en su condición de Príncipe de Asturias se convirtió en el mejor Embajador Económico de España. En los últimos años como Príncipe, Don Felipe centró su actividad en el apoyo a los emprendedores, a la internacionalización³⁷, a la tecnología y la alta cualificación. En su Discurso de Proclamación, el Rey Felipe VI volvió a marcar como fundamentales para el futuro de España la tecnología, la educación y la internacionalización³⁸ de la economía.

c) España como una sociedad tolerante, culta y solidaria.

En tercer y último lugar, España se ha esforzado por proyectarse como una sociedad tolerante, comprometida con la cultura y fuertemente solidaria. Si en las acciones anteriores eran Juan Carlos I y Felipe VI los actores más activos, en este punto ha sido la reina Sofía quien ha desarrollado una actividad más intensa. Aunque se trata de una actividad ajena al mundo político y económico, las consecuencias de estas acciones son económicas y en menor medida políticas. En otras palabras, la identificación de España con una sociedad tolerante, culta y solidaria tiene consecuencias directas tanto en su peso político internacional como en la atracción de inversiones o en la concesión de proyectos internacionales a nuestras empresas³⁹. Por ello, la diplomacia pública española ha tratado de promover una imagen de España tolerante, culta y solidaria.

Por esta razón, los órganos centrales de la diplomacia han llevado a cabo un importante esfuerzo por mostrar a España como ejemplo de tolerancia de las tres religiones (cristiana, musulmana y judía) monoteístas. Prueba de ello es la constitución de las ya mencionadas Casa Árabe y Casa Sefarad que como afirma Carolina Sheinfeld (Sheinfeld, 2012) fueron construidas para desarrollar y fortalecer vínculos con regiones y países de interés para España. En lo que a otros niveles de la administración se refiere, destaca la Fundación Tres Culturas del Mediterráneo⁴⁰, una institución que pretende ser puente de entendimiento entre las diferentes religiones del Mediterráneo⁴¹. El objetivo final de todas estas iniciativas es mejorar la imagen de España frente a otras culturas y religiones.

La buena imagen de la que España goza en Oriente Medio sirvió para acoger las Conversaciones de Paz de Madrid entre árabes e israelíes que marcaron el comienzo del Proceso de Paz. Estas negociaciones pusieron las bases de los Acuerdos de Oslo que permitieron alcanzar la paz entre israelíes y palestinos. Como colofón a este proceso que se inició en Madrid, Isaac Rabin y Yasir Arafat recibieron el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional y el Premio Nobel de la Paz. De nuevo, vemos como la combinación de diferentes acciones de diplomacia pública (G-t-P y P-t-P) tienen un efecto directo en la imagen de España en el exterior.

Probablemente la iniciativa más ambiciosa de toda la historia de la diplomacia (pública) española se llama "Alianza de Civilizaciones". Se trata de una propuesta hispano-turca de la que forman

Los órganos centrales de la diplomacia han llevado a cabo un importante esfuerzo por mostrar a España como ejemplo de tolerancia de las tres religiones monoteístas

37 "El Príncipe pide más presencia de empresas en el exterior frente a la crisis" (Expansión, 2012)

38 "Tenemos ante nosotros el gran desafío de impulsar las nuevas tecnologías, la ciencia y la investigación, que son hoy las verdaderas energías creadoras de riqueza" Disponible en <http://www.abc.es/casa-del-Rey/proclamacion/20140619/abci-discurso-integro-felipe-tras-201406191151.html>

39 "los países se han dado cuenta de que un buen posicionamiento de su marca contribuye a atraer más turistas, incrementar las exportaciones y la inversión directa incluso a atraer el talento" (MAEC 2012, p. 256).

40 La Fundación Tres Culturas es un ejemplo de diplomacia pública. Siguiendo el modelo británico, la Junta de Andalucía reunió al Rey de Marruecos y al Centro Peres como ejemplo de tolerancia y diálogo de las tres religiones monoteístas. Su sede está en Sevilla.

41 una fundación que depende de la Junta de Andalucía con el apoyo del Rey de Marruecos, del Centro Peres de Israel y la Autoridad Nacional Palestina

parte ya más de 90 países y 17 organizaciones internacionales. Como objetivo principal de la Alianza de Civilizaciones está la búsqueda y promoción del entendimiento entre las diferentes civilizaciones⁴². Fruto de esta iniciativa se han desarrollado foros de diálogo y tolerancia que han potenciado la imagen de España como puente de entendimiento entre diferentes culturas y religiones.

En lo que se refiere a la aportación de la Casa Real, el Rey Juan Carlos ha trabajado intensamente en esta dirección durante sus 39 años de reinado. Sin embargo, el compromiso del Rey Felipe VI no es menor, lo que nos permite demostrar de nuevo la valía de la institución monárquica en la diplomacia pública. De hecho, el Rey Felipe VI ha enfatizado este rasgo identitario de nuestro país en su Discurso de Proclamación al señalar que “en España han convivido históricamente tradiciones y culturas diversas con las que de continuo se han enriquecido todos sus pueblos⁴³”. Sin lugar a dudas, vemos de nuevo como el continuismo de la Corona permite mantener cierta coherencia en aspectos básicos de la política exterior.

Como consecuencia de esta convicción, cabe destacar el apoyo a iniciativas multilaterales similares a la Alianza de Civilización. Este sería el caso de la Conferencia Euro-Mediterránea, del Diálogo Mediterráneo de la OTAN o del diálogo 5+5. Mención especial merece el Proceso de Barcelona donde se hablaba expresamente de “acercar a los dos lados del Mediterráneo y promover su conocimiento mutuo y mejorar las percepciones recíprocas” (Noya, 2007). En todos estos casos España ha jugado un rol protagonista ejerciendo un papel de mediador y facilitador del entendimiento entre los pueblos.

En todas estas iniciativas ha sido de vital importancia la amistad personal del Rey Juan Carlos I con mandatarios árabes, que unido a la imagen de una España tolerante, ha permitido la concesión del AVE del Desierto o la elección de España como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2002).

El ámbito de la cultura ha sido otro de los puntos que se han querido resaltar como propios de la imagen de España. Dentro de la diplomacia pública P-t-P hay que hacer mención especial a los Premio Cervantes y Príncipe de Asturias de las Letras y de las Artes. La mera existencia de estos galardones son muestras de un compromiso con la cultura del que la Corona es testigo de excepción. Su condición de actor no politizado dota de credibilidad a estas acciones que si bien están centradas en el campo de la cultura tienen consecuencias económicas y políticas. Como hemos anticipado anteriormente, la reina Sofía ha sido especialmente activa en este campo mostrando una sensibilidad especial con la cultura, y particularmente con la música y la danza. La identificación entre Corona y España ha permitido que el cariño mostrado por los miembros de la Casa Real con la cultura sirva para construir una imagen de España comprometida con la misma.

El campo de la solidaridad y la cooperación internacional es de gran importancia para España. Para demostrarlo vamos a fijarnos en dos hechos. El primero, el cambio de denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores que desde ya algunos años ha añadido la palabra cooperación para denominarse MAEC. El segundo elemento es el reconocimiento dentro del documento

El ámbito de la cultura ha sido otro de los puntos que se han querido resaltar como propios de la imagen de España

42 En 1991 se organizaron en Madrid conversaciones entre Árabes e Israelíes. Estas reuniones se conocieron como el Proceso de Paz de Madrid

43 Discurso disponible en <http://www.abc.es/casa-del-Rey/proclamacion/20140619/abci-discurso-integro-felipe-tras-201406191151.html>

del Real Instituto Elcano de dos objetivos estratégicos relacionados con este tema⁴⁴. En el campo de la solidaridad debe ser destacada, de nuevo, la estrecha colaboración de la reina Sofía con la AECID. Como se muestra en el Anexo 1 la reina Sofía ha realizado innumerables “viajes de cooperación” a diversos países en vías de desarrollo para resaltar la imagen solidaria de España. No debemos olvidar que éste es un aspecto fundamental en la imagen del Estado ya que al igual que ocurría con la cuestión de la democracia, España también necesitaba cambiar su percepción internacional. Hasta 1982 era un país oficialmente en vías de desarrollo y desde entonces es un donante por lo que España desea aparecer como un país que habiendo sido estado en vías de desarrollo ahora es promotor de cooperación internacional.

Por último y dentro de la diplomacia pública P-t-P cabe destacar la existencia de un Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional. Se trata de un galardón que reconoce la faceta solidaria de personas e instituciones que muestra el compromiso de España con la cooperación al desarrollo. Cabe destacar que ese elemento de no-politización de la Corona dota de credibilidad a las políticas de cooperación al desarrollo que se antojan como fundamentales para conformar la imagen solidaria de España.

4. Conclusiones

A modo de conclusión, podemos afirmar que las tres características de la Corona que hemos señalado a comienzo del artículo (neutralidad política, continuidad institucional e identificación con España) hacen de esta institución en general, y de la figura del Jefe del Estado en particular, un actor fundamental para la diplomacia española.

Dentro de lo que hemos denominado diplomacia tradicional, la labor del Rey ha sido fundamental, tanto en las funciones atribuidas por la Constitución como en aquellas más discrecionales. A esto, hay que añadir las habilidades personales del Rey Juan Carlos I que sin duda han contribuido a que España ocupe un lugar destacado en la sociedad internacional. Ejemplos pueden ser la posición privilegiada de España en el Mundo Árabe o en Iberoamérica, donde las Cumbres Iberoamericanas se han mostrado como un instrumento muy valioso. En todo caso, dentro de la categoría de la diplomacia tradicional las relaciones Estado a Estado (G-t-G) siguen siendo fundamentales y, en este punto, la figura del Jefe del Estado sigue siendo imprescindible. En el caso de la Jefatura del Estado de España las características de no-politización, continuismo e identificación con el Estado aportan un valor extra a esta institución lo que permite alcanzar logros que para otros órganos centrales es imposible

En la diplomacia no tradicional, y sobre todo en lo que a diplomacia pública se refiere, la labor de la Corona ha sido también muy relevante. De hecho, podemos afirmar que el Rey Juan Carlos I y la Reina Sofía ya practicaban la diplomacia pública a comienzos de los años 70, pues eran la cara más amable de una España no democrática. Posteriormente, la incorporación de Felipe VI a las labores de diplomacia pública ha sido esencial en el cambio de la imagen de España. De ser un Estado aislado, autoritario, atrasado económica y socialmente, España se ha convertido en una de las referencias de la modernidad en Occidente. En mi opinión, las tres

*De ser un Estado
aislado, autoritario,
atrasado
económica y
socialmente,
España se ha
convertido en una
de las referencias
de la modernidad
en Occidente*

44 Objetivo 5.b “Cooperación al progreso socioeconómico e institucional de los países en desarrollo con énfasis en la reducción de la pobreza y las desigualdades por razones económicas, raciones o género”. Objetivo 5.c “Ayuda humanitaria en casos de catástrofe o conflictos internacionales” (Molina, 2014, p. 62).

características señaladas en este artículo como propias de la Corona han sido fundamentales en ese cambio que podría resumirse en:

- a) Democratización de España y compromiso con los derechos humanos.
- b) Modernización económica y social.
- c) Promoción de España como una sociedad culta, solidaria y tolerante.

Para concluir, hay que reconocer el papel ejercido por la Corona en la diplomacia tradicional y pública. La credibilidad de la Corona ha sido fundamental para que el mensaje sea percibido como creíble por el público al que va destinado. Estos aspectos hacen que ésta se convierta en un actor sin intereses particulares, que tiene una vocación de perdurar en el tiempo, lo que a largo plazo le convierte en actor mucho más eficaz que otros a la hora de aplicar la política exterior.

La credibilidad de la Corona ha sido fundamental para que el mensaje sea percibido como creíble por el público al que va destinado

Bibliografía

- Ayllon, L. (2014, 3 de junio). El Rey abdica. Don Juan Carlos motor de las relaciones con los países iberoamericanos. *ABC*
- Álvarez, M^a I. (2014). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant Lo Blanc.
- Berridge, G.R. (2010). *Diplomacy. Theory and Practice*. Basingstoke: McMillan/Palgrave.
- Bonney, N. (2010). The monarchy, the state and religion: Modernising the relationships. *Political Quarterly*, 81(2), 199-204
- Canosa Usera, R. (2012). La Monarquía en las Constituciones de 1812 y 1978. *Actualidad Jurídica (1578-956X)*, (31), 7-12.
- Fuente Lafuente, C. (2006). *Protocolo Oficial del Estado. Las Instituciones españolas del Estado y su ceremonial*. Madrid: Ediciones Protocolo.
- Gallego-Díaz, S. (1976, 3 de junio). El despertar del Rey en EE.UU. *El País*.
- García, D., & Pacheco, R. (2014). *Contemporary Spanish Foreign Policy*. Abingdon: Routledge.
- Gómez Mampaso, V., & Sáenz de Santamaría, B. (2001). *Una aproximación a la historia de las relaciones diplomáticas*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Kane, J., Patapan, H. & Hart, P. (2009). *Dispersed Democratic Leadership: Origins, Dynamics, and Implications*. Oxford: Oxford University Press Online.
- Hamid, S. (2011, 8 de marzo). Why Middle East Monarchies might hold on. *The Atlantic*.
- Lafuente, C. (2006). *Protocolo Oficial del Estado. Las Instituciones españolas del Estado y su ceremonial*. Madrid: Ediciones Protocolo.
- Leon, C. (2011). Sociopolitical aspects of the Norwegian Monarchy. *Bulletin of the Transylvania University of Brasov, Series IV: Philology & Cultural Studies*, 4, 97-104.
- López Caballero, B. (2006). *La Diplomacia y su protocolo*. Madrid: Ediciones Protocolo.
- McBain, G. (2012). Modernising the Monarchy--in legal terms: Part 3. *King's Law Journal*, 23(1), 69-93.

- Mannheim J. (1994). *Strategic Public Diplomacy & American Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mellisen, J. (Ed.) (2005). *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. Basingstoke: Palgrave.
- Mihle, A. (2013). The British and Danish Monarchies' awards of royal warrants in relation to EU state aid law and the free movement of goods. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 9, 177-217.
- Molina, I. (coord.). (2014). *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*. Real Instituto Elcano: Madrid.
- Molina, I., y Rodrigo, F. (2002). Las Transformaciones organizativas de la política exterior española. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 117. Julio-Septiembre, 173-220.
- Noya, J. (2007). *Diplomacia Pública para el Siglo XXI*. Barcelona: Real Instituto Elcano:
- d'Oliveira, H. U. J. (2012). The EU and its monarchies: Influences and frictions. *European Constitutional Law Review*, 8(1), 63-81
- Pérez, C., y Abellén, L. (2014, 2 de junio). *Un pilar de la integración europea*. El País
- Pérez de Cuellar, Javier. (1997). *Manual de Derecho Diplomático*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Prego, Vi. (2000). *Presidentes*. Barcelona: Plaza y Janes.
- Priego, A, & Corral, C. (2005). Discurso de Benedicto XVI al cuerpo diplomático acreditado ante la santa sede, 10 de enero de 2005. *Unisci Discussion Papers*, (8), 1-6
- Roobol, W. (2011). Twilight of the European Monarchy. *European Constitutional Law Review*, 7(2), 272-286.
- Rupérez, J. (2014, 3 de junio). *El mejor embajador de España*. ABC.
- Schaub, D. (2002). Can liberal education survive liberal democracy? *Public Interest*, (147), 45.
- Stepan, A., Linz, J. J., & Minoves, J. F. (2014). Democratic parliamentary monarchies. *Journal of Democracy*, 25(2), 35-51.
- Tuch, H. (1990). *Communicating with the World: US Public Diplomacy Overseas*. New York: St. Martin.
- Turner, B. (2012). In Defence of Monarchy. *Springer Science & Business Society*, 49, 84-89.
- MAEC (2012). *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España* (Colección Escuela Diplomática 18) Madrid: Escuela Diplomática.
- Veuger, S. (2014, 6th June). The Fall of Spain's King Juan Carlos I. *The National Interest*.
- Vilariño, Eduardo. (2007). *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Madrid: Tecnos.

Anexo 1. Viajes diplomáticos realizados por la Casa Real entre enero de 2004 y junio de 2014

Tabla 1. Viajes del Rey Juan Carlos I (2004-2014)

Viaje	Fecha	Lugar	Motivo
Oficial	17/19-5-2014	Arabia Saudita	Gira por los países del Consejo de Cooperación del Golfo.
Oficial	1/2 -5-204	Bahréin	Gira por los países del Consejo de Cooperación del Golfo.
Oficial	29/30-4-2014	Omán	
Oficial	15-4-2014	Kuwait	
Oficial	13-4-2014	E.A.U	
	11-2-2014	Lisboa Portugal	Clausura del IX Encuentro COTEC Europa
Oficial	15-07-2013	Rabat Marruecos	
Oficial	24/27-10-2012	India	
Trabajo	18/19-7-2012	Rusia	
Trabajo	6-6-2012	Chile	
Trabajo	3/4-6-2012	Brasil	
Trabajo	4-4-2012	Kuwait	
	29-3-2012	Bosnia y Herzegovina	Inauguración de la Plaza de España en Móstar en honor al Ejército Español
	21/23-10-2011	Jordania	Viaje de S.M. el Rey a Jordania
	13-10-2011	Italia	Clausura del IX Encuentro COTEC Europa
	7-4-2011	Berlín Alemania	Celebración del VI Foro Hispano-Alemán
	26/27-02-2011	Kuwait	50º Aniversario de la Independencia, 20º Aniversario de la Liberación y 5º Aniversario del Emir Sabah Al-Ahmad Al-Jaber Al Sabah
Privado	14-11-2010	Kuwait, Qatar, EAU	
	17-2-2010	Washington EEUU	Acompañado por el Ministro Miguel Ángel Moratinos y por el Jefe de la Casa de S.M. Alberto Aza
Oficial	8/9-2-2010	Líbano	Acompañado por el Ministro de Asuntos Exteriores M.A. Moratinos y la Ministra C. Chacón
Oficial	25/26-11-2009	Malta	Acompañado por Ministro de Política Territorial, M. Chaves, el alcalde de Madrid, A. Ruiz-Gallardón, y el jefe de Estado Mayor de la Defensa, Gral. J. J. Rodríguez Fernández.
Oficial	23/24-1-2009	Libia	
Oficial	19-6-2008	Moscú Rusia	Acompañado por el Secretario de Estado de Exteriores, A. Lossada Torres-Quevedo
Oficial	3/4-6-2008	Berlín	
Oficial	24/28-8-2008	EAU, A.Saudí y Kuwait	Delegación española organizada por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, el Instituto Español de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio
	31-12-2007	Afganistán	Visita al Contingente Español en Afganistán, junto con el Ministro de Defensa J.A. Alonso y Junta de Jefes del Estado Mayor.
Trabajo	6/7-2-2007	Berlín y Múnich Alemania	Clausura del Foro Hispano Alemán
Estado	6/8-11-2006	Paraguay	
	6-4-2005	Bruselas Bélgica	Visita al Parlamento Europeo y la Comisión Europeo

FUENTE: Elaboración propia tomando datos de La Casa Real

Tabla 2. Viajes de los Reyes Juan Carlos I y Sofía de Grecia (2004-2014)

Viaje	Fecha	Lugar	Motivo
Otro	26/28-4-2014	Roma Italia	Canonización de Sus Santidades los Papas Juan XXIII y Juan Pablo II
Estado	13-5-2011	Suiza	
	24/25-2011	Rusia	Inauguración Año Dual España-Rusia
Oficial	30-11-2009	Madeira Portugal	Visita a la Región Autónoma de Madeira
Estado	24/26-6-2009	Australia	Acompañados por la Ministra de Ciencia e Innovación, Cristina Garmendia
Estado	22/24-06-2009	Nueva Zelanda	
Estado	7-5-2009	Estonia, Letonia y Lituania	
Otro	18/20-2-2009	Pensacola EEUU	Celebración del 450 aniversario de la Base de Pensacola
Estado	17/18-2-2009	Jamaica	
Estado	16/17-2009	Trinidad y Tobago	
Estado	8/14-11-2008	Japón	Acompañados por la Ministra Cristina Garmendia y por los Secretarios de Estado Ángel Lossada y Silvia Iranzo
Estado	27/28-10-2008	Perú	
Estado	4/6-2-2008	Egipto	
	21-11-2007	Viena	Visita a la OSCE e inauguración de la nueva sede.
Oficial	29/30-6-2007	Kazajstán	
Estado	24/29-6-2007	R.P. China	Acompañado por el Ministro de Industria J. Clos y por el Ministro de Asuntos Exteriores M.A. Moratinos
Estado	29/31-5-2007	Hungría	Acompañado por el Ministro de Asuntos Exteriores M.A. Moratinos
Estado	16/18-4-2007	Luxemburgo	
Estado	29/30-3-2007	Guatemala	
Estado	27/28-3-2007	El Salvador	
Estado	23/26-3-2007	Colombia	Acompañados por el Ministro de Asuntos Exteriores, M.A. Moratinos, y la secretaria de Estado para Iberoamérica, T. Jiménez.
Estado	13/15-3-2007	Argelia	
Estado	6/8-6-2006	Noruega	
Oficial	26/27-4-2006	Qatar	
Estado	24/26-4-2006	Jordania	Acompañado por el Ministro de Asuntos Exteriores M.A. Moratinos
Oficial	8/10-4-2006	Arabia Saudí	
Estado	27/29-3-2006	Francia	
Estado	21/24-2-2006	Tailandia	
Estado	18/21-2-2006	Vietnam	
	7/8-4-2004	Vaticano	Solemne funeral por S.S. el Papa Juan Pablo II
Oficial	6/8-3-2005	Ginebra Suiza	Visita a las oficinas de las Naciones Unidas
Estado	18/19-1-2004	Marruecos	

Oficial	21/24-11-2004	Seattle, Crawford EEUU	
Oficial	18/19-11-2004	Cartagena de Indias Colombia	
Oficial	16/17-11-2004	Argentina	III Congreso Internacional de la Lengua Española
Estado	13/18-01-2004	Chile	

FUENTE: Elaboración propia tomando datos de La Casa Real

Tabla 3. Viajes realizados por Reina Sofía (2004-2014)

Viaje	Fecha	Lugar	Motivo
Solidaridad	3/4-6-2014	Nueva York EEUU	Recogida del Premio "Path to Peace"
Cooperación	18-3-2014	Guatemala	Viaje de Cooperación
Cooperación	8/11-4-2013	Mozambique	Viaje de Cooperación
Cooperación	15/19-10-2012	Bolivia	Viaje de Cooperación
Cooperación	1/7-7-2012	Filipinas	Viaje de Cooperación
Cooperación	7-10-2011	Haití	Viaje de Cooperación
Privado	23/25-3-2011	Grecia	
Cooperación	18-3-2011	Colombia y Ecuador	Viaje de Cooperación
Oficial	17/19-11-2010	EEUU	Inauguración de la exposición "Balenciaga" y entrega de la Gold Medal". Almuerzo y Conferencia organizado por el Queen Sofia Spanish Institute
Cooperación	8/9-4-2010	Etiopía	Viaje de Cooperación
Oficial	7/8-4-2010	Kenia	Cumbre regional del Microcrédito para África y Oriente Medio
Oficial	10/12-3-2010	Chipre	
Otro	7-10-2009	Atenas	Visita al nuevo museo de la Aerópolis
Oficial	5/8-10-2009	Grecia	
Cooperación	1/22-01-2009	Rep. Dominicana y Haití	Viaje de Cooperación
Oficial	16/18-12-2008	Damasco Siria	Asistencia a los actos del Día de España dentro del Programa "Damasco Capital Cultural del Mundo Árabe"
Oficial	14/17-5-2008	Grecia	Inauguración de la Casa de la Lengua en Rodas.
Cooperación	18/23-2-2008	Camboya	Viaje de Cooperación acompañada por el Director de la AECID Juan Pablo de la Iglesia
Otro	15/18-10-2007	Grecia	
Otro	4/5-10-2007	El Salvador	
Cooperación	5/7-2-2007	Indonesia y Camboya	Suspendido el viaje a Camboya por causa familiar
Oficial	10-12-2006	Oslo Noruega	Ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz a Mohammed Yunus
Otro	11-11-2006	Canadá	Asistencia a la Cumbre Mundial del Microcrédito
Oficial	11/14-06-2006	Tailandia	60º aniversario de la entronización de S.M. el Rey Bhumibol Adulyadej
Cooperación	2/5-4-2006	Senegal y Cabo Verde	Viaje de Cooperación

Otro	18/19-10-2005	Guatemala y El Salvador	Visita con motivo de las inundaciones producidas por la tormenta Stan
Otro	27-4-2005	Colombia	IV Foro Internacional del Microcrédito
Otro	25-4-2005	México	Foro sobre Microfinanzas y Desarrollo
Otro	18/20-4-2005	Chile	Cumbre Regional de Microcrédito para América Latina y el Caribe
Cooperación	21/25-2-2005	Argelia, Mauritania y Marruecos	Viaje de Cooperación
Otro	27-5-2004	Jordania	Visita junto a SS.AA.RR los Príncipes de Asturias al Príncipe Hussein y a la Princesa Noor Hamzah

FUENTE: Elaboración propia tomando datos de La Casa Real

Tabla 4. Viajes del Rey Felipe VI en su condición de Príncipe de Asturias (2004-2014)

Viaje	Fecha	Lugar	Motivo
Cortesía	7/9-5-2014	Costa Rica	Habilitado mediante el Real Decreto 289/2014 para asistir a la toma de posesión del Presidente electo, Excmo. Sr. Luis Guillermo Solís
Cortesía	31-5-2014 1-6-2014	El Salvador	Habilitado por el Rey Juan Carlos I para representar a España en la ceremonia de investidura de Salvador Sánchez Cerén
Otro	13-3-2014	Brasil	Presentación de la Fundación Consejo España-Brasil. Acompañado del Secretario de Estado de Cooperación e Iberoamérica Jesús Gracia
Cortesía ¹	10/11-3-2014	Santiago de Chile	Habilitado por el Rey Mediante el Real Decreto 98/2014 para representar a España en la ceremonia de investidura de Michel Bachelet
Cortesía	7-2-2014	Túnez	Asistencia a la ceremonia de adopción de la nueva constitución Acompañado por el Secretario de Estado Gonzalo de Benito
Cortesía	26/27-1-2014	Honduras	Asistencia a la Toma de posesión de Orlando Hernández. Designado como representante de España por el Real Decreto 1018/2013, de 20 de diciembre
Oficial	13/19-11-2013	California y Florida EEUU	Acompañado por su S.A.R. la Princesa de Asturias y por el Ministro de Asuntos Exteriores García-Margallo
Oficial	17/20-10-2013	Panamá	Cumbre Iberoamericana. Acompañado por el Ministros de Asuntos Exteriores García-Margallo
Cortesía	14/15-8-2013	Paraguay	Asistencia a la Toma de posesión Horacio M. Cartes Jara. Acompañado por el Secretario de Estado de Cooperación e Iberoamérica Jesús Gracia
Cortesía	23/25-5-2013	Ecuador	Asistencia a la Toma de posesión de Rafael Correa. Designado como representante de España mediante el Real Decreto 298/2013, de 26 de abril
Cortesía	29-11-2012 1-12-2012	México	Asistencia a la Toma de posesión Peña Nieto. Designado como representante de España mediante Real Decreto 1530/2012, de 8 de noviembre.
Oficial	4/5-10-2012	Ecuador	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Oficial	2/4-10-2012	Panamá	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Cortesía	15/18-8-2012	St. Domingo R. Dominicana	Asistencia a la Toma de posesión Danilo Medina. Designado como representante de España mediante Real Decreto 1083/2012, de 13 de julio.
Otro	19/23-6-2012	EEUU	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Oficial	30-5-2012 1-6-2012	Portugal	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias y por el Sec. de Estado para la UE Méndez de Vigo
Oficial	21-3-2012	Djibuti	Visita a las tropas españolas desplegadas en la Operación Atalanta y a la República de Djibuti
Trabajo	11/12-2-2012	Honduras	

Cortesía	10/11-1-2012	Nicaragua	Asistencia a la Toma de posesión Daniel Ortega. Designado como representante de España mediante el Real Decreto 1890/2011, de 30 de diciembre. Acompañado por el Sec. de Estado para Iberoamérica Jesús Gracia
Cortesía	9/11-12-2011	Argentina	Asistencia a la Toma de posesión Cristina Fernández. Designado como representante de España mediante el Real Decreto mediante el Real Decreto 1718/2011, de 18 de noviembre.
Oficial	21/25-11-2011	Chile	
Otro	7-11-2011	Londres R. Unido	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Otro	26-10-2011	Arabia Saudí	
Cortesía	27/28-7-2011	Perú	Asistencia a la Toma de posesión de Ollanta Humala. Designado como representante de España mediante el Real Decreto mediante el Real Decreto 979/2011, de 8 de julio. Acompañado del Sec. Estado de Asuntos Exteriores Yáñez-Barnuevo
Oficial	12/14-4-2011	Jordania	
Otro	12-4-2011	Palestina	
Oficial	11/12-4-2011	Israel	
Cortesía	1/2-1-2011	Brasil	Asistencia a la Toma de posesión de Dilma Rousseff. Designado como representante de España mediante el Real Decreto 1677/2010, de 10 de diciembre. Acompañado del Sec. Estado de Asuntos Exteriores Yáñez-Barnuevo
Oficial	22/25-11-2010	Perú	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Cortesía	6/8-8-2010	Colombia	Asistencia a la Toma de posesión de J.M. Santos. Acompañado del Sec. Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamérica Juan P. de la Iglesia
Cortesía	8-5-2010	Costa Rica	Asistencia a la Toma de posesión de Laura Chinchilla. Acompañado del Sec. Estado para Iberoamérica Juan P. de la Iglesia
Cortesía	10/11-3-2010	Chile	Asistencia a la Toma de posesión de Sebastián Piñera. Designado como representante de España mediante el Real Decreto 175/2010, de 19 de febrero
Cortesía	1-3-2010	Uruguay	Asistencia a la Toma de posesión de José Mujica. Designado como representante de España mediante el Real Decreto 175/2010, de 19 de febrero Acompañado del Sec. Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamérica Juan P. de la Iglesia
Cortesía	21/23-1-2010	Bolivia	Asistencia a la Toma de posesión de Evo Morales.
Oficial	16/19-1-2010	Abu Dabi EAU	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Oficial	9/12-11-2009	India	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Otro	5/8-10-2009	EEUU	Visita a los estados de Nuevo México e Illinois. Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Oficial	27/23-7-2009	Rumanía	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Cortesía	1/2-6-2009	Colombia	Asistencia a la Toma de posesión de Mauricio Funes. Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Oficial	26/29-5-2009		Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Otra	15/18-3-2009	Nueva York EEUU	Acompañado por S.A.R. la Princesa de Asturias
Otra	7-11-2008	Líbano	Visita a las tropas españolas

1 Desde 1996 S.A.R el Príncipe Felipe asume la asistencia a las Ceremonias de Transmisión del Mando Presidencial de los Jefes de Estado Iberoamericanos. Desde entonces ha asistido a un total de 69 tomas de posesión.



LA EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ: UNA IMAGEN DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR 1989-2014

The evolution of spanish commitment to peacekeeping operations. An image of Spain abroad 1989-2014

David García Cantalapiedra

Universidad Complutense de Madrid
Departamento de Estudios Internacionales
djgarcia@pdi.ucm.es



Autores

España en la comunidad internacional ha evolucionado de una forma que no se podía imaginar cuando a final de los años 70 se iniciaba la Transición. Pero más allá de los datos objetivos, cómo se percibe a España y cuál es su imagen en el mundo dependen de muchos factores y evolucionan con el tiempo. Sin ninguna duda, las operaciones de paz en las que España ha participado son un excelente mecanismo de proyección y promoción de esa imagen y un interesante índice de análisis para comprobar cuál es la visión que la población y otros estados tienen sobre España. No hay que olvidar que las imágenes son claves para la fiabilidad y la reputación de un Estado en las relaciones internacionales y son un aspecto clave para su marca-país. Tras 25 años de participación y más de 60 operaciones de paz, estas son un elemento de una imagen estratégica que se desea transmitir, una reputación que también comunica una serie de creencias y valores (sistema de creencias). Esas imágenes y un sistema de ideas y creencias ofrecen un marco de interpretación de quién es España, que debe mantener su imagen de actor fiable y seguro transmitiendo una serie de ideas y valores basados en el compromiso y la solidaridad en esta área, y contribuyen a la imagen positiva general del país.



Resumen

Imágenes, percepciones, reputación, Operaciones de Paz, España, Relaciones Internacionales.
Images, Perceptions, Reputation, Peace Operations, Spain, International Relations.



Key words

Recibido: 22/06/2014. Aceptado: 24/07/2014



Fechas

As a member of the International Community, Spain has transformed in ways that could barely have been envisaged back in the late 70s and the beginning of the Transition. Notwithstanding the objective data, the image of Spain and how Spain is perceived in the world depends on many factors and evolves over time. Undoubtedly, Peacekeeping Operations constitute an excellent stage where Spain can project and promote its image, while at the same time providing an interesting index analysis to determine the vision its own people and other states have of Spain. Images are key to the reliability and reputation of a state in international relations and they are crucial to the strategies affecting the national branding of a country. After 25 years of involvement and over 60 peacekeeping operations, these actions are fundamental to the strategic image of itself that Spain wishes to project: a country whose reputation also transmits a series of beliefs and values (Belief System). These images, together with a system of ideas and beliefs that provide a framework for the interpretation of who Spain is, must safeguard the country's image as a sound and reliable actor while transmitting a set of ideas and values based on commitment and solidarity in this area, thus contributing to an overall positive image of the country.



“Una monarquía en mi entender, cuando ha perdido su reputación, aun cuando no aya perdido el estado, es un cielo sin luz, un sol sin rayos; sin espíritu, un cadáver”.

Don Baltasar de Zuñiga, valido de Felipe III de España (Elliot, 2004)

1. Introducción

España en la comunidad internacional ha evolucionado de una forma que no se podía imaginar cuando a final de los años 70 se iniciaba la Transición. Desde allí, en poco menos de dos décadas, llegaba a convertirse en uno de los principales estados en el sistema internacional, uno de los principales contribuyentes de la ONU y sus operaciones de paz, uno de los cinco grandes de la Unión Europea, aliado activo de la OTAN e incluso aspirante a miembro del G-8 a principios del siglo XXI. Pero más allá de los datos objetivos, cómo se percibe a España y cuál es su imagen en el mundo depende de muchos factores y evoluciona con el tiempo. Sin ninguna duda, las operaciones de paz en las que España ha participado son un excelente mecanismo de proyección y promoción de esa imagen y un interesante índice de análisis para comprobar cuál es la visión de la población y otros estados sobre España¹. No hay que olvidar que las imágenes en las relaciones internacionales, de acuerdo al Profesor Robert Jervis, son “aquellas creencias sobre el otro que afectan a sus predicciones de cómo se comportará bajo determinadas circunstancias” (Jervis, 1970, p.5)². Este aspecto es fundamental para la fiabilidad y la reputación de

1 Aunque se suele hacer referencia a las operaciones de paz como operaciones de mantenimiento de la paz (Peacekeeping Operations), estrictamente estas son solo un modelo de las operaciones de paz, desde el punto de vista de los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas. El otro modelo serían las operaciones de imposición de la paz (Peace Enforcement Operations). Este artículo incluirá ambas bajo el denominador común de operaciones de paz, que generan entre los estados aliados fuertes componentes de reputación, fiabilidad y compromiso, cuestiones todas que afectan directamente a la imagen de España. Véase UN. *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

2 Una definición de imagen más compleja referida a los factores cognitivos sería “las estructuras cognitivas que resumen el conocimiento del actor-decisor sobre lo que debe conseguirse y por qué, sobre el cómo ha de hacerse y sobre los resultados de cómo conseguirlo”. Beach. L.R. (1990) *Image Theory: Decision-Making in Personal and Organizational Contexts*. Wiley. Pág.6, citado en Herrero, pág 145.

un estado en las relaciones internacionales y aspecto clave para su marca-país³. Esto es: qué se percibe, cómo se percibe, se siente, se interpreta y cómo se reacciona al entorno (Herrero, 2007, p. 140). Estas imágenes son representaciones mentales de las percepciones, las cuales son “un proceso integrativo por el cual los estímulos son interpretados por los individuos junto con los conocimientos previos y creencias del actor” (Herrero, 2007, p.143). Sin embargo, es apasionante comprobar que las relaciones entre los actores y los estados se realizan en realidad con las imágenes que se tienen de estos actores y estados. Esta aparente paradoja la explica el profesor Jervis estableciendo que operamos en el mundo real (*Operational Milieu*), pero desde un entorno psicológico (*Psychological Milieu*) (Jervis, 1976, p.15). Es clave la imagen que transmita el actor ya que influirá en cómo los otros lo perciben y analizan. La Transición, la pertenencia a las Naciones Unidas, la UE y la OTAN entre otros, incluyendo la participación en operaciones de paz, creaban una imagen nueva de España en el escenario internacional gracias a los índices y señales lanzados por España a través de sus declaraciones en cuanto a su compromiso con la seguridad occidental y global y con sus acciones en cuanto al compromiso y participación en operaciones de paz que entrañan una serie de costes de diferente tipo (humanos, económicos e incluso políticos), pero que refuerzan la reputación del país. Así, de cara a una correcta proyección de las imágenes, Jervis y Herrero establecen el uso de señales e índices: las primeras son aquellas acciones cuyo significado está establecido por un entendimiento tácito o explícito entre los actores; los segundos son acciones que aportan alguna evidencia inherente sobre el hecho de que la imagen proyectada es correcta porque está ligada intrínsecamente a las intenciones del actor emisor (Herrero, pág. 153 y 158-59).

La pertenencia a las Naciones Unidas, la UE y la OTAN entre otros, incluyendo la participación en operaciones de paz, crean una imagen nueva de España en el escenario internacional

2. “Fue el mejor de los tiempos...”⁴

Cuando hace 25 años comenzó su participación en operaciones de paz (primero en misiones de observación, como la UNAVEM I en Angola entre enero de 1989 y julio 1991 con un pequeño grupo de 7 hombres) para España se abría un lugar desconocido o *terra ignota*, no solo en términos de la operatividad de nuestras fuerzas armadas sino también en cómo respondería tanto la población española como otros pueblos y países ante nuestra aparición en estas operaciones. Rápidamente España, ante una experiencia positiva, se comprometería en operaciones que cubrían un amplio espectro: mantenimiento, imposición, construcción y ayuda humanitaria empezando por la UNTAG en Namibia de abril de 1989 a marzo de 1990 y acabando con ISAF en Afganistán o su participación en ATALANTA). Esto ha significado un importante cambio cultural en las instituciones, no solo militares, en la sociedad y en toda España, que influirá en las conductas políticas, de los medios de comunicación y en general de toda la sociedad. Un “[c]ambio cultural que conlleva cambio de percepción, cambio de imagen, cambio de responsabilidades, mayor sensibilización en Derechos Humanos, mayor compromiso con los problemas internacionales, ya sean consecuencia de conflictos o de desastres naturales” (Alejandro Sintés, 2007, p.430). Estos cambios definitivamente proyectan una imagen nueva de España en el exterior.

3 En cuanto al concepto Marca-País véase Noya, J. y Prado, F. (2012). *Marcas-país: éxitos y fracasos en la gestión de la imagen exterior*. DT 13/2012 - 9/10/2012. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/imagen+de+espana/dt13-2012_noya-prado_gestión_marcas-pais_imagen-exterior

4 El celeberrimo comienzo de la obra de Dickens, *Historia de Dos Ciudades*, “ Fue el mejor de los tiempos, fue el peor de los tiempos...”.

Esta proyección internacional ha tenido una doble misión: interna y externa. Internamente, junto con su profesionalización, supuso la “legitimación” de las fuerzas armadas respecto a la percepción de la visión y la misión que tenían para la sociedad española tras el régimen de Franco. Externamente supuso la “normalización” referente a que España se situaba como un estado plenamente integrado en el sistema internacional, en Naciones Unidas, que colaboraba con sus socios europeos y el resto de aliados en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, tanto en la OTAN como en la UE; amén de significar una vuelta de España al escenario internacional tras un lapso que cubría gran parte del siglo XX. España, a pesar de ser miembro de la ONU desde 1955 y del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ya en 1965, no había participado en ningún tipo de operaciones de paz de la ONU. Así, las primeras operaciones internacionales de paz en las que España se involucró respondieron a la dinámica del final de la Guerra Fría (Departamento de Información Pública de la ONU, 1998): la verificación de la retirada de las tropas cubanas en Angola (UNAVEM, 1989), la vigilancia del cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Contadora Centroamérica (ONUCA 1989-1991), ONUCA sería además la primera misión que estaría bajo mando español hasta su finalización en diciembre de 1991, la verificación de la separación del poder en Yemen (UNYOM, 1990), en apoyo del proceso de paz en el Salvador (ONUSAL, 1992-1995)(Pérez Seoáne, 2005) e incluso a la paz en Mozambique (ONU-MOZ 1993-1994). También España participó en una operación de imposición de la paz (*Peace Enforcement Operation*) y seguridad internacional: la operación *Desert Storm* para la liberación de Kuwait en 1991, aunque de una forma mucho más limitada. Probablemente, este gesto tenía una importancia cualitativa mayor ya que España, por primera vez desde hacía décadas, participaba en operaciones militares que no eran estrictamente operaciones de vigilancia o verificación como Cascos Azules, sino que se trataba de compartir la carga y ofrecer fiabilidad y compromiso con nuestros principales aliados y con el sistema de seguridad colectiva. Realmente, aunque España contribuyó como gigantesca base de proyección para las fuerzas aliadas de la Coalición liderada por Estados Unidos bajo mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se limitó a la participación de varios buques de la Armada colaborando en tareas de apoyo y patrulla en la operación. Las últimas operaciones de combate propiamente dichas se podrían remontar al conflicto de Sidi-Ifni en los años 50, o incluso a mediados de los 70 en el Sahara Occidental.

Esta época representaba el primer paso de un nuevo país y unas fuerzas armadas en proceso de cambio profundo, que pasaría su prueba de fuego en los largos años del conflicto de la Antigua Yugoslavia, el cual significaría la mayoría de edad para la participación de España en operaciones de paz. Esto haría cambiar la visión sobre España. Entre 1992 y 1995 se vieron imágenes de una crudeza no vista en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Sólo tras los acuerdos de Dayton se pudo detener el conflicto al conseguirse la firma del Acuerdo Marco General de Paz para Bosnia (GFAP). El Gobierno español se ofreció desde un primer momento a tomar parte en dicho esfuerzo con una Brigada que se desplegaría en Bosnia-Herzegovina, de julio a diciembre de 1996, al que se uniría un Batallón de Infantería de Marina del Tercio de la Armada. El gobierno de España aprobaría con Acuerdos de Consejo de Ministros de 17 de julio y de 28 de agosto de 1992, y de 8 de enero y 23 de abril de 1993, la autorización para esta participación de las Fuerzas Armadas españolas tanto en operaciones de mantenimiento de la paz como en las acciones de ayuda humanitaria a la población de Bosnia-Herzegovina, auspiciadas por las NNUU y la UE. De este modo se inició a finales de 1992 la participación de unidades españolas en la solución del conflicto encuadradas en UNPROFOR. En 1995 UNPROFOR sería sustituida por la Fuerza de Implementación de los Acuerdos de Paz (IFOR), y el 20 de diciembre de 1996 esta será sustituida por la SFOR (Fuerza de Estabilización) de la OTAN, integrada en

Las primeras operaciones internacionales de paz en las que España se involucró respondieron a la dinámica del final de la Guerra Fría

la División Multinacional Sudoeste liderada por Francia, llegando a contar con 1.200 efectivos (Marrero, 2007, p.130-136). En diciembre de 2004 por Resolución 1537 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de fecha 22 de noviembre, la Unión Europea se hace cargo de las operaciones en Bosnia-Herzegovina, efectuándose la transferencia de autoridad de la SFOR de la OTAN a la Fuerza de la Unión Europea (EUFOR) en la operación conocida como Operación ALTHEA, con una participación de 6.000 hombres de 33 países (22 de ellos eran miembros de la UE). La presencia de España terminaría en 2010 con un emotivo acto simbólico al abandonar la ciudad de Mostar, centro del posicionamiento de las fuerzas españolas en Bosnia, dejando tras de sí el agradecimiento de su población, la plaza mayor llamándose Plaza de España y una de las principales vías de Trebinje llevando desde hace poco el nombre de calle de España. La larga carretera que bordea el río Neretva y que une Sarajevo con el mar Adriático dejó de ser conocida como “ruta de la muerte” para llamarse “ruta de los españoles” en honor a quienes devolvieron la vida a aquella arteria esencial para el país, que en muchas ocasiones significó pagar con la propia: 23 soldados españoles cayeron en Bosnia (EuroActiv, 2010).

3. “Grandes Esperanzas (o Expectativas).....”⁵

Durante la etapa de la Post-Guerra Fría y el llamado momento unipolar, España participó con relevancia en operaciones de paz tanto de mantenimiento como de imposición de la paz y en acciones de ayuda humanitaria. Paradójicamente, en un momento que se pensaba que llegaría la paz perpetua al acabar el enfrentamiento de la Guerra Fría toda una serie de dinámicas internas, transnacionales y globales comenzaron a producir la necesidad de un incremento de acciones por parte de Naciones Unidas para salvaguardar la paz y seguridad internacionales: entrábamos en lo que algunos autores llaman la “Sociedad del Riesgo” (Beck, 1992 y 2002) o se anunciaba “la anarquía que viene” (Kaplan, 1994 y 2000). España se encontraba lista para una serie de compromisos en todo el espectro de operaciones de paz. Esta capacidad y disponibilidad incrementó la reputación e imagen de fiabilidad de España ante toda una serie de escenarios: no solo en el colapso del Estado y sus consecuencias perjudiciales (conflictos civiles, genocidio, desplazamiento), sino también en la salvaguarda directa de la paz, sobre todo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 que tendrían desgraciadamente su reflejo en Madrid el 11 de marzo de 2004. En 2003 se alcanzó el máximo histórico de participación en el exterior con 3.500 efectivos en cuatro escenarios diferentes, lo que obligó a las fuerzas armadas españolas a un esfuerzo suplementario al previsto hasta ese momento. El Gobierno establecería el 12 de diciembre de 2003 una participación máxima de 2.700 efectivos que no se alcanzaría hasta que se concluyó el repliegue de fuerzas en Irak en mayo de 2004. España participaría en toda una serie de diferentes escenarios y misiones, muchas de las cuales suponían nuevos retos debido a su complicado contenido y no siempre dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz más tasadas, pasando desde las masacres de Ruanda a la detención de los piratas somalíes, estados fallidos, insurgencias y terrorismo: UNAMIR (Ruanda, 1994), el ALBA (Albania, 1997), KFOR (1999-2009)⁶, *Iraqi Freedom* ((2003-2004), ISAF (Afganistán desde el año

Durante la Post-Guerra Fría y el llamado momento unipolar, España participó en operaciones tanto de mantenimiento como de imposición de la paz y en acciones de ayuda humanitaria

5 Dickens, C. (2012). *Grandes Esperanzas*. Barcelona: Vicent Vives.

6 Aunque no fue una operación de paz bajo mandato de Naciones Unidas, la participación de España con un relevante papel sobre todo en las operaciones aéreas durante la intervención de la OTAN en el conflicto de Kosovo en 1999 ofreció para los aliados de la OTAN y de la UE una excelente imagen de fiabilidad y compromiso de España tras su ingreso en la estructura militar integrada de la OTAN en 1997.

2002), la MINUSTAH (Haití, 2004-06), UNIFIL (Líbano, desde el año 2006) o ATALANTA (en Somalia desde enero de 2009). La ayuda internacional y las misiones humanitarias son a priori la cara más amable de las operaciones internacionales: España ha participado en varias ocasiones en operaciones humanitarias como en Kurdistán en 1991, INDIA MIKE (Mozambique, 2000) y en dos misiones: Respuesta Solidaria I y II, tras el tsunami en el sudeste asiático y el terrible terremoto en Pakistán (2005 y 2005-06 respectivamente). A su vez la que creó mayor polémica, a pesar de estar respaldada por varias resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, fue la participación en la Operación *Iraqi Freedom* desde abril de 2003. La participación española en la zona se concretó en el envío de dos diferentes tipos de unidades en misiones de ayuda humanitaria y restablecimiento de la seguridad. La primera participación fue autorizada mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de marzo de 2003, que autorizó el despliegue en Unm Qasr del buque Castilla y diversas unidades de apoyo entre las que se encontraba un hospital de campaña y una unidad NBQ, que se mantuvo en la zona de abril a julio de 2003. Con posterioridad, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de julio de 2003, se autoriza el despliegue de la Brigada Multinacional Plus Ultra con un máximo de 1300 efectivos que se integra dentro de la División Multinacional Centro-Sur cuyo mando ostentaba Polonia y desplegado en la zona central de Irak (An Najaf y An Nasiriya), bajo la resolución del Consejo de Seguridad 1511 de 16 de octubre de 2003 (Arias, 2006). Las unidades españolas finalizaron su presencia en la zona el 27 de mayo de 2004, dejando tras de sí 11 bajas.

Pero tras la experiencia de Bosnia quizá la operación más importante desarrollada por la fuerzas armadas españolas en operaciones de paz ha sido en Afganistán. La resolución 1.386 de 20 de diciembre de 2001 del Consejo de Seguridad autorizó la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de Afganistán. El Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2001 autorizó la participación española y la ayuda humanitaria comenzó a llegar por vía aérea ese mismo mes, mientras que el primer contingente de 450 soldados lo hizo en febrero de 2002. La OTAN se hizo cargo de la gestión de ISAF en agosto de 2003 mientras se desarrollaba en el sur la operación Libertad Duradera (*Enduring Freedom*) contra Al Qaeda y los talibanes. La misión de ISAF de la OTAN es la de prestar asistencia militar al Gobierno afgano para que pueda progresar en la estabilización y reconstrucción del país aprovechando la colaboración de Naciones Unidas y de los donantes internacionales. En mayo de 2005 y dentro de la ampliación del despliegue de ISAF para cubrir todo el territorio, España se hizo cargo del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Badghis, estableciendo su base principal en Qala-e-Naw (base provincial de apoyo "Ruy González de Clavijo"), y pasó a liderar la Base de Apoyo Avanzada de Herat para apoyar la acción de los tres PRT bajo el Mando Regional Oeste (RC-W) de ISAF que se instaló en dicha base. Funciones en las que se sigue hasta ahora, además de participar en los cuarteles generales de Kabul y Herat, así como de instruir las unidades de las fuerzas armadas (*Afghan National Army*, ANA) y las de las fuerzas de seguridad (*Afghan National Police*, ANP) (Real Instituto Elcano, 2011). Después de 12 años y tras sufrir 98 bajas, España se retira de Afganistán progresivamente, primero de su base en la provincia de Badqis en el noroeste del país, tras una presencia en esa zona desde 2005 en Qala-i-Naw, hacia Herat. El proceso de retirada de las fuerzas españolas de Afganistán comenzó en 2013 con una reducción del 10 por ciento de presencia y continuará hasta concluir a finales de 2014, cuando se hayan retirado todas las tropas internacionales. Sin embargo, España ha anunciado su disposición para continuar más allá de 2014 sus tareas en la base de Herat, donde los militares participan en labores de seguridad, la gestión del aeropuerto y del hospital.

Tras la experiencia de Bosnia quizá la operación más importante desarrollada por la fuerzas armadas españolas en operaciones de paz ha sido en Afganistán

Probablemente con las operaciones en Afganistán, en Líbano y en el Cuerno de África, España ha establecido su imagen en la sociedad internacional como país capaz, fiable y responsable, con el que se puede contar y que mantiene sus compromisos en muy diferentes escenarios; no solo en situaciones de relativa comodidad en cuanto a las operaciones, sino también en dinámicas complicadas que pueden significar costes humanos, económicos y políticos. Este tipo de índices y señales que puedan entrañar costes suelen ofrecer una mayor fiabilidad y refuerzan la reputación, también mejorando la posición relativa del país (Noya & Prado, 2012, p. 2-5). En el caso del Líbano, el escenario era inestable y precario, aunque la operación es de mantenimiento de la paz clásica, pero en una zona donde se han producido sucesivos enfrentamientos y donde la guerra entre Hezbolá e Israel en 2006 creó un nuevo tipo de conflicto, el llamado conflicto o guerra híbrida, cuyo desarrollo y consecuencias son mucho más difíciles de controlar. La intervención de Israel tras las operaciones de Hezbolá en diciembre de 2006 a través de la frontera entre el Líbano e Israel se prolongó durante 34 días. La Resolución 1.701 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 11 de agosto pretendía reforzar su Fuerza Provisional en El Líbano (UNIFIL) hasta un total de 15.000 soldados y, además, apoyar a las fuerzas armadas libanesas para establecer una zona libre de personal armado e impedir la entrada de armamento en el país. El Consejo de Ministros de 1 de septiembre de 2006 decidió atender a la petición de Naciones Unidas y el Congreso autorizó la intervención española con respaldo mayoritario seis días más tarde. El incremento de cascos azules facilitó la retirada israelí y la llegada de las Fuerzas Armadas libanesas para controlar el espacio situado entre el río Litani y la Línea Azul de separación. En la operación Libre Hidalgo participan 1.032 militares españoles con carácter permanente (medio centenar en Naqoura) dentro de los más de 4.000 de la Brigada Multinacional Este y del Cuartel General de UNIFIL, lo que sitúa a España como el quinto contribuyente de personal sobre el terreno.

La Operación Atalanta de la Unión Europea (EUNAVFOR ATALANTA) se puso en marcha el 8 de diciembre de 2008 y es realmente una operación de imposición de la paz (*Peace-Enforcement Operation*). El Consejo de Seguridad de NN.UU. consideró que la piratería en esta zona constituía un peligro para la paz y la seguridad internacional y en su Resolución 1814 de 15 de mayo de 2008 solicitó a los Estados miembros que tomaran medidas para proteger la navegación, el transporte y el flujo de asistencia humanitaria a Somalia. La Resolución 1816 autorizó a usar la fuerza bajo el Capítulo VII de la *Carta de Naciones Unidas* y la resolución 1846 permite desplegar fuerzas, tomar y disponer de los medios empleados y penetrar en aguas territoriales para reprimir los actos de piratería de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas sobre la ley del Mar (UNCLOS) que establece para sus Estados miembros el deber de reprimir la piratería en alta mar o en cualquier lugar que no se halle bajo la jurisdicción de un Estado, artículos 100 y 105. En caso de necesidad, la Resolución 1851 permite complementar la operación aeronaval con acciones que requieran entrar en el territorio y el espacio aéreo de Somalia, pero aún no se ha materializado ninguna acción concreta sobre los santuarios de los piratas. Prevista inicialmente para un año, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE han prorrogado en tres ocasiones su vigencia, que se extiende actualmente hasta el 12 de diciembre de 2014. En línea con la Resolución 1816 del Consejo de Seguridad de 2 de junio de 2008, el presidente del Gobierno español y el primer ministro de Francia lanzaron en junio de 2008 una iniciativa para promover en la UE la creación de un mecanismo de coordinación de medios militares contra la piratería. Dicha iniciativa se concretó en el establecimiento en septiembre 2008, bajo mando español, de una Célula de la Unión Europea (EUNAVCO) para la Coordinación de las acciones de las fuerzas navales y aéreas presentes en la zona y el intercambio de información con los

El presidente del Gobierno español y el primer ministro de Francia lanzaron en 2008 una iniciativa para promover en la UE la creación de un mecanismo de coordinación de medios militares contra la piratería

sectores interesados (navieras, OMI, Programa Mundial de Alimentos, pesqueros, Unión Africana). España participó en este mecanismo desde el inicio con un avión de patrulla marítima Orión P-3, con base en Yibuti. El Gobierno español siguió impulsando en la UE la adopción de una acción PCSD contra la piratería mediante una operación naval, que fue finalmente aprobada en el CAGRE del 10 de noviembre de 2008, de conformidad con y para cumplimiento de las correspondientes Resoluciones del Consejo de Seguridad (1814, 1816 y 1838). La Operación ATALANTA se inició el 8 de diciembre de 2008, con un total de unos 1.500 efectivos y con una triple misión: la protección de los convoyes del PMA (posteriormente se han incluido los de AMISOM), la protección de los buques más vulnerables que transitan por la zona (entre ellos se incluye a los pesqueros) y la disuasión y interrupción de los ataques piratas, además del control de la pesca en la zona. Tanto el área de operaciones como los cometidos de la Operación han ido modificándose a lo largo del tiempo para responder mejor a los ataques piratas. España ha sido uno de los principales contribuyentes a la operación, aporta medios navales y aéreos ininterrumpidamente desde su comienzo y ha asumido el mando de la fuerza en cinco ocasiones (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

4. Conclusiones

En 1621, Don Baltasar de Zúñiga, valido de Felipe III, tío y protector del futuro Conde Duque de Olivares, Don Gaspar de Guzmán, aconsejaba al futuro valido del rey Felipe IV que: “una monarquía en mi sentir, cuando ha perdido su reputación, aun cuando no haya perdido el estado, es un cielo sin luz, un sol sin rayos, sin espíritu un cadáver”. En el zenit del poder de la Monarquía Católica, Zúñiga gobernaba un imperio que mostraba claros signos de fatiga y declive. Pero para él, como para sus contemporáneos, era impensable abandonar sus deberes debido a dos cuestiones clave que eran conservación y reputación: primero el mantenimiento de las capacidades, poder y territorios de la Monarquía Católica, segundo la habilidad para ser atractivo a otros actores a través de la diplomacia, la cultura y los valores. Zúñiga entendía perfectamente el valor de la proyección de una imagen favorable en el mantenimiento del imperio. Para España, 400 años después, sigue siendo fundamental la proyección de una imagen favorable y atractiva, con una reputación de fiabilidad en los compromisos internacionales. Todo ello refuerza la imagen general del país. Así, la participación de las fuerzas armadas españolas en más de 60 operaciones de paz en todo el espectro posible, desde observación hasta ayuda humanitaria pasando por mantenimiento, imposición y medidas para la construcción de la paz, ha sido y es un instrumento ideal para proyectar una determinada imagen de España. Son un elemento de una imagen estratégica que se desea transmitir, la reputación que también comunica una serie de creencias y valores (*Beliefs System*): las imágenes y un sistema de ideas y creencias ofrecen un marco de interpretación de quién es España, en este caso a través de las operaciones de paz. España debe mantener su imagen de actor fiable y seguro, transmitiendo una serie de ideas y valores basados en el compromiso y la solidaridad en esta área, ya que contribuye a la imagen positiva general de España. Tras cuatro siglos, España ha conseguido alcanzar de nuevo la reputación que Zúñiga deseaba.

España debe mantener su imagen de actor fiable y seguro, transmitiendo una serie de ideas y valores basados en el compromiso y la solidaridad

Bibliografía

- Arias, I. (2006). *Confesiones de un diplomático. Del 11S al 11M*. Barcelona: Planeta.
- Alejandro Sintés, L. (2007). "La participación de las F.A.S. en misiones internacionales". En I. Sepúlveda y S. Alda (Eds.). *Fuerzas Armadas y políticas de defensa: transición y modernización*, vol. I. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. UNED.
- Elliot, J. (2004). *El Conde Duque de Olivares*. Barcelona: Editorial Crítica.
- EuroActiv. (2010, 19 de octubre). *18 años después España retira sus tropas de Mostar*. Recuperado de <http://www.euractiv.es/noticias/seguridad/noticia.php?noticia=1630>
- Herrero, R. (2007). *La realidad inventada. Percepciones y procesos de toma de decisiones en Política Exterior*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Jervis, R. (1970). *The Logic of Images in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Jervis, R. (1976). *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton University Press.
- Marrero, I. (2007). *La participación de las fuerzas armadas españolas en misiones de paz*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. *Operaciones Navales: la Operación Atalanta*. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Pirateria/Paginas/OperacionesNavalesLaOperacionAtalanta.aspx>
- Noya, J. & Prado, F. (2012). *Marcas-país: éxitos y fracasos en la gestión de la imagen exterior*. Documento de Trabajo 13/2012 - 9/10/2012. Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/imagen+de+espana/dt13-2012_noya-prado_gestion_marcas-pais_imagen-exterior
- Real Instituto Elcano. (2011). *ABC de la misión en Afganistán*. Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9dbf5380470e56c2b4d5be00526b8882/Actualizacion_afganistan_mayo2011.pdf?MOD=AJPERES

Documentos de referencia

- Beck, U. (1992.) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, U. (2002). *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo XXI.
- Hoffman, F. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, Virginia: Potomac Institute for Policy Studies.
- Hoffman, F. (2009). Hybrid Warfare and Challenges. *JFQ*. 52, 1st quarter.
- Kaplan, R. (1994, February 1). The Coming Anarchy. *The Atlantic* Recuperado de <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>
- Kaplan, R. (2000). *La anarquía que viene. La destrucción de los sueños de la posguerra fría*, Barcelona: Ediciones B.

- Mattis, J. & Hoffman, F. (2005). Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars. *Proceedings*. USNI November Vol. 132/11/1: 233.
- Mansoor, P, Murray, W. & Peter R. (2012). *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ONU. (1998). *The Blue Helmets. A review of United Nations Peace-keeping*. Nueva York: Naciones Unidas. Departamento de Información Pública.
- ONU. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Recuperado de http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf
- Pérez Seoáne, P. (2005). Misiones de paz en Centroamérica y Haití. Participación de las FF.AA. españolas. *Cuadernos de Estrategia* n° 131, pág. 181-210. CESEDEN.
- PNUD. (2013). *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/2013-report>



SOBRE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PYME Y SU CONTRIBUCIÓN A LA IMAGEN EXTERIOR DE ESPAÑA

On the internationalization of SMEs and its contribution to Spain's image abroad

Isidoro Romero

Universidad de Sevilla
Facultad de CC. Económicas y Empresariales
isidoro@us.es



Autores

María José Rodríguez-Gutiérrez

Universidad de Sevilla
Facultad de CC. Económicas y Empresariales
mjrodri@us.es

Este artículo reivindica el papel de las PYME como actores estratégicos en la conformación de una buena imagen exterior de España. En el actual escenario de globalización, en el que la nacionalidad de las grandes corporaciones tiende a diluirse, las PYME podrían llegar a contribuir más establemente a la marca España por su vinculación más permanente y estrecha al territorio. Igualmente, en algunos contextos, como en el caso de Latinoamérica, las PYME podrían coadyuvar a una imagen más amable de España en el exterior.

El trabajo presenta algunos rasgos esenciales del grado y tendencias de internacionalización de la PYME española. Desde esta perspectiva, el artículo analiza los mecanismos y condicionantes que delimitan la contribución potencial que las PYME pueden realizar a la marca España. Asimismo, se señalan algunas ventajas de asociar la imagen exterior de España a las PYME y algunas posibles iniciativas para mejorar la contribución de las PYME internacionalizadas a la marca España.



Resumen

Marca país; España; PYME; internacionalización.
Nation brand; Spain ; SMEs; internationalization.



Key words

Recibido: 21/04/2014. Aceptado: 16/07/2014



Fechas

This article vindicates the role of SMEs as strategic actors in shaping a good image of Spain abroad. In the current framework of globalization, the nationality of corporations tends to fade. Hence, SMEs could contribute more stably to improving the nation brand of Spain due to its more permanent and close linkage to the territory. Similarly, in some specific contexts, as in the case of Latin America, SMEs could contribute to a more friendly image of Spain abroad.



The paper presents some essential characteristics and trends of the internationalization of Spanish SMEs. From this perspective, the article analyzes the mechanisms and factors which delimit the potential contribution that SMEs can make to the nation brand of Spain. Furthermore, the article points out some advantages of associating the external image of Spain with SMEs and some possible initiatives to enhance the contribution of internationalized SMEs to Spain's national branding project.

1. Introducción

La imagen exterior de España se ha configurado tradicionalmente en torno a un reducido grupo de rasgos estereotipados y de vigencia cuestionable en algún caso, referidos a nuestra cultura y estilos de vida. Esta imagen simplificada, que no se ajusta a la complejidad y diversidad de la sociedad española actual, confluye en una idea distorsionada de España como país “bueno para vivir”, pero “malo para trabajar” (Lamo de Espinosa, 2013).

A este sesgo característico de nuestra imagen exterior se habrían venido a sumar en los últimos años percepciones negativas vinculadas a la crudeza de la crisis, a sus consecuencias sociales y a una visión de España como problema económico. Estos efectos negativos de la crisis sobre la imagen exterior del país han diluido posiblemente las connotaciones de progreso y modernización que pudieron generarse en el período de expansión anterior, asociadas en parte a la presencia internacional de las grandes empresas españolas.

A este respecto, se suele interpretar que las grandes compañías, con sus marcas reconocidas internacionalmente, actúan como “buques insignia” de la economía nacional, condicionando positivamente la imagen exterior de España¹. Conforme a esta interpretación, las PYME se beneficiarían en su proceso de internacionalización de la imagen-país fraguada por los grandes grupos empresariales, que generarían con su expansión internacional un efecto arrastre para el resto del tejido empresarial.

Sin embargo, este artículo adopta el punto de vista inverso. En él se reivindica el papel de las PYME como actores estratégicos en la conformación de ese activo intangible que podemos denominar “marca España”². Se defiende aquí que las PYME pueden contribuir de manera notable a la proyección de una buena imagen exterior para la economía española, actuando en algunos contextos, como en el caso de Latinoamérica, como un canal aún más efectivo que las grandes corporaciones.

Para ello se comenzará por presentar, en el segundo apartado, algunos rasgos esenciales del grado y tendencias de internacionalización de la PYME española. Éstas muestran una actividad

1 En cualquier caso, las grandes empresas españolas tienen una presencia global limitada en términos de posicionamiento de sus marcas. Solo la marca Zara se situó entre las 100 con mejor reputación en el mundo en 2013 según el ranking que elabora la consultora *Reputation Institute*.

2 Siguiendo a González y Casilda (2002) se adopta a lo largo de este artículo la noción “activo-país” o “marca-país” entendida como un “conjunto de fortalezas y debilidades vinculadas al país de origen que incorporan o sustraen el valor suministrado por una marca o servicio al fabricante y/o a sus clientes”.

exterior menor que la de las grandes empresas, aunque su grado de internacionalización sea similar al de las PYME a escala europea.

No obstante, en las últimas décadas se está incrementando la presencia exterior de las PYME españolas, tanto a través de su acceso a mercados exteriores de exportación, como a través de su presencia directa como inversoras en el extranjero. Este proceso podría estar intensificándose a resultas de la crisis económica, en tanto la caída de la demanda interna estaría empujando a las PYME a abrirse camino en nuevos mercados de exportación.

En este contexto, la influencia que la actividad internacional de la PYME puede tener sobre la imagen exterior de España tenderá a incrementarse en el futuro. Desde esta perspectiva, el apartado tercero de este artículo analiza los mecanismos y condicionantes que delimitan la contribución potencial que las PYME pueden realizar a la marca España. Asimismo, se señalan algunas ventajas de asociar la imagen exterior de España a las PYME y no solo a las grandes empresas, entendidas como “abanderadas” de la economía nacional.

2. El proceso de internacionalización de la PYME española

A lo largo de las últimas décadas la empresa española ha abordado un intenso proceso de internacionalización bajo el impulso de la integración europea, la creciente liberalización de los mercados internacionales, la mejora de las redes de transporte y el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

No obstante, el profundo proceso de internacionalización de la economía nacional desde la incorporación de España en 1986 a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) se ha concentrado principalmente en el segmento de las grandes empresas³. En la actualidad, un selecto grupo de compañías multinacionales españolas ocupan posiciones relevantes a nivel internacional en sus correspondientes mercados (banca, energía, telecomunicaciones, construcción, moda, entre otros) asumiendo en algunos casos un rol protagonista.

Sin embargo, la española es una economía dual donde las grandes empresas se encuentran a la altura de las grandes corporaciones de las economías más avanzadas en términos de productividad o gasto en I+D, pero las PYME están comparativamente más atrasadas. En estas circunstancias, la PYME española ha quedado rezagada en cuanto a su expansión internacional, y su adaptación al proceso de globalización económica es aún incompleta. Este hecho supone una limitación muy relevante para la economía nacional, dado que las PYME constituyen la base fundamental de cualquier economía y lo son aún con mayor intensidad en el caso de España.

De las 1.464.982 empresas con asalariados existentes en España en 2013, el 99,7% eran PYME de menos de 200 empleados, según los datos del Directorio Central de Empresas (INE, 2014). Entre ellas, el grupo de microempresas (1-9 asalariados) es el más importante absorbiendo el 90,7% del total de empresas. Atendiendo al sector de actividad, el 53,1% de las PYME opera en el sector servicios, siguiéndole en importancia el comercio (26,3%) y la construcción (11,8%).

La PYME española ha quedado rezagada en cuanto a su expansión internacional

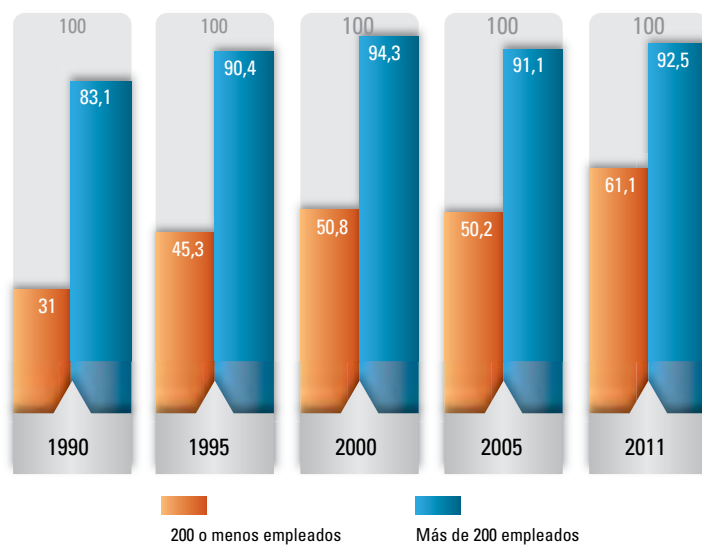
3 El concepto de internacionalización empresarial comprende tanto la presencia de la propia empresa (o de sus productos y recursos) en mercados extranjeros, como la utilización por parte de la empresa de recursos exteriores en su proceso productivo y comercial. No obstante, este trabajo adopta una visión limitada de la internacionalización centrándose en la presencia de las empresas españolas o de sus productos y servicios en el extranjero, es decir, de las actividades de exportación y de la inversión directa en el exterior.

Según un estudio encargado por la Comisión Europea (2013), en España las PYME aportaron en 2012 el 64,8% del valor añadido total. De acuerdo con el registro de empresas inscritas en la Seguridad Social a diciembre de 2013, las PYME dan empleo en España a 6.891.461 trabajadores, lo que representa el 57,8% del empleo total en empresas con al menos un trabajador (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014)⁴. Los datos sitúan a España como uno de los países de la Unión Europea en los que más peso tienen las PYME (Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2014).

La importancia de las PYME en el tejido empresarial español recomienda mantener un compromiso firme con la participación de estas empresas en el sector exterior, ya que la actividad internacional de las PYME refuerza su crecimiento, impulsa su nivel de competitividad e innovación y favorece la sostenibilidad de la compañía a largo plazo.

Como puede comprobarse en el gráfico 1, a partir de datos de la Encuesta de Estrategias Empresariales (ESEE), a principios de la década de los noventa del siglo pasado el porcentaje de grandes empresas que exportaban se situaba en el 83%, frente al 31% para las PYME⁵. Desde entonces, la actividad exportadora de la PYME se ha incrementado de manera notable, de modo que el porcentaje de PYME exportadoras se había duplicado a la altura de 2011. Este proceso de internacionalización podría estar acelerándose en los últimos años en el contexto de la crisis. Ante la caída de la demanda interna, las PYME se están viendo empujadas a salir al exterior como única alternativa a la coyuntura adversa⁶.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de empresas exportadoras por tamaño. 1990-2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta sobre Estrategias Empresariales –ESEE– (Fundación SEPI, 2014).

Por su parte, la propensión exportadora –porcentaje de las ventas totales que van destinadas al mercado internacional– ha mantenido una tendencia al alza para ambos grupos de empresas

4 Empresas del Régimen General –excluidos los Sistemas Especiales Agrario y de Empleados de Hogar– y del Régimen Especial de la Minería del Carbón. La clasificación por tamaño del registro de empresas de la Seguridad Social considera PYME a las empresas entre 1 y 249 asalariados.

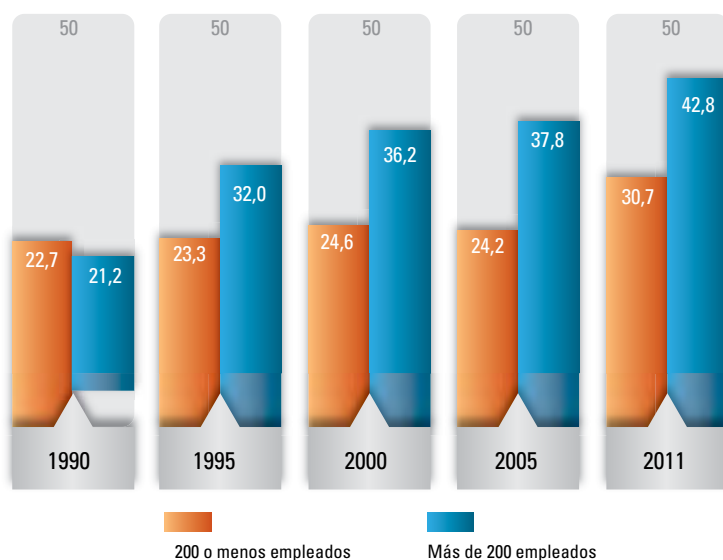
5 La ESEE proporciona información sobre las características y estrategias empresariales de una muestra representativa de empresas de más de diez trabajadores pertenecientes a las industrias manufactureras.

6 La base exportadora de España creció más de un 10% en 2013 y el número de empresas exportadoras supera las 150.000 (Expansión, 2014).

desde los años noventa, aunque la evolución de las ventas exteriores de las PYME se ve más afectada por el ciclo de la economía española (véase gráfico 2). Entre las grandes empresas, las exportaciones crecieron de forma continua y con mayor intensidad durante todo el periodo, mientras que en el caso de las PYME se observa cierto estancamiento hasta el estallido de la actual crisis económica, cuando se aceleró el crecimiento de las ventas exteriores provocando un aumento de su propensión exportadora.

Como consecuencia de la importancia del sector de la PYME en el conjunto de la economía española y su menor internacionalización, la base exportadora de la economía nacional resulta limitada. De este modo, según los datos del Banco de España, solo un 12% de las empresas españolas exportó bienes y un 9% exportó servicios no turísticos durante el período 2001-2011. Asimismo, la dualidad de la estructura empresarial española determina un alto grado de concentración de las exportaciones; de modo que el 1% de las empresas con mayor volumen exportador acapara el 67% del total de las exportaciones. La cifra asciende al 93% cuando se considera el 10% de las mayores empresas exportadoras (Correa-López y Doménech, 2012).

Gráfico 2. Evolución de la propensión exportadora según tamaño. 1990-2011.



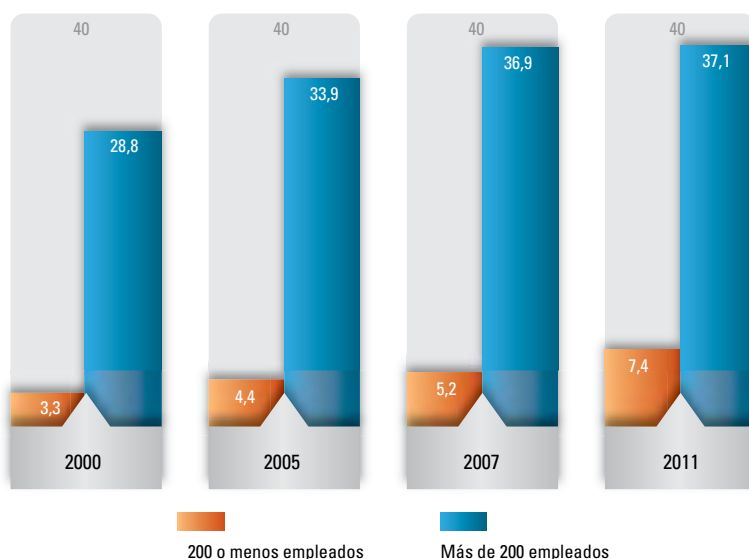
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ESEE (Fundación SEPI, 2014).

La menor actividad exportadora de las PYME españolas es el resultado de un conjunto de factores entre los que se pueden señalar su baja calidad emprendedora (Fernández-Serrano y Romero, 2013), unas condiciones del entorno que dificultan el desarrollo de las PYME (Banco Mundial, 2013) o los problemas de competitividad derivados de su reducido tamaño medio, su baja productividad y eficiencia, o su bajo nivel tecnológico, entre otros aspectos (Camisón y de Lucio, 2010).

Junto a la exportación, algunas empresas españolas han optado por estrategias de internacionalización más avanzadas, implantándose en los mercados exteriores. Desde mediados de la década de los noventa se asiste a un incremento sustancial de los flujos de inversión directa española en el exterior, siendo cada vez más las empresas españolas que han consolidado su presencia internacional. Una parte sustancial de esa inversión es efectuada por las empresas de mayor tamaño. Según la Encuesta sobre Estrategias Empresariales (ESEE), en 2011 el porcentaje de empresas de más de 200 trabajadores con participación en el capital social de otras empresas

localizadas en el extranjero fue del 37,1%. Este porcentaje es sustancialmente inferior en el caso de las empresas de menor tamaño, donde alcanzó el 7,1% (gráfico 3).

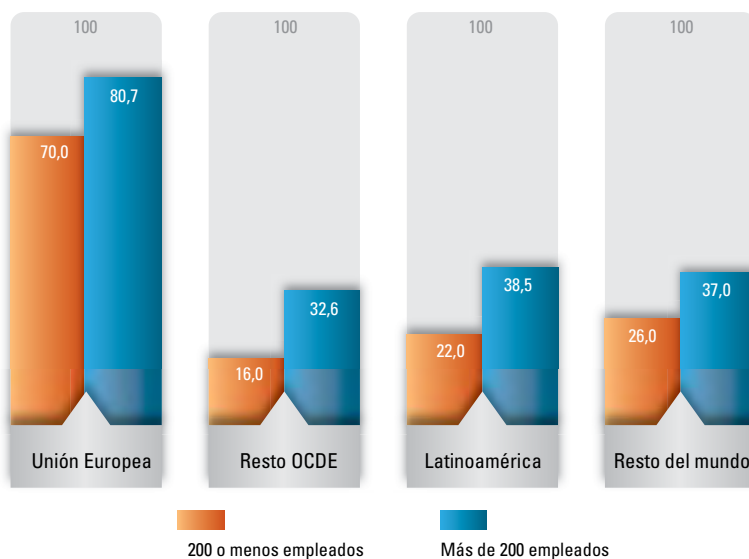
Gráfico 3. Evolución del porcentaje de empresas con participación en el capital social de otras empresas localizadas en el extranjero por tamaño 2000-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ESEE (Fundación SEPI, 2014).

En relación al área geográfica de destino de las inversiones directas, las empresas participadas por PYME españolas se encuentran por lo general en la Unión Europea, seguida de Latinoamérica (gráfico 4). Las empresas localizadas en el extranjero y participadas por empresas españolas de 200 o menos trabajadores realizan principalmente actividades de comercialización o distribución (50%), mientras que las empresas de más de 200 trabajadores participan mayoritariamente en empresas que elaboran productos similares a los de la matriz en España (61,2%) (Fundación SEPI, 2013)

Gráfico 4. Empresas con participación en otras empresas según área geográfica y tamaño. 2011 (*)

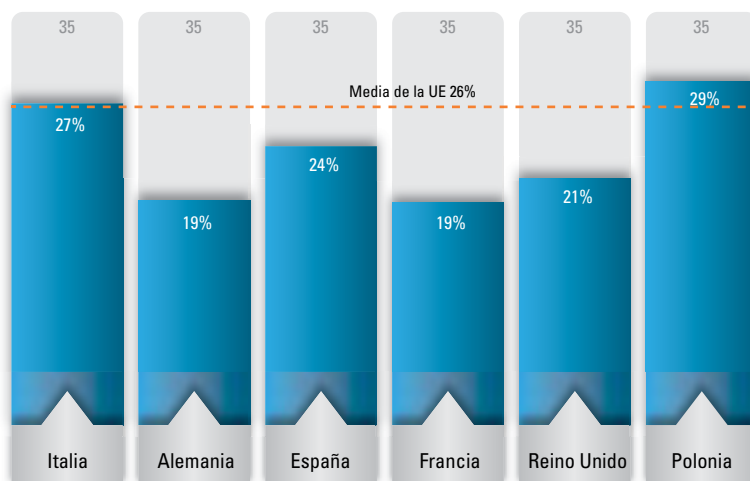


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ESEE (Fundación SEPI, 2014).

(*) Porcentajes sobre el total de empresas con participación en otras empresas localizadas en el extranjero.

Desde una perspectiva internacional, según un estudio encargado por la Comisión Europea sobre la internacionalización de las PYME europeas (EIM, 2010), España presenta un porcentaje de PYME exportadoras ligeramente inferior a la media de la UE-27, coincidiendo en ello con otras grandes economías de la UE como Alemania, Reino Unido o Francia (gráfico 5).

Gráfico 5. Porcentaje de PYME exportadoras. 2006-2008.



Fuente: Elaboración propia con datos de EIM (2010).

Asimismo, el número de PYME españolas que participan en inversiones directas en el exterior (2,1%) es similar a la media de la Unión Europea (2,3%) (EIM, 2010). No obstante, si se consideran otros aspectos relacionados con las inversiones directas, como son las relaciones de cooperación técnica o la subcontratación de empresas extranjeras, el nivel de internacionalización de las PYME españolas resulta inferior al de la mayoría de los países de la Unión Europea. Considerando globalmente todas las dimensiones de la internacionalización empresarial, las PYME españolas, en términos generales, muestran un nivel de internacionalización similar al de sus homólogas en la Unión Europea (EIM, 2010).

3. PYME e imagen de España en el exterior

La imagen de los países se conforma en torno a tres factores principales: aspectos instrumentales (relacionados con la eficiencia, la seriedad y el rigor, o los negocios), aspectos expresivos (relacionados con el ocio, la diversión y el entretenimiento) y un tercer factor, menos definido, vinculado a la idea de calidad (Lamo de Espinosa, 2013).

Pues bien, la imagen de España, en comparación internacional, figura en las primeras posiciones en las dimensiones expresivas, pero en las últimas en las dimensiones instrumentales. Según un estudio de *Reputation Institute*, los ciudadanos del G8 recomendarían vivir en España 10 puntos más que lo harían respecto a otro país del G8. Sin embargo, recomendarían invertir en España 10 puntos menos y recomendarían comprar productos españoles 5 puntos menos (Lamo de Espinosa, 2013). España tiene, por lo tanto, un amplio margen de mejora en cuanto a la dimensión económica-instrumental de su imagen exterior⁷.

⁷ Este análisis, generalmente compartido en España, es también asumido por observadores internacionales. En palabras del prestigioso seminario británico *The Economist*, en un artículo reciente bajo el título "Made in Spain. A pressing issue", "[...] the country clearly has some way to go in raising the prestige of the *Made in Spain* label".

En este sentido, la construcción de la marca España como un marchamo de eficiencia económica sería muy importante por sus repercusiones sobre las empresas nacionales favoreciendo la exportación de bienes y servicios y mejorando el atractivo de nuestro país como destino de la inversión extranjera.

Las PYME serían las mayores beneficiarias de una mejor imagen-país. Las grandes empresas pueden desarrollar marcas propias bien posicionadas y no verse tan influenciadas por el efecto país de origen. Sin embargo, las PYME carecen frecuentemente de marcas reconocibles y de recursos para introducirlas⁸, de modo que la marca-país puede resultar un condicionante fundamental.

No obstante, la relación de influencia entre la marca-país y la internacionalización de las empresas españolas se manifiesta también en el sentido inverso: una mayor presencia internacional de las empresas españolas, consolidando una imagen de marca positiva en el exterior, mejoraría a su vez los aspectos instrumentales de la marca España como activo-país.

En este sentido, como señala Otero (2013), la imagen-país y la imagen de marca de las empresas nacionales en el exterior son variables que se retroalimentan: una mayor presencia de marcas nacionales en el exterior genera de forma directa una mejor imagen-país y, al mismo tiempo, una mejor imagen-país constituye un atributo diferenciador que favorece la internacionalización de las marcas nacionales. Se produce así un efecto sinérgico o de “fertilización cruzada” (González y Casilda, 2002).

Este artículo, en función de sus objetivos, se ocupa particularmente de uno de los sentidos de esta interacción: la contribución de las empresas internacionalizadas, y concretamente de las PYME, a la construcción de la imagen exterior de España.

A resultas del proceso de globalización, las empresas originarias de un país y sus productos circulan internacionalmente y están presentes en muchos otros países. De este modo, los consumidores compran en su día a día productos procedentes de naciones donde probablemente nunca hayan estado, así como bienes y servicios producidos en su propio país por empresas procedentes de otros países. A partir de estas experiencias particulares de consumo, los individuos conforman un conjunto de significados que asocian al país de origen del producto/empresa. Como apunta Otero (2013), “en este universo, las empresas y marcas son de sus países y los países son fabricantes de marcas y productos”. Este fenómeno de identificación determina que las empresas y marcas de un país actúen en cierta medida como “embajadores” nacionales.

Conviene señalar que el proceso de internacionalización de las empresas está dando lugar, en el caso de las grandes compañías, a grupos transnacionales en los que resulta cada vez más discutible asociar la empresa a una nacionalidad. Este proceso afecta también a las grandes corporaciones españolas que, en algunos casos, muestran una elevada penetración del capital extranjero en su accionariado y obtienen más beneficios, tienen más empleados o invierten más en el extranjero que en la propia España. En estas circunstancias, cabe preguntarse hasta qué punto siguen siendo “españolas” algunas grandes empresas “españolas”⁹.

*Hasta qué punto
siguen siendo
“españolas”
algunas grandes
empresas
“españolas”*

8 En un estudio sobre la internacionalización de la PYME española realizado por la Fundación EOI (2012) se muestra cómo, incluso entre las propias PYME con actividad exterior, un mayor tamaño está asociado con una mayor actividad de publicidad en mercados externos. En las empresas de menos de 10 trabajadores solo una de cada cuatro había realizado algún tipo de publicidad exterior, mientras que en las PYME entre 26 y 50 empleados esta proporción se elevaba prácticamente a la mitad.

9 A título ilustrativo, Ignacio Sánchez Galán, Presidente de Iberdrola, afirmó en una comparecencia pública en Londres en febrero de 2014: “Somos más británicos, americanos y mexicanos que españoles”, en alusión al peso de cada negocio en las cuentas de la empresa (Expansión, 2014).

A pesar de ello no cabe duda de que, en la mayor parte de los casos, el país de origen asociado a una empresa o sus marcas sigue agregando connotaciones a la imagen de marca de los productos y que, recíprocamente, la imagen de marca de las grandes empresas influencia significativamente la imagen-país. No obstante, la capacidad de las grandes empresas de contribuir a la marca España podría estar diluyéndose en algunos casos. Por el contrario, resulta razonable pensar que la identificación de la PYME con el territorio es mucho más intensa y permanente que en el caso de la gran empresa. Esta circunstancia eleva el potencial de las PYME internacionalizadas como cauce para la creación de la marca-país.

A este respecto, algunas grandes corporaciones, en función de su estrategia global de marketing, pueden llegar a preferir que no se las asocie con una nacionalidad. González y Casilda (2002) ilustran este fenómeno desde una perspectiva internacional con el caso de Danone. Esta compañía busca ser percibida en su proceso de internacionalización como una marca multilocal y no como una marca francesa o internacional. Como resultado, si preguntáramos en España sobre la nacionalidad de Danone, muchos de los consumidores probablemente responderían que es una marca española. Este fenómeno se aprecia también en el caso de las empresas españolas, de tal modo que muchas firmas procuran disociar su imagen de marca al “Made in Spain” optando por insinuar un origen distinto, por ejemplo, utilizando nombres italianos (Peralba, 2009). Se trata con ello de eludir algunas connotaciones negativas de la imagen-país de España y/o vincular su producto a percepciones positivas asociadas a otras nacionalidades, para conseguir así alguna ventaja competitiva.

Ciertamente, hay que tener en cuenta que la imagen del país de origen puede tener efectos negativos sobre la percepción y el comportamiento del consumidor respecto a las marcas o empresas de esa nacionalidad. En algún caso extremo puede existir incluso un fenómeno de “animosidad” frente al país de origen, entendida ésta como una antipatía derivada de conflictos históricos o actuales, de carácter militar, político o económico, con efectos directos sobre las decisiones de compra de los consumidores respecto a las marcas nacionales. La animosidad puede estar presente en forma de una rivalidad saludable, de un enfrentamiento enconado, o generarse como reacción a lo que se percibe como prácticas comerciales ilegítimas desarrolladas por determinados países (González y Casilda, 2002).

En el caso de España cabría apreciar una cierta animosidad en algunos colectivos sociales en Latinoamérica, región que, paradójicamente, ha sido uno de los destinos más importantes de la inversión directa de las grandes empresas españolas en las últimas décadas. Así pues, en un estudio internacional de marcas –*Brand Asset Valuator*– realizado por Young & Rubicam se apreciaba como la valoración de España en los países europeos es mejor que la obtenida en los países latinoamericanos, respecto a los que se observó un cierto alejamiento emocional. España es vista frecuentemente en Latinoamérica como un país progresista, pero arrogante e incluso distante (González y Casilda, 2002).

Esta percepción, evidentemente derivada de la historia común de colonización de Latinoamérica por España, podría estar avivándose en las últimas décadas ante la implantación de las grandes compañías españolas en la región. Algunos grupos sociales parecen contemplar a las grandes corporaciones españolas como “nuevos conquistadores”, atribuyéndoles un afán explotador y señalándolos como el origen de ciertos problemas económicos nacionales. Esta visión puede ser instrumentalizada fácilmente por gobiernos populistas propiciando conflictos con las grandes empresas españolas como estrategia para generar una imagen positiva de fortaleza y firmeza y así mejorar su valoración pública.

La identificación de la PYME con el territorio es mucho más intensa y permanente

En este contexto, pueden incardinarse diversos enfrentamientos producidos en la última década entre gobiernos de países latinoamericanos, como Venezuela, Bolivia o Argentina, y las grandes empresas españolas con presencia en la región, dando lugar a procesos de expropiación, nacionalización, retirada de licencias o conclusión anticipada de contratos de suministro¹⁰.

En situaciones de alta animosidad hacia el país de origen en el mercado objetivo, las empresas deben diseñar su estrategia de marketing con el objetivo de responder a las condiciones socio-culturales adversas. Actuaciones en el campo de la comunicación y de las relaciones públicas o acuerdos para la fabricación local desarrollando “marcas híbridas” se encuentran entre las posibles actuaciones. Decisiones estratégicas como la que adoptó Repsol al unir su nombre de marca a la de la petrolera argentina YPF tras la adquisición de esta compañía en 1999, dando lugar a la marca Repsol-YPF, cabe valorarlas en este contexto (González y Casilda, 2002).

Asimismo, las grandes empresas no siempre son origen de buenas noticias ni contribuyen continuamente a una imagen positiva del país con su actividad y decisiones. Por el contrario, las actuaciones de las grandes corporaciones pueden producir impactos negativos sobre la imagen exterior y generar sentimientos de rechazo. La experiencia de las grandes empresas españolas en Latinoamérica permite también ilustrar esta circunstancia con casos recientes como el conflicto entre la Autoridad del Canal de Panamá y el consorcio liderado por la constructora española Sacyr por el sobrecoste de las obras de ampliación del Canal. Este tipo de enfrentamientos deteriora indudablemente la marca España, con los consecuentes impactos negativos sobre el resto de empresas españolas en su actividad internacional.

A este respecto, la internacionalización de las PYME difícilmente puede suscitar impactos negativos de esta naturaleza y dimensión, sino que, por el contrario, representan una cara más “amable” de España en Latinoamérica. De este modo, una presencia más intensa de las PYME españolas en esta región permitiría hacer compatible y reforzar la imagen positiva de eficiencia y modernidad que se asocia en Latinoamérica a la marca España con un perfil más bajo y menos “agresivo” que es consubstancial a las PYME dada su menor dimensión. Las PYME difícilmente pueden ser percibidas como agentes colonizadores o explotadores a los que achacar determinados problemas locales.

La actividad de las PYME en el exterior podría contribuir también positivamente a la imagen-país de España y generar percepciones positivas sobre la economía nacional, facilitando la atracción de inversiones externas. La creciente presencia internacional de las PYME españolas podría coadyuvar a la mejora de la imagen del país como un entorno adecuado para hacer negocios, donde resulta fácil encontrar proveedores especializados que contribuyan al éxito de los proyectos de inversión.

Disponer de un tejido eficiente de PYME es un factor competitivo de creciente importancia ante la transformación de los modos de producción asociada a la globalización. En este escenario los procesos productivos se están fragmentando funcional y espacialmente, de modo que las distintas etapas de la cadena de valor de un producto o servicio son frecuentemente

*Las PYME
representan una
cara más “amable”
de España en
Latinoamérica*

10 El gobierno venezolano amenazó con la nacionalización del Banco de Venezuela, filial del Banco Santander, en 2008. El conflicto terminó con la venta de dicho banco al estado venezolano en 2009. Bolivia nacionalizó activos de Repsol-YPF en 2008, de Iberdrola en 2012, de Red Eléctrica Española en 2012 y de Abertis y Aena en 2013. El gobierno argentino expropió Aerolíneas Argentinas y Austral a Marsans en 2008, nacionalizó un fondo de pensiones del BBVA en 2008 y expropió YPF a Repsol en 2012. Asimismo, retiró concesiones en el sector del agua a otras empresas de capital español.

ejecutadas por diversas empresas, en muchos casos PYME, localizadas en distintos puntos de la geografía mundial. Se está dando lugar así a la formación y desarrollo de cadenas de valor globales lideradas por grandes corporaciones estrechamente ligadas a PYME que actúan como sus proveedores o distribuidores especializados (Romero, 2009).

En este sentido, la progresiva internacionalización de las PYME españolas debería acompañarse sin lugar a dudas de políticas de reforma internas que garanticen una mejora de las condiciones regulatorias, administrativas y económicas que conforman el entorno empresarial (Romero, 2006). Hoy por hoy, España muestra al mundo una imagen muy poco favorable a este respecto, como evidencia anualmente el informe *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial (2013), que sitúa a España en la posición 52 por facilidad para hacer negocios entre un total de 189 países analizados.

En la medida en que mejoraran las condiciones del entorno empresarial y se transmitiera una imagen de España como un país *business friendly* aumentaría también la capacidad de la economía nacional para atraer emprendedores de otras nacionalidades que eligieran nuestro país para poner en marcha nuevos proyectos. En esta dirección, la Ley 14/2013 de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (Ley 14/2013) ha introducido la autorización de residencia para inversores y emprendedores que deseen desarrollar un proyecto de interés general en España. No obstante, para poder crear una imagen de España como país abierto al talento y la capacidad emprendedora extranjera queda un gran trabajo por desarrollar, mejorando las condiciones de nuestro entorno empresarial, que en la actualidad, como acabamos de señalar, se encuentra lejos de las mejores referencias internacionales.

Los inmigrantes españoles que emprendieron alguna actividad económica en el extranjero pueden ser también un activo que contribuya a la mejora de la imagen exterior de España, así como un cauce de estrechamiento de las relaciones económicas y socio-culturales con sus países de residencia. La importancia de este colectivo puede aumentar en el futuro como consecuencia de la ola actual de emigración española y el proceso de internacionalización de la PYME impulsada por la crisis económica en nuestro país. Asimismo, la integración de esos empresarios en los países de acogida puede ser un factor mitigador de los posibles fenómenos de animosidad, allí donde pudieran manifestarse, y añadir percepciones de cercanía emocional que fortalezcan la imagen-país de España.

4. Conclusión

La imagen exterior de un país es un activo intangible que favorece la actividad económica, en particular, la internacionalización empresarial, la atracción de inversiones o el desarrollo turístico. Los países que han conformado una imagen exterior asociada a percepciones positivas disfrutan de ventajas competitivas que añaden valor a sus productos o servicios y elevan el atractivo de su territorio como destino de inversión. Por el contrario, una imagen-país con connotaciones negativas actúa como un obstáculo para las empresas nacionales en su proyección exterior, reduciendo su capacidad competitiva.

La imagen exterior de España en las últimas décadas ha estado marcada, por lo general, por factores no económicos, como su proceso de democratización, los grandes referentes de nuestra cultura y deporte o el estilo de vida. Por el contrario, la imagen exterior del país no se cimenta en percepciones positivas sobre la calidad de sus productos y servicios o la eficiencia de su

La imagen exterior de un país es un activo intangible que favorece la actividad económica

economía, lo que limita la proyección internacional de las empresas españolas y el atractivo de España como destino de talento e inversión empresarial.

He aquí un campo de actuación de gran valor estratégico para el futuro de la economía nacional en el contexto de la globalización: moldear la marca España incorporando connotaciones instrumentales de eficiencia, calidad e innovación sin menoscabar las fortalezas de una potente imagen exterior asociada a rasgos socio-culturales e idiosincráticos.

A este respecto, hay que tener en cuenta que las empresas no son meras receptoras de la imagen exterior del país, sino que contribuyen a conformarla. Existe un mecanismo bidireccional en función del cual la marca-país aporta valor a las marcas comerciales nacionales y a su vez las marcas nacionales reputadas contribuyen a una mejor percepción de la marca-país.

De este modo, en las últimas décadas la presencia internacional de las grandes corporaciones españolas ha podido contribuir positivamente a una mejor imagen exterior de la economía nacional. Sin embargo, especialmente en Latinoamérica, segundo mayor destino de la inversión española en el exterior, las grandes empresas españolas se enfrentan a una cierta animosidad derivada de factores históricos. En algunos países latinoamericanos la presencia de estas grandes corporaciones en sectores básicos para los consumidores y el sistema productivo (energético, telecomunicaciones, suministro de agua, infraestructuras, banca, etc.) ha podido consolidar en las últimas décadas ciertas percepciones negativas asociadas a la imagen de España.

Por su parte, las PYME españolas muestran un nivel de internacionalización por debajo del de las grandes empresas. Sin embargo, están incrementando significativamente su presencia en el exterior en un proceso que cabe esperar continúe y se fortalezca en los próximos años. Las PYME están llamadas pues a desempeñar un papel crecientemente relevante como “embajadoras” de la marca España. En el contexto de globalización, en el que la nacionalidad de las grandes corporaciones tiende a diluirse, las PYME podrían llegar a contribuir más establemente a la marca España que las propias grandes empresas, por su vinculación más permanente y estrecha al territorio.

Cabe concebir un escenario en el que algunas grandes empresas españolas busquen proyectarse como empresas globales, que prefieran no identificarse con la marca-país. Ciertas grandes empresas, en su intento de consolidar marcas globales mundialmente reconocidas y percibidas con atributos positivos, podrían tratar de escapar de posibles percepciones instrumentales negativas asociadas a la imagen-país de España como una economía frágil y periférica en la UE. En este contexto, la imagen exterior de España dejaría de gravitar tan estrechamente sobre las grandes corporaciones de origen nacional y quedaría vinculada en mayor medida a la imagen exterior de las PYME.

En función de este escenario podrían ser las PYME en el futuro las mayores responsables de mejorar la percepción internacional de la marca España, asociándola a connotaciones de eficiencia económica. Asimismo, serían también las PYME las que más se beneficiarían de una imagen-país positiva, actuando ésta como una marca corporativa paraguas que cobije a las PYME sin marcas reconocidas en su proceso de internacionalización. Desde esta perspectiva, por su propia condición, las PYME se encuentran más estrechamente vinculadas a la marca España y dependen más de ella.

En este sentido, consideramos que la política marca España debería prestar más atención al impacto de las PYME españolas con presencia internacional. A este respecto, convendría desa-

Marca España debería prestar más atención a las PYME con presencia internacional

rollar actuaciones en el exterior que asocien la imagen-país de la economía nacional al éxito de PYME españolas internacionalizadas que representen modelos de excelencia.

Asimismo, cabría diseñar acciones orientadas a concienciar a las PYME con presencia exterior sobre su papel como “embajadoras” de nuestra economía. Conviene hacer sentir a las PYME su responsabilidad como constructores de la marca España a través de los atributos de sus productos y servicios, de la ética de sus negocios o de su capacidad de integración en las economías de destino mostrando una cara moderna y amable de España. Con ello se conseguiría reforzar las sinergias asociadas al binomio conformado por la marca-país y las marcas corporativas y potenciar así la necesaria internacionalización de las PYME españolas.

Bibliografía

- Banco Mundial (2013). *Doing Business 2014 Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Camisón Zornoza, C., & de Lucio Fernández, J. J. (2010). La competitividad de las PYMES españolas ante el reto de la globalización. *Economía industrial*, (375), 19-40.
- Comisión Europea (2013). *A recovery on the horizon? Annual report on European SMEs 2012/2013*. Bruselas: Comisión Europea.
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm
- Correa-López, M., & Doménech, R. (2012). *La Internacionalización de las Empresas Españolas*. Documentos de Trabajo BBVA Research, Número 12/29.
- EIM (2010). *Internationalisation of European SMEs*. Bruselas: Comisión Europea.
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/market-access/files/internationalisation_of_european_smes_final_en.pdf
- Expansión (2014). *Comercio calcula que ya hay más de 150.000 empresas exportadoras*. Expansión (25 de Marzo).
<http://www.expansion.com/2014/03/25/economia/1395746903.html>
- Expansión (2014). *Galán (Iberdrola) dice que el negocio de generación en España “pierde dinero”*. Expansión (19 de Febrero).
<http://www.expansion.com/agencia/efe/2014/02/19/19240473.html>
- Fernández-Serrano, J., & Romero, I. (2013). Entrepreneurial quality and regional development: Characterising SME sectors in low income áreas. *Papers in Regional Science*, 92(3), 495–513.
- Fundación EOI (2012). *Tendencias hacia la internacionalización de las pymes españolas 2011*. Madrid: Fundación Escuela de Organización Industrial.
- Fundación SEPI (2014). *Encuesta sobre estrategias empresariales*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
<http://www.fundacionsepi.es/esee/sp/spresentacion.asp>
- Fundación SEPI (2013). *Las empresas industriales en 2011*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

http://www.fundacionsepi.es/ESEE/sp/INFORME_ESEE_2011.pdf

- González Silvestre E., & Casilda Béjar, R. (2002). La marca país como ventaja competitiva. El valor de la marca España. *Información Comercial Española*, (799), 101-113.
- INE (2014). *Directorio Central de Empresas*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft37%2Fp201&file=inebase&L=0>
- Lamo de Espinosa, E. (2013). La marca España. Bueno para vivir, malo para trabajar. *Economistas*, (134), 27-36.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014). *Registro de empresas inscritas en la Seguridad Social*. Madrid: Subdirección General de Estadística Sociales y Laborales.
<http://www.empleo.gob.es/series/>
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2014). *Informe sobre la PYME 2012*. Madrid: Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa.
<http://www.ipyme.org/Publicaciones/Informe-PYME2012.pdf>
- Otero, M. (2013). La imagen país, crucial para la competitividad de las empresas. *Economía Industrial*, (387), 131-134.
- Peralba Fortuny, R. (2009). *La Imagen Exterior de España y la Competitividad. El posicionamiento estratégico de la marca España*. Madrid: Círculo de Empresarios.
- Romero, I. (2006). Las PYME en la economía global. Hacia una estrategia de fomento empresarial. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 37(146), 31-50.
- Romero, I. (2009). Pymes y Cadenas de Valor Globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo. *Análisis Económico*. XXIV (57), 199-216.
- The Economist (2014, 19 de abril). Made in Spain. A pressing issue. *The Economist*.
<http://www.economist.com/news/business/21600996-government-frets-about-foreign-hands-nations-olive-presses-pressing-issue>



LOS MECANISMOS MULTILATERALES COMO INSTRUMENTO DE LA PROYECCIÓN ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

Multilateral mechanisms as tools for Spanish projection abroad

Gracia Abad

Universidad Nebrija
Área de Relaciones Internacionales
gabad@nebrija.es



Autores

Históricamente España ha mantenido una presencia discreta en las organizaciones internacionales, que se convirtió en casi testimonial en las décadas que siguen a la guerra civil. Esta tendencia comenzó a cambiar en los años 70 con la llegada de la Transición Política. Desde entonces, España ha tratado de incrementar su presencia en organizaciones internacionales y mecanismos multilaterales como forma de ejecutar su política exterior. Este proceso forma parte de un esfuerzo para generar “poder inteligente” que ayude a la consecución de los objetivos de la política exterior española.



Resumen

España, política exterior, organización internacional, multilateralismo, “Poder Inteligente”.
Spain, foreign policy, International organization, multilateralism, Smart Power.



Key words

Recibido: 31/07/2014. Aceptado: 25/08/2014



Fechas

Historically, Spain has maintained a discrete presence in International Organizations, which became almost symbolic during the decades after the civil war. This trend began to change at the early 70s with the arrival of the Spanish political transition. Since then, Spain has sought to increase its presence in International organizations and multilateral fora as a way to run its foreign policy. This process is part of an effort to generate “smart power” so that it can help to achieve the aims of the Spanish foreign policy.



Abstract

1. Introducción

Una mirada a la presencia que históricamente ha tenido España en los mecanismos multilaterales en general y en las Organizaciones Internacionales en particular lleva fácilmente a una conclusión: el papel español en esos mecanismos ha sido tradicionalmente reducido y, en consecuencia, la capacidad española para hacer valer sus preferencias recurriendo a esos mecanismos muy limitada.

Sin embargo, un análisis algo más sosegado de la cuestión nos permite detectar no sólo elementos de continuidad sino también ciertas discontinuidades en relación con el papel y presencia de España en los mecanismos multilaterales.

Así, cabe establecer dos fases diferenciadas en lo que hace a la presencia española en marcos multilaterales en general y Organizaciones Internacionales en particular:

1. Una primera fase que se extiende desde el surgimiento de las organizaciones internacionales a finales del siglo XIX y se prolonga hasta los años finales del Franquismo
2. Una segunda fase que se abriría tímidamente en esos años finales de la dictadura franquista y, definitivamente, con la transición a la democracia y que se prolonga hasta nuestros días

Si en el primero de los periodos mencionados la línea dominante es la de la escasa presencia española, casi marginación, en los foros multilaterales, en la segunda fase considerada, la dinámica cambia por completo y, progresivamente, a la incorporación y asentamiento de España en las Organizaciones Internacionales y procesos multilaterales de distinto tipo sigue su creciente protagonismo en el seno de esos procesos e, incluso su liderazgo en el establecimiento de algunos de ellos.

Así, en las páginas que siguen trataremos de explicar la evolución seguida por la presencia española en los distintos tipos de marcos multilaterales, analizando tanto ambas etapas como los elementos caracterizadores de la segunda etapa, cuestión prácticamente inexistente en la literatura que sí documenta, en cambio, notablemente, los perfiles del primero de los periodos mencionados.

En este sentido, trataremos de mostrar el lugar que ocupa la participación de España en mecanismos multilaterales en el conjunto de la política exterior española (Montobbio, 2006) en este segundo periodo. Al respecto, plantearemos cómo en el segundo de los periodos mencionados España que, en tanto que potencia media, cuenta con unos recursos de “poder duro” limitados, debe tratar de alcanzar sus objetivos en materia de política exterior por medio del recurso al “poder inteligente”, esto es, combinando hábilmente sus recursos tanto de “poder duro” como de “poder blando” en una estrategia que resulte verdaderamente efectiva (Nye, 2011). En ese marco, la participación española en organizaciones y el fomento de distintos procesos multilaterales, dinámicas crecientemente presentes en el periodo del que hablamos, no son sino un elemento –pero un elemento destacado– del esfuerzo de generación de un “poder inteligente” español o, lo que es lo mismo, del diseño de una estrategia efectiva que combinando elementos de “poder duro” y “poder blando” permita alcanzar los objetivos de la política exterior española.

España debe tratar de alcanzar sus objetivos en materia de política exterior por medio del “poder inteligente”

2. La presencia española en mecanismos multilaterales hasta la transición a la democracia

Durante el siglo XIX España se va integrado progresivamente a las organizaciones internacionales –de carácter técnico sobre todo en un primer momento– que van surgiendo. En esa misma línea, España también tomará parte en la primera organización de carácter global, la Sociedad de Naciones y en la OIT (Granell, 2011)

En el caso de la Sociedad de Naciones, España no participa en el Tratado de Versalles como consecuencia de su estatuto de neutralidad en la I Guerra Mundial, pero en abril de 1919 se propuso que fuera admitida, algo que ocurriría. De hecho, fue incluida incluso en el Comité Ejecutivo de la Organización. Con todo, la participación en la SdN fue limitada, como muestra el hecho de no haber contado nunca, por ejemplo con un representante permanente ante la Sociedad de Naciones. Algo que en realidad no era algo característico sólo de la participación española en la SdN sino que cabe decir que cuanto mayor fuera el calado político de las cuestiones a decidir o de la organización de que se trataba, menor era el papel que, por lo general, jugaba España. En realidad no era extraño si se tiene en cuenta que ya había estado ausente del Congreso de Viena en 1815 y que espera hasta 1817 para unirse al Concierto Europeo. (Granell, 2011).

Con esas pautas de actuación no resulta sorprendente que, como recuerda Francesc Gravell hasta 1900 solamente 6 de los congresos internacionales celebrados tuvieran como marco España y que si tomamos como fecha de referencia 1914, la cifra sigue sin pasar de 30 (Granell, 2011).

Con todo, a comienzos del siglo XX España fue sede de dos organizaciones internacionales –Liga Internacional de Aviadores e Instituto Económico Americano-Casa de América–, organizó la Exposición Universal de Barcelona en 1898 y también las ferias internacionales de Sevilla y Barcelona (Granell, 2011).

Sin embargo, la guerra civil española y las cuatro décadas del régimen del General Franco supondrían una ruptura incluso con esa mínima inserción internacional que no volverá a restaurarse, al menos completamente, hasta la transición a la democracia. Así, el 8 de mayo de 1939, en línea con lo que hacen las otras potencias del Eje –Alemania, Italia, Japón–, España se retira de la Sociedad de Naciones¹ (Granell, 2011) y, cuando tras la II Guerra Mundial se crea una nueva organización de seguridad colectiva, las Naciones Unidas, España no sería ni siquiera invitada a formar parte. En efecto, ya en la reunión celebrada en Postdam en 1945 los participantes se habían mostrado contrarios a la admisión de España por contar con un gobierno que había contado con el apoyo de las potencias del Eje (Fernández Liesa, Manero & Quispe, 2014).

De este modo, durante cuatro décadas España se limitaría a mantener una posición de perfil bajo, casi testimonial –más acusada al principio–, en algunos mecanismos multilaterales (en esos años, fundamentalmente organizaciones internacionales), estando completamente ausente de otros. Una posición que, sin embargo, no es tanto el resultado de la voluntad española como de la imposición externa fruto del peculiar régimen político de la España de la época. Así, el 12 de diciembre de 1946 la Resolución 39 (1) de la Asamblea General de las Naciones

España forma parte de todas las grandes Organizaciones Internacionales

¹ En realidad era la segunda vez que se retiraba, pues ya lo había hecho con anterioridad en 1926 aunque, en aquella ocasión retornó, solo dos años después, en 1928.

Unidas condenaba a España al aislamiento al pedir expresamente la exclusión del gobierno de Franco de las organizaciones internacionales y conferencias (Granell, 2011) así como la retirada de embajadores de Madrid (Fernández Liesa, Manero & Quispe, 2014).

Una posición postergada que no comenzará a suavizarse hasta, al menos, los años cincuenta. En efecto, el 4 de noviembre de 1950, de nuevo por Resolución de la Asamblea General las Naciones Unidas, a propuesta de la República Dominicana y Perú (Fernández Liesa, Manero & Quispe, 2014), se abriría la puerta a que España fuera incorporándose a las diferentes agencias de la organización –en 1951 ingresa en la FAO y la OMS y en 1952 en la UNESCO– (Fernández Liesa, Manero & Quispe, 2014). Era la antesala del ingreso de España en las Naciones Unidas en 1955 (Granell, 2011), obtenido con un considerable apoyo: once votos a favor y una abstención en el Consejo de Seguridad y cincuenta y cinco votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones en la Asamblea General (Fernández Liesa, Manero & Quispe, 2014).²

Sería precisamente la presencia en Naciones Unidas lo que permitiría a España ingresar en otras organizaciones internacionales, de carácter económico fundamentalmente como la OCEC, el FMI, el Banco Mundial o la UNCTAD (Granell, 2011).

La presencia en Naciones Unidas permitiría a España ingresar en otras Organizaciones Internacionales

3. La presencia española en mecanismos multilaterales después de la transición a la democracia

Si en el periodo anterior la nota dominante había sido la tímida presencia española en los mecanismos multilaterales, aunque en ocasiones no tanto por falta de voluntad de estar presentes como porque las características del sistema político entonces existente no lo permitían, en la fase posterior a la transición la nota característica será no sólo la creciente participación en mecanismos de este tipo de mecanismos sino la consideración de que, de forma ineludible, el multilateralismo debía ser uno de los elementos que caracterizaran a la política exterior. Un planteamiento que, si se quiere, con la única excepción del periodo 2002-2004, se ha mantenido inalterable a pesar de los cambios de gobierno (Arenal, 2008) hasta la actualidad y que explica que España hoy forma parte de todas las grandes organizaciones internacionales sino el décimo estado del mundo en función del número de organizaciones internacionales en las que participa y el decimosexto si el criterio es el número de sedes de organizaciones internacionales con que cuenta en su territorio (Granell, 2011).

Así, ya en 1975, España firmaría el Acta Final de Helsinki y, sólo dos años después, en 1977, sería admitida en el Consejo de Europa (Granell, 2011), algo especialmente importante por lo que, al menos en teoría, significa la participación en esta organización en relación con la garantía de derechos y libertades y porque España aún no contaba con una Constitución escrita. Un ingreso coherente con la ratificación a que España procede entre ese año, 1977, y 1980 de los dos pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Fernández Liesa, Manero, & Quispe, 2014).

Ya en 1982, la incorporación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) supuso un paso más en el retorno de España a Europa, a las estructuras de seguridad occidental y, en definitiva a la sociedad internacional. Una incorporación que, no obstante no fue completa, pues España permanecería, por el momento fuera de la Estructura Militar de la OTAN.

² Facilitado también por la firma del concordato con la Santa Sede y los acuerdos de bases con EEUU en 1953.

Con todo, el episodio clave de este periodo se produce probablemente el 1 de enero de 1986, apenas diez años después del inicio de la transición española, en el momento en que se consuma la incorporación de España a las Comunidades Europeas. Era la culminación de una aspiración española de larga data y un camino que se inicia en 1977 cuando tras la muerte de Franco, en el marco de la transición a la democracia liderada por el gobierno de Adolfo Suárez y con el apoyo de una opinión pública claramente europeísta, el 27 de julio, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja presentó las cartas correspondientes solicitando que se celebraran negociaciones para el ingreso de España en la CEE, la CECA y la CEEA (Granell, 2011) y que fue posible tanto gracias a los cambios vividos por España, a los cuales acabamos de referirnos, como a la propia voluntad de las Comunidades Europeas de expandir su modelo basado en el gobierno y los valores democráticos (Moreno, 2010).

En lo sucesivo, si algo caracterizaría a España sería una cada vez más activa participación en el proceso de construcción comunitaria en general y en las conferencias intergubernamentales en particular. En este sentido, tendría un papel destacado tanto en el laborioso proceso de la “non nata” Constitución Europea, como en los esfuerzos por lograr que los avances previstos en dicho texto acabaran por plasmarse, al menos en cierta medida, en el Tratado de Lisboa. Por lo demás, esa clara implicación española en el proceso de construcción europea se vería acompañada y, si se quiere, reforzada por la presencia de españoles en posiciones clave en las comunidades a la que haremos referencia con detalle más adelante.

En esa misma línea de proactividad, España hizo importantes esfuerzos por estar entre los estados que participaran desde un primer momento en la puesta en marcha de la moneda única, el Euro y, cuenta con un Embajador en Misión Especial para las relaciones con las Instituciones Europeas, Enrique González.

En otro orden de cosas, es innegable que, en términos estrictamente económicos, España se ha beneficiado enormemente de su pertenencia a las Comunidades Europeas. Baste decir al respecto que ha sido un receptor neto hasta la ampliación al este y que, desde ese momento la situación no ha sido desfavorable para España sino que ha quedado en equilibrio. De este modo, solo a partir de 2014 podría empezar España a ser contribuyente neto a la UE.

Aunque se trata de una organización menor en comparación con las mencionadas hasta este punto, el mapa de la creciente presencia española en organizaciones internacionales no estaría completo si no mencionamos el ingreso de España en la Unión Europea Occidental, a la que se incorpora como observadora en 1988 y, en 1990 como miembro de pleno derecho.

El cambio del partido gobernante que, entre los años 1996-2002 sería el Partido Popular liderado por José María Aznar, no supuso modificación alguna de la clara apuesta por hacer del multilateralismo uno de los elementos característicos de la política exterior española. Consecuencias de ello serán la continuidad que se produce en esos años en lo que hace a la progresiva integración de España en la OTAN, que culminaría con la incorporación a la estructura de mandos en 1996, la actitud claramente positiva en relación con el proceso de integración europea, puesta de manifiesto en la firme voluntad de que España cumpliera los criterios de convergencia y pudiera así participar en la moneda única desde un primer momento (Arenal, 2008) o el cuarto de los bienios en que España ha contado con un representante no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el de los años 2003-2004³.

La incorporación de España a las Comunidades Europeas fue la culminación de una aspiración española de larga data y un camino que se inicia en 1977

3 Los anteriores habían sido durante los años 1969-70, 1981-82 y 1993-94.

Otro tanto cabe decir de la creciente participación española en cumbres de jefes de Estado y de Gobierno de diverso tipo (Priego, 2014), formato crecientemente prevalente en la diplomacia del siglo XXI (Rojas). Entre ellas, cabe mencionar, por la relevancia del área presente en ellas, las cumbres ASEM (Asia-Europe Meetings en sus siglas en inglés), máximo exponente, en realidad de un proceso multilateral más amplio o las cumbres Ibero-Americanas, que reúnen a los jefes de Estado y de Gobierno de los estados de América Latina, España y Portugal y que España se ha esforzado especialmente en impulsar por tratarse de un área geográfica preferente en su política exterior (Priego, 2014). Prueba de ese esfuerzo es la figura del Embajador en Misión Especial para las Cumbres Iberoamericanas, mantenida por los últimos gobiernos con independencia de su color político y que demuestra su compromiso con estos eventos⁴.

Junto a ello, también cabe mencionar la presencia de España en las llamadas “formaciones G”. En concreto, España participaría, por primera vez, en una reunión del G-8 en 2002 por estar ejerciendo la presidencia de turno de la UE (Granell, 2011).

Una línea, la de la apuesta por el multilateralismo, que retomaría, tras el breve paréntesis de los años 2002-2004 al que nos hemos referido más arriba, el gobierno liderado por José Luis Rodríguez Zapatero. En esa línea, se relanzaría la apuesta por la implicación decidida y sin fisuras de España en el proceso de construcción europea y se situaría a las Naciones Unidas como uno de los pilares básicos para la política exterior española.

Mención especial merece en esta línea también, el compromiso del gobierno del Partido Socialista Obrero Español liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, que en este caso no difiere sustancialmente del que ya había expresado su antecesor, el gobierno del Partido Popular, con los “Objetivos del Milenio” establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Del mismo modo, y en esa línea de continuidad, España sería invitada, por primera vez, a la reunión del G-20 celebrada en 2008 (Granell, 1036).

Por otra parte, a partir de esos años, el compromiso con el multilateralismo se refleja en el hecho de que, progresivamente, España no se limita a participar en organizaciones y procesos multilaterales existentes sino que trata de potenciarlos o de fomentar la creación de otros nuevos. Así, España será, junto con las propias Naciones Unidas (por medio del entonces Secretario General de la Organización, Kofi Annan) o Turquía (de la mano de su primer Ministro, Recep Tayyip Erdogan), uno de los promotores de la “Alianza de Civilizaciones”. Prueba de su compromiso con esta iniciativa fue el nombramiento de un Embajador en Misión Especial para la Alianza de Civilizaciones, puesto que ocupó Belén Alfaro. En una línea similar, en el marco del proceso ASEM antes mencionado, también será España impulsora de una iniciativa específica en relación con el diálogo interreligioso. Junto a todo ello, en una muestra más de esa apuesta por el diálogo religioso, también se nombraron Embajadores en Misión Especial para las relaciones tanto con comunidades judías como con la musulmana⁵.

De la misma manera, España será uno de los estados que se hagan eco de la importancia de lograr un multilateralismo eficaz (Arenal, 2008), un planteamiento que va unido a su defensa del papel de las Naciones Unidas y de la importancia del respeto al Derecho Internacional. Así por

España no se limita a participar en procesos multilaterales existentes, sino que fomenta la creación de otros nuevos

4 En la actualidad es Diego Bermejo Romero de Terreros está acreditado con esta figura.

5 En la actualidad Ignacio Rupérez es Embajador en Misión Especial encargado de las relaciones con las comunidades y organizaciones musulmanas en el exterior. Hasta febrero de 2014 Álvaro Albacete fue Embajador en Misión Especial encargado de las relaciones con las comunidades y organizaciones judías en el exterior

ejemplo, S. M. el Rey Juan Carlos I expresaría este compromiso español con el multilateralismo eficaz en varias ocasiones, entre ellas, en 2005, en su intervención ante la ONU (Santamaría, 2005). Asimismo, una muestra de estos planteamientos sería el lanzamiento de una Estrategia Global contra el terrorismo impulsada por España en el marco de las Naciones Unidas, una iniciativa en la que cuenta incluso con el apoyo de los miembros del Consejo de Seguridad (Lavrov, Moratinos, 2007). Por su parte, el pasado mes de septiembre, también el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy, intervino ante la Asamblea General de Naciones Unidas con el fin de solicitar oficialmente un asiento para España en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente para los años 2015-2016 (Santos, 2013).

Y es que, como ya ocurriera con cambios anteriores en lo que respecta al partido gobernante, el ascenso al poder del Partido Popular tras las elecciones celebradas en noviembre de 2011 no supuso, contrariamente a lo que algunos planteaban, un cambio de gran calado en la política exterior española (Manrique, 2012). Tal ausencia de cambios se reflejó no sólo en el ámbito de los objetivos sino también en el de los instrumentos y más en concreto y, por lo que a este trabajo se refiere, en lo que hace al papel del multilateralismo entre los instrumentos españoles de política exterior y, en consecuencia, a la participación española en organizaciones, mecanismos y foros de distintos tipos.

La primera muestra de continuidad en este sentido fue, de hecho, para muchos, el nombramiento de José Manuel García Margallo como Ministro de Asuntos Exteriores. En efecto, el hecho de apostar por una persona con una larga trayectoria como eurodiputado para ese cargo parecía indicar ya desde el principio la continuidad de la apuesta por la Unión Europea, incluso en un momento de dificultad marcado por la crisis económica global y sus consecuencias, particularmente graves para los estados de la UE y aún más para algunos de ellos, entre los que se encontraba España. En esa línea, el nuevo ministro no tardaría en afirmar que “la Unión Europea será la primera preocupación” (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2011).

A modo de resumen, la siguiente tabla recoge la participación de España en las organizaciones internacionales de las que ha sido o es miembro de pleno derecho:

Tabla 1. Organizaciones Internacionales en las que España es o ha sido parte.

Organización	Ingreso	Sede	Embajador/es Actual	Desde	Observaciones
Sociedad de Naciones	1919	Ginebra			
OIT	1919/1956	Ginebra			España se integró en 1919 para abandonarla en 1939. Volvió con su entrada en la ONU.
Naciones Unidas	1955	Nueva York	Fernando Arias	2012	
		Ginebra	Ana M ^a Menéndez	2012	
		Viena	Carmen Buján	2010	
Organización Internacional para las Migraciones	1958/1979 y 2006	Ginebra			En 1979 España pasó a ser observador para volver a ser miembro en 2006
OCDE	1961	París	Ricardo Díez-Hochleitner	2011	
OSCE	1973	Viena	Fernando Valderrama	2011	
Organización Mundial del Turismo	1975	Madrid			En 1976 se incorporó al sistema de NNUU
Consejo de Europa	1977	Estrasburgo	Fernando Alvargonzález	2011	

OTAN	1981	Bruselas	Miguel Aguirre de Cárcer	2013	
Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura	1985	Madrid			
Unión Europea	1986	Bruselas	Alfonso Dastis	2011	
Unión Europea Occidental	1990	París	Alfonso Dastis	2011	Primero fue admitida como Observador en 1988. Desde 2011 integrada en la UE
Tribunal Internacional de derecho del mar	1994	Hamburgo			
Organización Mundial del Comercio	1995	Ginebra			

FUENTE: Elaboración propia usando varias fuentes

La cada vez más decidida apuesta de España por el multilateralismo, ha ido acompañada, como no podría ser de otro modo, de una creciente presencia de españoles en posiciones clave en las distintas organizaciones internacionales. Es el caso del Embajador Jaime de Piniés que sería presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en los años 1985-86; Marcelino Oreja, Secretario General del Consejo de Europa entre 1984 y 1989; José M^a de Areilza, Presidente de la Asamblea Parlamentaria de 1981 a 1983, Miguel Ángel Martínez o Luis M^a de Puig que también ocuparon ese puesto de 1992 a 1996 y de 2008 a 2011 respectivamente, Federico Mayor Zaragoza, Secretario General de la UNESCO de 1987 a 1999 (El País, 2011) o Javier Rupérez Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE de 1996 a 1998 y Secretario General Adjunto y Director Ejecutivo del Comité Contraterrorista del Consejo de Seguridad entre 2004 y 2007 (Priego, 2014). Asimismo cabe mencionar a Álvaro Gil Robles, primer Comisario Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, en los años 1999-2006 y Presidente del Comité de Ministros del Consejo de Europa durante el bienio 2008-2009 (Granell, 2011), a José Borrell, Presidente del Parlamento Europeo entre 2004 y 2007, a Enrique Barón, que presidió la misma institución durante los años 1989-1992) o a Joaquín Almunia, comisario y vicepresidente de la Comisión Europea entre 2009 y 2014 (El País, 2011). La lista estaría incompleta si no mencionáramos a Javier Solana, Secretario General de la OTAN entre 1995 y 1999 y Mr. PESC entre 1999 y 2009, a Rodrigo Rato, Director Ejecutivo del FMI entre 2004 y 2007, a Ana Palacio, vicepresidenta del Banco Mundial entre 2006 y 2008, al General José Julio Rodríguez, que presidió el Comité Militar de la OTAN en 2008 (Granell, 2011) así como a Joan Clos, director ejecutivo de ONU-Habitat (El País, 2011).

Tabla 2. Españoles en puestos destacados en Organizaciones Internacionales

Nombre	Organización	Puesto	Fecha
Salvador de Madariaga	Sociedad de Naciones	Jefe del Departamento de Desarme de la Sociedad de Naciones	1922-1927
José María Areilza	Consejo de Europa	Presidente de la Asamblea Parlamentaria	1987-1983
Marcelino Oreja	Consejo de Europa	Secretario General	1984-1989
Jaime de Piniés	ONU	Presidente de la Asamblea General	1985-1986
Federico Mayor Zaragoza	UNESCO	Secretario General	1987-1999
Enrique Barón	UE	Presidente del Parlamento Europeo	1989-1992

Miguel A. Martínez	Consejo de Europa	Presidente de la Asamblea Parlamentaria	1992-1996
Javier Solana	OTAN	Secretario General	1995-1999
Javier Rupérez	OSCE	Presidente de la Asamblea Parlamentaria	1996-1998
Miguel A. Moratinos	UE	Alto Representante para Oriente Medio	1996-2003
Carlos Westendorf	ONU	Alto Representante Internacional para Bosnia y Herzegovina	1997-1999
José María Gil Robles	UE	Presidente del Parlamento Europeo	1997-1999
Álvaro Gil Robles	Consejo de Europa	Primer Comisario Europeo para los Derechos Humanos	1999-2006
Javier Solana	UE	Alto Representante del Consejo para la PESC	1999-2009
Rafael Estrella	OTAN	Presidente de la Asamblea Parlamentaria	2000-2002
Ana Palacio	Banco Mundial	Vicepresidenta	2002-2008
Rodrigo Rato	Fondo Monetario Internacional	Director Gerente	2004-2007
Josep Borrell	UE	Presidente del Parlamento Europeo	2004-2007
Javier Rupérez	ONU	Director Ejecutivo del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	2004-2008
Luis María de Puig	Consejo de Europa	Presidente de la Asamblea General	2008-2011
Joan Clos	ONU	Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	2010-Hoy
Bernardino León	UE	Representante Especial para el Mediterráneo Sur	2011-hoy
Álvaro Albacete	ONU	Asesor del Secretario General para el Diálogo Religioso en KAICIID (International Centre Interreligious and Intercultural Dialogue)	2014-Hoy

FUENTE: Elaboración propia usando varias fuentes.

Por el contrario, y en fuerte contraste con esa presencia relativamente importante de españoles en posiciones de relevancia, encontramos, sin embargo, el reducido número de funcionarios internacionales españoles presentes en las diferentes organizaciones internacionales. Así, según datos de la Asociación Española de Funcionariado Internacional serían, en la actualidad, solamente unos 1000 españoles los que tienen este tipo de ocupación. Como señala Manuel Montobbio, en buena medida, esa baja presencia es consecuencia de la tardía incorporación de España a muchas organizaciones de las que hemos estado hablando. Sin embargo, como este autor plantea sólo en la medida en que la opinión pública y la ciudadanía en general, pero también las universidades, las empresas, los medios de comunicación y las ONGs tengan interés en las organizaciones internacionales, éstas serán contempladas como una verdadera opción profesional por quienes estén al inicio de su carrera y se podrá revertir la situación. (Montobbio, 2006).

4. Los objetivos de la política exterior española y la participación en mecanismos multilaterales

Toda política supone la articulación de una serie de medios para conseguir determinados fines y la política exterior española no es, como apuntábamos más arriba, una excepción. Por ello si no se cuenta con medios suficientes para lograr una presencia e influencia internacionales de cierta consideración, se corre el riesgo de generar una situación de pérdida de confianza a nivel interno y de pérdida de prestigio a nivel externo (Pérez Gil, 2012, 131). Esta realidad es bien visible en el caso de España, para la que los periodos más exitosos han sido también épocas

de mayor presencia internacional en tanto que en las etapas más sombrías ha visto reducirse aquella considerablemente.

En consecuencia y, para evitar semejante escenario, si no se cuenta con demasiados medios en términos de poder duro –y tal parece ser el caso de España–, lo más razonable parece apostar por el poder inteligente y combinar hábilmente instrumentos de poder blando y duro o, en otras palabras, y siguiendo al Profesor Pérez Gil, medios pacíficos y coactivos de política exterior (Pérez Gil, 2012, 131) como instrumentos para lograr influencia internacional y conseguir los objetivos planteados.

En lo que hace a los objetivos españoles en materia de política exterior hay que decir que su identificación ha sido desde siempre una tarea que no cabe calificar sino de ardua, aunque no es menos cierto que en los últimos tiempos han ido apareciendo algunos documentos que, pese a su ambigüedad, su carácter político y –unido a este último– su frecuente tono declarativo, arrojan cierta luz sobre la cuestión.

Entre tales documentos cabe destacar el informe “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española” elaborado este mismo año por el Real Instituto Elcano. En él se establecen con cierta claridad los objetivos españoles en política exterior –democracia, seguridad, competitividad y talento, integración europea, responsabilidad internacional e influencia– (Molina, 2014; Diario de Navarra, 2014).

Si bien es cuestionable si la distinción entre objetivos e instrumentos es todo lo clara que sería deseable, el documento también arroja luz en lo que hace a los medios de la política exterior, identificando como instrumentos susceptibles de ser utilizados para alcanzar los objetivos –diplomacia, protección y asistencia consular, seguridad, defensa e inteligencia, economía y promoción empresarial, cooperación al desarrollo y acción cultural y educativa científica– (Molina, 2014; Diario de Navarra, 2014).

En este sentido, en tanto en cuanto la diplomacia se considera uno de los instrumentos para alcanzar los objetivos españoles en materia de política exterior, el papel de los mecanismos multilaterales como instrumento en la política exterior española queda claro, pues tales mecanismos son, entre otras cosas, mecanismos de diplomacia, diplomacia multilateral, pero diplomacia al fin y al cabo.

Por otra parte, el propio informe plantea como uno de los niveles de actuación en que trabajar para alcanzar los objetivos planteados, precisamente, el nivel multilateral (Molina, 2014)

Dicho de otro modo, España se decanta por un mayor peso de los medios pacíficos, en particular la diplomacia, la negociación y la participación en organizaciones (Pérez Gil, 2012, 131) como elementos que le puedan ayudar a generar su poder inteligente, algo razonable pues, como señala este autor, la participación en mecanismos multilaterales favorece precisamente a aquellos estados que son potencias medianas, pues les ofrecen la oportunidad de unir sus fuerzas frente a las preferencias de las grandes potencias (Pérez Gil, 2012, 135)

Un poder inteligente que pueda situarla en una posición favorable para la consecución de algunos de sus objetivos, esto es, en términos de favorecer la democracia, la seguridad, la competitividad y el talento, pero que también le permita contribuir al avance y profundización de la integración europea, mostrar su responsabilidad y compromiso en el mantenimiento de la sociedad internacional y contar con una creciente influencia en los asuntos internacionales.

España se decanta por un mayor peso de los medios pacíficos como elemento para generar su “poder inteligente”

5. Conclusión

En este sentido, parece claro que la apuesta por el multilateralismo ha contribuido a fomentar el protagonismo internacional de España a la que, gracias a él se ve como un actor preocupado por lo que ocurre en el contexto internacional, con unas claras señas de identidad y que mantiene una actitud proactiva (Arenal, 2008) y no reactiva respecto de los asuntos internacionales.

Esta contribución es tanto más importante si tenemos en cuenta que, tradicionalmente, los periodos más exitosos de la historia de España han sido también épocas en que ha tenido una mayor presencia internacional en tanto que ésta frecuentemente se ha visto reducida en los más sombríos.

En consecuencia, España debe mantener e incrementar –como ha venido haciendo– su presencia en los distintos foros multilaterales tratando de influir en su agenda y en sus decisiones (García Encina, 2011) y buscando que éstas sean, en la medida de lo posible, acordes a sus objetivos en materia de política exterior y coherentes con los otros instrumentos empleados en la misma.

Bibliografía

- Arenal, C. (2008). *Consenso y Disenso en la Política Exterior de España*. Documento de Trabajo-Real Instituto Elcano, 25, 2 de junio.
- Santamaría, O. (2014, 15 de septiembre). El Rey destaca el compromiso 'firme' de España con el multilateralismo. *Diario de León*. Disponible en http://www.diariodeleon.es/noticias/afondo/rey-destaca-compromiso-firme-espana-multilateralismo_217556.html Con acceso 12 de mayo de 2014
- (2014, 23 de febrero). España debe presentarse como una potencia media en su política exterior. *Diario de Navarra*. Disponible en www.diariodenavarra.es Con acceso 24 de junio de 2014
- (2011, 24 de junio). España pugna por ascender de la segunda división en los organismos internacionales. *El País*. Disponible en http://politica.elpais.com/politica/2011/06/24/actualidad/1308942121_722277.html Con acceso 12 de mayo de 2014
- Fernández Liesa, C, Manero Salvador, A., & Quispe, F. (2014). *España y las OI*. Disponible en http://ocw.uc3m.es/periodismo/periodismo-internacional-ii/material-de-clase-1/leccion_10.pdf Con acceso 26 de julio de 2014
- García Encina, C. (2011). *España 2012: el cambio de las organizaciones internacionales*. Grupo de Estudios Estratégicos, 8942, 13 de octubre.
- Granell, F. (2011). España y las Organizaciones Internacionales, en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. (Dirs.). *Política Exterior Española: Un balance de futuro*. Madrid: Biblioteca Nueva
- Lavrov, S. y Moratinos, M. A. (2007, 9 de febrero). España, Rusia y el Multilateralismo. *El País*. Disponible en http://elpais.com/diario/2007/02/09/opinion/1170975605_850215.html Con acceso 12 de mayo de 2014
- Manrique, M. (2012). Claves de la política exterior española: enero-marzo 2012. *Policy Brief FRIDE*, 76.

- Molina, I. (coord.) (2014). *Hacia una renovación estratégica de la Política Exterior Española*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Montobbio, M. (2006). Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, Diciembre 2005-Enero 2006, 85-95.
- Moreno Juste, A. (2010). Por fin Europa: la transición y el camino hacia la adhesión a la CEE, en Forner, S. (Ed.). *Coyuntura Internacional y Política Española (1898-2004)*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Nye, J. Jr. (2011). *The Future of Power*. Nueva York: Public Affairs
- Pérez Gil, L. V. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant lo Blanch
- Priego, A. (2014). Spanish soft power and its structural (non-traditional) model of diplomacy en García, D. & Pacheco, R. *Contemporary Spanish Foreign Policy*. Abingdon: Routledge.
- Rojas, F. (2010). El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz. *Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General FLACSO, 1-8.
- Santos, P. (2013, 26 de septiembre). Rajoy ondea la bandera del multilateralismo. *El Periódico*. Disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/rajoy-ondea-bande-ra-del-multilateralismo-2212487> Acceso 12 de mayo de 2014



LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN: PARADOJAS DEL CASO ESPAÑOL

Foreign policy and aid policy: paradoxes of the Spanish case

José Ángel Sotillo

Universidad Complutense de Madrid

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

sotillo@ucm.es



Autores

La cooperación internacional para el desarrollo fue uno de los elementos más importantes de la política exterior española. Como manifestación de la solidaridad, contribuía al desarrollo de países y pueblos, potenciaba las relaciones exteriores, reflejaba la pluralidad de actores de la cooperación y afirmaba la presencia española a favor del multilateralismo. Con la crisis como telón de fondo, en los últimos años no sólo ha habido un gran descenso de la ayuda española, sino que ha perdido peso en la acción exterior del Gobierno y de otras instituciones, debilitando el papel de España en el mundo.



Resumen

España, política exterior, cooperación internacional para el desarrollo, marca España
Spain, foreign policy, international development cooperation, Spain Brand



Key words

Recibido: 07/08/2014. Aceptado: 20/09/2014



Fechas

International development co-operation has always been a cornerstone of Spanish foreign policy. Not only has it been an expression of solidarity contributing to the development of countries and peoples, it has also bolstered foreign relations and, by reflecting the plurality of actors involved in International Cooperation, it has further affirmed Spain's position in favour of multilateralism. Given the scenario of the present economic crisis there has been a noticeable drop in Spanish foreign aid, whose consequence has been a loss of influence in the Government's and other Institution's external actions, weakening Spain's role in the world.



Abstract

1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar los cambios en la política española de cooperación para el desarrollo y el impacto que la crisis ha tenido –y tiene– sobre dicha política.

Sobre la base de la disminución de los fondos destinados a cooperación, se explicitarán las consecuencias tanto internas como externas y el impacto de los recortes en la presencia de España en el mundo.

Desde ese presente negativo, se concluirá con las opciones que se están utilizando para redefinir la cooperación, destacando la crucial importancia que una auténtica cooperación tiene para una buena parte de la población mundial.

2. Qué supone para España la cooperación para el desarrollo

La cooperación para el desarrollo se incorporó de forma tardía a las relaciones exteriores de la España que caminaba hacia la democracia tras la muerte de Franco. El fin del aislamiento internacional, la recomposición de todo el mapa exterior, la incorporación a organismos internacionales y, especialmente, el ingreso en la Europa unida eran los objetivos fundamentales de la política exterior de la transición.

Cumplidos algunos de esos objetivos y comenzando a tener avances en el terreno económico se fueron poniendo en marcha, lentamente, las primeras acciones de ayuda al desarrollo, que se hacían en connivencia con los intereses de la internacionalización de las empresas españolas, cuya mayor manifestación fueron los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo).

Será en los años 80 cuando la ayuda vaya tomando forma y se dote de una dimensión institucional que la convertirá en una de las dimensiones de la política exterior; uno de los pasos más importantes será la creación, en 1988, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y su despliegue exterior por medio de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

Los años 90 fueron testigos de las movilizaciones de una parte importante de la sociedad española que reclamaba el objetivo del 0.7%, y una mayor presencia en la formación y definición de la política de cooperación, teniendo como resultado, entre otros, un mayor compromiso por parte del Gobierno y de otras instituciones, así como la creación del Consejo de Cooperación.

Bajo el impulso del preámbulo de la Constitución Española (“Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”) y tras varios intentos por los Gobiernos del PSOE, se aprobará, el 7 de julio de 1998, con el Gobierno del Partido Popular, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En sus antecedentes se afirma que “constituye un aspecto fundamental de la acción exterior de los Estados democráticos” y el artículo 3 dice que “La política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior”.

La cooperación no es exclusiva de la Administración General del Estado (AGE), sino que en ella participan de forma muy activa distintas entidades subestatales, destacando siempre el caso español como una referencia en el ámbito de la cooperación descentralizada.

Un salto cualitativo se da en 2004, tras la victoria electoral del PSOE, cuando la política de cooperación sube de nivel en el estrato gubernamental, hecho que se visibiliza en el cambio de

nombre del Ministerio, que pasará a ser de Asuntos Exteriores y de Cooperación y con el nuevo papel de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La cooperación pasa a ser, por tanto, uno de los vectores fundamentales de la presencia de España en el mundo no sólo por el compromiso de alcanzar el 0.7%, sino como uno de los pilares para llevar a cabo un multilateralismo activo y eficaz.

Se escenifica la cooperación, de este modo, como una de las principales manifestaciones del ‘poder blando’, que viene a potenciar la imagen y la presencia de España en el mundo, junto a otras como las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Otro motivo importante para reforzar la política de cooperación fue el hecho de considerarse como una política consensuada de Estado, más que de Gobierno, y consolidarla desde la presencia ciudadana, mediante el diálogo con interlocutores de la sociedad civil. El documento más significativo en este caso fue el Pacto de Estado contra la Pobreza, suscrito por el Gobierno, todos los partidos con representación parlamentaria y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, el 19 de diciembre de 2007.

Sin embargo, el tsunami de la crisis se ha afectado, entre otras muchas cosas, a la política de cooperación, que ha sufrido un cambio radical desde el año 2010.

Aun con un corto recorrido, la cooperación española se convirtió, por tanto, en una de las bazas principales de la presencia en el exterior, y consolidó una imagen de país solidario, tanto para hacer frente a situaciones de especial gravedad tras desastres o conflictos, como para contribuir, no sin algunas incoherencias, a una mayor y mejor desarrollo a escala global.

Manuel de la Iglesia-Caruncho, en su artículo sobre “Política exterior y política de cooperación: ¿amistades peligrosas?”, publicado en abril de 2011, explicaba la tendencia por la cual España transitaba desde el modelo en el que la política de cooperación es un instrumento de la política exterior, al de ser, entre otros, un elemento definitorio de dicha política (el tercer modelo es que la política de cooperación sea una política de desarrollo). Hoy vemos como la cooperación, muy reducida en lo cuantitativo, se reafirma como una acción al servicio de los intereses de la política exterior del Gobierno y se aleja, por tanto, de ser una política que contribuya decisivamente a promover el desarrollo.

3. El impacto de la crisis

Justo en el año en el que comenzaba una crisis que iba a afectar de manera significativa a la vida económica, social y política española, en 2008, España tocaba techo en su aportación de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con una cantidad de 4.761 millones de euros, lo que suponía el 0.45% de la Renta Nacional Bruta.

Durante un tiempo, los máximos responsables del Gobierno manifestaron que no tenían intención de reducir la ayuda española; así lo hacía el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos (2010), al explicar el 14 de abril de 2010 que el 0,7 constituye “uno de los objetivos irreversibles del Gobierno... Y lo vamos a cumplir”.

Sin embargo, pocos días después, el 12 de mayo de 2010 –tras una reunión extraordinaria del Eurogrupo en relación con el rescate de Grecia y la situación de los mercados financieros–, el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero (2010) anunció durísimas medidas de ajuste, entre las que se incluye “una reducción, entre 2010-2011, de 600 millones de euros en Ayuda Oficial al Desarrollo”.

El tsunami de la crisis se ha llevado, entre otras muchas cosas, a la política de cooperación, que ha sufrido un cambio radical desde el año 2010

Las elecciones del 20 de noviembre de 2011 llevan de nuevo al PP, dirigido por Mariano Rajoy, a La Moncloa. En su discurso de investidura, de 19 de diciembre de 2011, centrado obviamente en cómo hacer frente a la crisis, hay espacio para definir la política exterior, aunque el presidente se refiere brevemente a ella (“Tenemos que resolver qué lugar queremos que España ocupe en el mundo... para competir por un puesto de primera fila en un mundo nuevo.” (Rajoy, 2012), sin hacer mención explícita a la cooperación.

La remodelación de la estructura gubernamental, por medio del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre de 2011 –y el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación–, lleva a la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, a la que está adscrita la AECID (junto al Instituto Cervantes); de la Secretaría de Estado dependerá la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Con el cambio, desaparece la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), que pasa a ser la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento.

En su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, el 22 de febrero de 2012 –ese mismo día se había reunido con el empresario y filántropo Bill Gates–, el ministro García-Margallo, tras realizar algunas reflexiones sobre la cooperación y por qué hay países pobres y ricos y que la cooperación no se limita sólo a aportar recursos económicos, resaltaba el papel de la gobernanza y señalaba las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación española, aunque sin hacer mención alguna a cantidades o porcentajes previstos. A las preguntas sobre esa cuestión, responde “Es extraordinariamente doloroso para mí que el recorte se haya producido en cooperación y le voy a decir en qué se recorta. La cooperación ha pasado de 4.728 millones en 2009 a unos 3.200 millones en 2011; un 0,3 en porcentaje el año en que se despidió el Gobierno socialista, muy lejos del 0,7. En estos momentos se ha producido un recorte de 1.000 millones en cooperación, un recorte sensible que agradezco a la amabilidad del ministro de Hacienda. Pero, en fin, eso es lo que hay” (García-Margallo, 2012).

Sin embargo, la intervención más llamativa del ministro responsable de la cooperación se produjo ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el Congreso de los Diputados, el 14 de marzo de 2012, al afirmar que “cuando se hace un presupuesto, que por definición en economía es administración de recursos escasos, hay que elegir una opción. Créame que recortar la cooperación para mí es una opción extraordinariamente dolorosa, pero la otra opción a lo mejor es recortar las pensiones o cerrar ambulatorios, entonces hay que hacer una elección política” (García-Margallo, 2012). Afirmación que va en paralelo a uno de los mantras para hacer frente a la crisis: hacer más con menos¹.

Conviene ir más allá e intentar indagar en el ideario más conservador sobre qué se entiende por cooperación y, sobre todo, cómo se consigue el desarrollo. Nada mejor que bucear en las aguas de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) para encontrar dicho argumentario. En el terreno que nos ocupa, por ejemplo, sirva el texto elaborado por Percival Manglano, que fue coordinador de estudios de la Fundación FAES y que desempeñó el cargo de Consejero de Economía y Hacienda en el Gobierno de la Comunidad de Madrid presidido

1 Parfraseando esos términos, la parte 4 de la obra coordinada por Ignacio Molina, *España en el mundo durante 2014: perspectivas y desafíos*, Elcano Policy Paper 2/2014, 31 de marzo de 2014, se titula: “¿Menos con menos? Cooperación internacional, poder blando e imagen exterior”.

por Esperanza Aguirre. Para Manglano (2007), en “La ayuda al desarrollo como incentivo del buen gobierno”, el debate ideológico de fondo sobre las causas y soluciones de la pobreza en el mundo se focalizan en el enfrentamiento entre ‘redistribuidores’ (sic) y liberales. Creo que no hace falta decir de qué lado está Manglano. Cito textualmente: “La estrategia de comunicación de los redistribuidores es altamente eficaz. Sus mensajes se dirigen ante todo al corazón de los ciudadanos de los países ricos: “nosotros tenemos mucho; ellos no tienen nada; hay que compartir”. Los mensajes se transmiten en tono alegórico y festivo, en manifestaciones y movilizaciones marcadas por la denuncia, la música y la diversión. La puesta en escena está siempre muy cuidada y razonada, con un alto grado de diseño².

En esa línea, el IV Plan Director 2013-2016 (se aprueba en Consejo de Ministros el 21 de diciembre de 2012): “se caracteriza por presentar un enfoque REALISTA; una determinación por REDISEÑAR nuestra cooperación; la orientación hacia RESULTADOS; y RENDICIÓN de cuentas”.

El Plan Director 2013-2016 refleja claramente tanto el impacto de la crisis como la falta de voluntad para mantener la cooperación como una prioridad para el Gobierno: “No es posible en este escenario mantener ciertos compromisos internacionales, como el adquirido en el seno de la UE para alcanzar el 0’56% de AOD/RNB (objetivo establecido para 2010), o la meta largamente reivindicada del 0’7% AOD/RNB. Pero sigue siendo compromiso de este Gobierno poder recuperar umbrales como los de ejercicios precedentes, magnitudes que no sólo dependerán del esfuerzo de la AGE, sino del de todos los actores de la Cooperación Española.

Cuando las condiciones lo permitan, estaremos en disposición de hacer previsiones de crecimiento con mayor seguridad. Serán los presupuestos anuales las que nos permitirán concretar aquellas metas que ahora no es posible precisar”.

El Plan Director resalta otra de las prioridades del Gobierno en cooperación, expuesta tras el marco general de fomentar alianzas estratégicas con distintos sectores, como es la importancia que se otorga al sector privado y la creación de alianzas público-privadas.

En su discurso ante la 68ª sesión de la Asamblea General de la ONU –el 25 de septiembre de 2013-, Mariano Rajoy (2013) defendió las razones por las que España opta a ser miembro del Consejo de Seguridad en el bienio 2015-2016. El presidente hizo hincapié en la aportación española al mantenimiento de la paz, la seguridad internacional y al desarrollo, siendo también el sexto contribuyente al sistema de Naciones Unidas y el octavo donante a la ayuda humanitaria. En su discurso, hizo un balance positivo del pasado, aunque no aporta novedades concretas sobre el futuro de la cooperación española en el marco de las acciones internacionales en este ámbito, mirando ya el escenario post 2015, tras la rendición de cuentas del cumplimiento (o no) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Afirmaba con rotundidad que “la AOD no es caridad sino una inversión solidaria en un futuro común porque lo que está en juego es el bienestar global”.

Otro evento importante que contó con la presencia del presidente Rajoy y del Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon, fue la “Reunión de Alto Nivel sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición: hacia una agenda de desarrollo post 2015”, el 4 de abril de 2014. España ejerce de país anfitrión, junto a Colombia, y, entre otros, participan representantes de 17 agencias de Naciones Unidas.

El Plan Director 2013-2016 refleja claramente tanto el impacto de la crisis como la falta de voluntad para mantener la cooperación como una prioridad para el Gobierno

² Ver el texto completo en http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/464/00068-08_-_la_ayuda_al_desarrollo_como_incentivo.pdf

En todo caso, los datos que conocemos no respaldan las demostraciones de buena voluntad del Gobierno. En los presupuestos para 2014, la AOD prevista es de 1.814,98 millones de euros, lo que supone un 0,17% de la Renta Nacional Bruta, regresando a datos de 1990. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, ahora ocupa el penúltimo puesto de los donantes miembros de ese Comité, sólo por delante de Italia, cuya aportación es del 0,13% de su RNB. La media en la UE es de 0,5%. Incluso Portugal (0,27%) e Irlanda (0,48), países con una coyuntura económica similar a la española, aportan más.

Así lo refleja el escrito de Jon Lomøy, de 13 de diciembre de 2013, dirigido a los Delegados y Observadores del Comité de Ayuda al Desarrollo, con motivo de la revisión a medio plazo de la Ayuda Oficial al Desarrollo española.

El siguiente cuadro visibiliza el cambio en los fondos destinados a AOD:



Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo

Oxfam Intermón, que lleva realizando el análisis de la cooperación española desde hace muchos años, anunció el correspondiente a 2013 con el siguiente titular: “España líder indiscutible de los recortes en cooperación”.

Un dato a tener muy en cuenta es que la reducción afecta de forma muy significativa al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación –y muy especialmente a la AECID– dado que España debe mantener las aportaciones a organismos internacionales y la parte que le corresponde para financiar la cooperación de la Unión Europea. De ello deriva que, desglosando las cuentas, el Ministerio de Hacienda sea el responsable del 50% del total de la ayuda española que es competencia de la Administración General del Estado, el MAEC del 32,5% y el de Economía del 14,47%. La AECID ve reducido su presupuesto en un 70% con respecto a 2011. Los fondos para ONG caen a su vez un 50% (en 2013 fue del 17% y en 2012 del 35%).

Al mismo tiempo, adquieren mayor protagonismo entidades del sector privado, en especial las Fundaciones, incluso aquellas que cuentan con un componente público, como es el caso de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Fundación Carolina, Tragsa o P4R.

4. Repercusiones internas y externas del descenso de la ayuda al desarrollo

Los drásticos recortes en la cooperación española han tenido un gran y muy grave efecto negativo, en la doble dimensión interna y externa.

Al interior, se ha devaluado la política de cooperación, si la comparamos con el nivel que tuvo unos años atrás. Además del recorte brutal que ha sufrido desde 2010, ya con el Gobierno del Partido Popular tanto en la reestructuración departamental como el escaso apoyo que cuenta, hacen que su peso político sea mucho menor y haya perdido la intensidad que llegó a tener.

El dilema del ministro es falso: según el informe World Health Statistics 2014 publicado por la OMS (2014), España, que en la lista de 2013 ocupaba el décimo puesto mundial en número de médicos por cada 10.000 habitantes, pasa ahora al decimosexto; las universidades públicas han registrado 45.241 alumnos menos en los dos últimos años (-3,3 %) después de varios consecutivos de crecimiento de las matriculaciones, según el avance estadístico del curso 2013-2014 publicado por el Ministerio de Educación.

Es decir, se han aplicado los recortes y ajustes a todas las políticas públicas, incluyendo la de cooperación.

A los 25 años de su creación, el papel que debía desempeñar la AECID hoy está puesto en cuestión; por eso resultan poco convincentes las palabras que recoge la propia página de la institución: “La AECID, como institución del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, tiene como objetivo el fomento y la gestión de las políticas públicas de la cooperación internacional española. Durante estos años, la Agencia ha establecido alianzas internacionales y reforzado las relaciones de España con otros países e instituciones como las agencias de las Naciones Unidas. Esta labor ha contribuido al reconocimiento de una Marca España de solidaridad y cooperación, destacando a España como socio comprometido con la sociedad internacional”.

Como telón de fondo y en línea con la argumentación ideológica del Partido que sustenta el Gobierno, se ha producido una economización y tendencia privatizadora de la cooperación española. Desde la Plataforma “2015 y más”³ se viene denunciando esta situación que, como muestra, encontramos la creación del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), puesto más al servicio de los intereses comerciales que como auténtico instrumento de la cooperación española.

Como antes comentábamos, el descenso de los fondos que gestiona la AECID no sólo tiene una repercusión cuantitativa, sino que lleva consigo una gran descapitalización del papel central que ocupaba en la cooperación española y una gran merma en sus recursos humanos.

Uno de los sectores más afectados es el de las ONGD, mucho más afectadas en la medida en que buena parte de ellas tenían una gran dependencia de fondos públicos. La caída de estos, tanto los de la Administración central como especialmente los fondos de las Comunidades Autónomas, han llevado a las ONGD a la búsqueda de recursos alternativos, a la fusión entre algunas de ellas, cuando no a su desaparición.

Uno de los sectores más dañados es el de las ONGD, mucho más afectadas en la medida en que buena parte de ellas tenían una gran dependencia de fondos públicos

3 Ver la página <http://www.2015ymas.org/>; entre otros, se puede consultar el texto de Lou Pingeot sobre *La influencia empresarial en el proceso post-2015*.

En declaraciones de la presidenta de la CONGDE-España, Mercedes Ruiz-Giménez (2010), el 10 de octubre de 2010 (incluidas en "AECID, en peligro de desaparición"): "Las subvenciones a ONGD descienden en un 65%, 50 millones menos que el año pasado", además, "los convenios que firmamos con el Estado son acciones importantes para el desarrollo con programas de 4 años". Se critica no sólo el descenso de las cifras, sino la dejación del Gobierno en esta política: "Estas cuentas nos preocupan más allá de lo que suponen para las ONG. Rajoy ha prometido ante la ONU que, según se vaya recuperando la economía se incrementaría la ayuda, pero a pesar de anunciar una mejoría, seguimos descendiendo... Es una incoherencia con lo que esta publicitando el Gobierno. A Rajoy se le llena la boca hablando ante las Naciones Unidas de lo que España contribuye en la lucha pobreza y en la defensa de los Derechos Humanos y en Cooperación al Desarrollo, mientras da un golpe nuevamente a los presupuesto para cooperación".

Un efecto añadido es que la ONGD reorientan sus actuaciones para atender a las necesidades básicas de una buena parte de la ciudadanía española, que no puede acceder a ellas. Y no sólo eso, sino que denuncian esas situaciones no sólo como carencias motivadas por la crisis, sino que son la punta de lanza de la desigualdad y afectan a derechos fundamentales, e intentando que el Gobierno cambie de actitud. Así, el 26 de noviembre de 2013, representantes de Amnistía Internacional, Greenpeace y Oxfam Intermón presentaban al Jefe de Gabinete de Presidencia, Javier Moragas, propuestas sobre "Derechos, Desigualdad y Medio Ambiente" y un "Decálogo de medidas contra la crisis" para "Combatir la crisis con dignidad y derechos", insistiendo en que sí hay dinero y denunciando el fraude y la evasión por medio de paraísos fiscales (Amnistía Internacional, Greenpeace & Oxfam Intermón, 2013). Poco después, el 19 de diciembre, la presidenta de la CONGDE, en representación de las entidades que agrupa, denunciaba que los presupuestos de 2014 "tiran los derechos de los españoles a la basura y abocan a millones de personas a situaciones de pobreza, desigualdad e inseguridad humana" (Ruiz-Giménez, 2013).

La mayor concienciación sobre el impacto de la crisis llega a muchos lugares y así el dibujante Forges no sólo nos reclama que no nos olvidemos de Haití, sino que además no nos olvidemos de aquí.

A ello hay que añadir que también ha descendido o casi desaparecido el consenso en el que se basaba esta política y es prácticamente inexistente el diálogo con entidades representativas de la sociedad civil que, a pesar de todas las dificultades, siguen reclamando al Gobierno que no descienda la solidaridad. Incluso, y como consecuencia del impacto en muchas personas de los efectos de la crisis, se detecta una mayor concienciación con la situación que padecen millones de personas en el mundo.

Es más, según las encuestas, los españoles siguen apoyando mayoritariamente que se mantenga la ayuda al desarrollo. Así lo hace el Eurobarómetro al consultar sobre Ayuda al Desarrollo y Objetivos de Desarrollo del Milenio de la UE (Comisión Europea, 2013). También la que realiza la sección sobre desarrollo "Planeta Futuro", del diario *El País* (Toharia, 2014).

En paralelo, la presencia exterior que conlleva la cooperación internacional ha descendido drásticamente. Es cierto que hace unos años se podía calificar como exagerado el número de países a los que España suministraba ayuda, pero los recortes han llevado a que el número de países prioritarios, según el Plan Director 2013/2016, haya quedado reducido a 23 (**América Latina y Caribe:** Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana; **Norte de África y Oriente Próximo:**

Ha descendido o casi desaparecido el consenso en el que se basaba esta política y es prácticamente inexistente el diálogo con entidades representativas de la sociedad civil

Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos; **África Subsahariana:** Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique; **Asia:** Filipinas)⁴; también ha habido cierres de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). En su estructura exterior, la AECID cuenta con 33 Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), 12 Centros Culturales (CC), 4 Centros de Formación (CF).

Si la cooperación era uno de los referentes de la presencia internacional española, repercutía positivamente en la imagen externa de España y constituía uno de los 'avales' para potenciar nuestra relevancia internacional⁵, su caída pone en cuestión todo lo anterior.

Además, nuestra imagen se devalúa en consonancia con el descenso de aportaciones a fondos multilaterales, como el Fondo Global contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis, o la reducción de fondos para ayuda humanitaria para atender a situaciones de catástrofes o conflictos.

Un buen reflejo de esa situación nos lo ofrece Gonzalo Fanjul (2012) en una entrada en su blog, publicado el 27 de septiembre de 2012, "No hay Consejo de Seguridad sin cooperación", en el que plantea la disyuntiva de que el Gobierno garantice "el sostenimiento básico del sistema de ayuda y obtener resultados razonables en un número reducido de escenarios", o, el más drástico pero también razonable "cerrar el chiringuito: "amigos de la ONU, España tiene otras prioridades y se retira durante un tiempo de este juego".

Como Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Gonzalo Robles (2014), no cree que España haya perdido peso internacional al rebajar la cooperación, ni que ello haya afectado a la imagen de España; en una extensa entrevista publicada por el diario *El País*, el 16 de enero de 2014, afirma: "Llevo dos años recorriendo todos los organismos internacionales y no solo no he sentido en ningún sitio ninguna crítica hacia España, sino al revés, he sentido una enorme comprensión. De ninguno de los burós de los que España estaba formando parte, nos han echado, en todos seguimos estando. Cito dos hechos importantes que marcan si tenemos peso no: cuando Naciones Unidas ha tenido que adjudicar a un país, de los muchos que lo habían pedido, la tarea de hacer consultas para la agenda post 2015, España fue elegida. Para tener aquí a todas las agencias de Naciones Unidas con el secretario general a la cabeza y poder hacer lo que creo que fue una brillante jornada sobre seguridad alimentaria y nutrición. Es decir, se le reconoce a España una autoridad. El segundo es que después de Río se decide crear un grupo de trabajo sobre los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible. Había muchos candidatos y España fue elegida. Yo soy miembro, yo ocupó una silla en ese grupo que está preparando los ODS".

Lógicamente, desde otros sectores la valoración es muy distinta, al mostrar que el descenso de la cooperación española no sólo afecta directamente a un importante grupo de población en distintos lugares del planeta, sino que empeora la imagen de España. Así lo manifiesta Marta Arias (2014), Directora de Sensibilización y Políticas de Infancia de Unicef, al afirmar que "la

Si la cooperación era uno de los referentes de la presencia internacional española, su caída pone en cuestión todo lo anterior

4 A este respecto, Pablo Bandeira afirma que "el Gobierno de España sigue seleccionando tanto a los principales agentes receptores de ayuda, como a los instrumentos específicos de financiación, de forma opaca y discrecional, con criterios no relacionados con su eficacia ni su transparencia", en la mesa redonda sobre "La Cooperación Internacional del Gobierno de España en la presente legislatura", DECIDE (Democracia, Ciudadanía, Desarrollo), 10 julio 2014.

5 El 23 de abril de 2014 se publicó el *Informe Elcano de Presencia Global 2014* (elaborado por Iliana Oliví, Manuel Gracia y Carola García-Calvo) que recoge un análisis pormenorizado de las distintas tendencias de presencia global sobre la base de datos del índice para 2013. En la página web del Real Instituto Elcano también se puede consultar el Observatorio Imagen España.

cooperación es una fuente de prestigio para España que no debe perderse. Aunque nuestra meta siempre es y no debe ser otra que la solidaridad, el reconocimiento internacional es un logro secundario de estos proyectos". Arias también insiste en que deben explicarse los resultados de la cooperación y qué se hace con la ayuda y en la promoción de campañas, como "Ahora no podemos parar – Razones para reconstruir la cooperación española", para recuperar el interés de la sociedad y de las Administraciones Públicas por la cooperación.

También se critica que la ayuda se utilice, desde la cobertura de la Marca España, para vincularla estrechamente a la promoción del crecimiento económico. Para Natalia Millán (2014), "de acuerdo con las declaraciones del Presidente y sus Ministros, se podría decir que la Marca España pretende mejorar la imagen del país en el exterior a través de una apuesta eminentemente económica que posee tres vertientes: 1) mejorar el clima inversor en España para que (en palabras de Margallo), el "capitalista encuentre simpático" invertir aquí; 2) optimizar la "competitividad" de los productos españoles para incrementar las exportaciones; 3) apoyar –casi de manera incondicional y con diferentes instrumentos, incluyendo los de la ayuda al desarrollo– a las empresas españolas en el exterior".⁶

Dicho lo cual, evidentemente la cooperación española, aun reducida, ha seguido funcionando y, como se comentaba antes, se han dado pasos como la renovación, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Fondo Español para el Logro de los Objetivos del Milenio, recordando que en 2007 el Gobierno aportó 528 millones de euros para los primeros cinco años.

Con el apoyo de la Cooperación Española, se celebró en Salamanca, 20 y 21 de marzo de 2014, un importante evento, dedicado a un ámbito de suma importancia como es el de "Desarrollo con equidad. Reducir la desigualdad en los Países de Renta Media. Contribuciones a la agenda post2015".⁷

5. Un futuro incierto

Si vinculamos el aumento de los fondos de cooperación a la recuperación económica, los datos inducirían al optimismo. Sin embargo, conviene ser algo más que cautos pues, aunque ya haya algunas señales, la percepción generalizada es que, en algunos terrenos, será imposible recuperar lo perdido.

En el caso de la cooperación, se mantiene el pesimismo, teniendo en cuenta, por ejemplo, la puesta en escena de la Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado fija cinco exigencias fundamentales: afirmar y promover los valores e intereses de España con el objetivo de fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo; consolidar y reforzar la credibilidad de España en el exterior... dicha credibilidad es de indudable importancia para aumentar la exportación de bienes y servicios, atraer capitales con los que financiar

La cooperación española, aun reducida, ha seguido funcionando y se han dado pasos como la renovación del Fondo Español para el Logro de los Objetivos del Milenio

6 Con el titular "España se dispara en los pies", Ramón Lobo publica un artículo en *Tinta Libre*, núm. 9, diciembre 2013, afirmando que "los recortes en la ayuda al desarrollo dejan colgados numerosos proyectos con un fuerte coste de imagen y pérdida de influencia. La cooperación internacional de España pasa a ser insignificante".

7 Ver el documento en http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/conclusiones_de_salamanca_desarrollo_con_equidad.pdf

nuestra economía y facilitar la implantación y expansión de nuestras empresas; fortalecer nuestra participación en el proceso de integración europea; lograr una adecuada coordinación de la Acción Exterior de España con la de los Estados que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones; garantizar una adecuada asistencia y protección a los españoles y apoyar a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior. En lenguaje utilizada ya da una pista significativa de cómo entiende el Gobierno la defensa de los intereses de España, priorizando los que afectan a las empresas españolas en el exterior.

En este sentido, queda diluido uno de los objetivos de la política exterior de España como es el de “La lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados” (artículo 2, 2, d), que se desarrolla en el artículo 24 (Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo).

El impacto de la crisis y el manejo que hace de ella el Gobierno se hace notar de nuevo en esta Ley, cuya Disposición adicional décima cuarta establece el “No incremento de gasto público en retribuciones u otros gastos del conjunto del personal del servicio exterior”.

Además, por medio de la Disposición final primera, se aprovecha para hacer modificaciones de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Ley también incluye la adopción de la Estrategia de Acción Exterior (“contendrá la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna”, art. 35) y el Informe de Acción Exterior⁸.

En el caso de la cooperación, sería más que necesario reforzar las sinergias con el cada vez más implantado Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y con el conjunto de la cooperación europea que, no olvidemos, también es española, aumentando y mejorando mecanismos como la cooperación delegada, que permitirían a España reforzar desde el esquema europeo su capacidad de trabajo en zonas prioritarias (Norte de África, América Latina...).

Por otro lado, en contra del argumento de que en épocas de crisis no se puede aumentar la ayuda al desarrollo, está el caso del Reino Unido que, con el Gobierno de David Cameron, supera en 2013 el umbral del 0.7% de la AOD en relación a la Renta Nacional Bruta.

Sin duda, la cooperación española volverá a contar con recursos, en paralelo a la recuperación económica; la duda, más que razonable es que, al igual que otras políticas que afectan directamente al ejercicio de derechos –en este caso el derecho al desarrollo– el Gobierno del Partido Popular tiene la intención de volver a colocar a la política de cooperación como uno de los vectores fundamentales de la acción exterior española.

Y la duda se sustenta en cuanto al modelo de cooperación que subyace a la ideología del Partido que sustenta al Gobierno, cuyos parámetros podemos ubicar en el ámbito de la teoría realista de las Relaciones Internacionales.

La cooperación española volverá a contar con recursos, en paralelo a la recuperación económica

8 Las posibles opciones en esta cuestión, en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo, se plantean en el análisis del Real Instituto Elcano, como los de Iliana Olivé “¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?”, o el de José Manuel Argilés Marín “La evaluación de la acción exterior española: reflexiones a partir de la experiencia de evaluación en la política de cooperación internacional para el desarrollo”, ambos de 20 de mayo de 2014.

Para una mayor y mejor cooperación es necesario también reflejar qué supone no sólo como un gasto interno, sino en cuanto a las repercusiones que tiene para una vida mejor de muchos habitantes del planeta. Y también aumentar y mejorar la rendición de cuentas y la transparencia —ha sido muy negativa la repercusión de los desvíos de fondos en la Comunidad Valenciana, con el llamado “caso cooperación” por el que fue condenado el exconseller de Solidaridad y Ciudadanía Rafael Blasco—; entre otras iniciativas, está la de “¿A dónde va el dinero contra la pobreza?”⁹.

Desde el ámbito de actividad del autor de este artículo, es importante además contar con una formación especializada, destinar fondos para investigación en desarrollo, dialogar y ayudar a las entidades académicas que trabajan en este campo, auspiciar la abandonada área de Estudios en Desarrollo y contar con la opinión y el análisis de los especialistas en la materia¹⁰.

Con la duda sobre cómo va a evolucionar la cooperación española, no podemos terminar este texto sin destacar la enorme importancia de lo que supone, tanto como muestra de solidaridad de la ciudadanía española, del compromiso de las instituciones como reforzamiento del multilateralismo y, sobre todo, para contribuir, como dice la Constitución, a unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

Bibliografía

- Alonso, J. A., y Ocampo, J. A. (dirs.). (2011). *Cooperación para el desarrollo en tiempo de crisis*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Amnistía Internacional, Greenpeace e Intermón Oxfam. (2013, 26 de noviembre). *Combatir la crisis con dignidad y derechos*. Recuperado de <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/26/11/13/combatar-crisis-con-dignidad-derechos>
- Argilés Marín, J. M. (2014, 20 de mayo). La evaluación de la acción exterior española: reflexiones a partir de la experiencia de evaluación en la política de cooperación internacional para el desarrollo. Estrategia Exterior Española 15/2014. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/eee15-2014-argiles-evaluacion-accion-exterior-espanola-reflexiones-experiencia-cooperacion-desarrollo
- Arias, M. (2014, 9 de febrero). Declaraciones recogidas en A. M. Nimo, La cooperación es una fuente de prestigio para España que no debe perderse. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/09/52f1237eca4741d4038b456c.html>
- Atienza, J. (2013). *La Realidad de la Ayuda 2013*. Oxfam Intermón. Recuperado de <http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de-ayuda-2014>
- Bandeira, P. (2014, 10 de julio). *La Cooperación Internacional del Gobierno de España en la presente legislatura*. Mesa redonda DECIDE (Democracia, Ciudadanía, Desarrollo).

9 Fundación porCausa, <http://porcausa.org/ayuda-desarrollo/>. Revela el caso de las Fundaciones vinculadas a partidos políticos con representación parlamentaria: cerca de 25 millones de euros entre 1995 y 2012, la gran mayoría destinadas a organizaciones vinculadas a los partidos en el Gobierno (FAES o Ideas) y con una trayectoria cuestionable en el campo de la cooperación internacional.

10 Véase el Documento “Reconstruyendo la cooperación desde sus profesionales: propuestas para una reflexión”, disponible en la página web del CIDOB, www.cidob.org.

- Cascante, K. (2013). La cooperación española al desarrollo abandona la lucha contra la pobreza. *Economía Exterior*, núm. 67, invierno 2013/2014, pp. 105-112.
- Comisión Europea. (2013). *Eurobarómetro: Ayuda al desarrollo y objetivos de desarrollo del milenio de la UE*. Recuperado de europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_fact_es_es.pdf
- Coordinadora de ONGD-España. (2013). *Los PGE2014 rematan a una cooperación ya prácticamente desmantelada*. Recuperado de <http://www.congde.org/contenidos/los-pge2014-rematan-a-una-cooperacion-ya-practicamente-desmantelada>
- De la Iglesia-Caruncho, M. (2011). *Política exterior y política de cooperación: ¿amistades peligrosas?*. East Sussex: Fundación Carolina.
- Fanjul, G. (2012, 27 de septiembre). No hay Consejo de Seguridad sin cooperación. Blog 3500 Millones, *El País*. Recuperado de <http://blogs.elpais.com/3500-millones/2012/09/no-hay-consejo-de-seguridad-sin-cooperacion.html>
- García-Margallo, J. M. (2012). Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación D. José Manuel García-Margallo y Marfil. 2012 Enero-Diciembre. *Oficina de Información Diplomática*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Recuperado de http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2012_discursosMAEC.pdf
- Gómez Gil, C. (2013). Desguazando la cooperación española. La construcción ideológica de colapso de la cooperación al desarrollo. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 123, pp. 85-95.
- Gómez Gil, C. (2013). La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD. En Varios autores, *Los futuros de la cooperación en tiempos de crisis*. *El rapto de Europa*, núm. 23-24, pp. 70-80.
- Larrú, J. M. (2013). La AOD española en la actualidad. En Varios autores, *Los futuros de la cooperación en tiempos de crisis*. *El rapto de Europa*, núm. 23-24, pp. 60-70.
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de julio de 1998, núm. 162.
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de marzo de 2014, núm. 74, pp. 26531 a 26564.
- Lobo, R. (2013). España se dispara en los pies. *Tinta Libre*, núm. 9, diciembre 2013.
- Lomøy, J. (2013, 13 de diciembre). *Mid-term Review of Spain, 19 november 2013, Madrid*. Carta a los delegados y observadores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE. Recuperado de http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/MTR_SPAIN_2013.pdf
- Manglano, P. (2007). La ayuda al desarrollo como incentivo del buen gobierno. *Cuadernos de pensamiento político FAES*, n. 13, Enero/Marzo 2007, pp. 159-169.
- Martínez, P., y Martínez, I. (2014). Ruptura del consenso y desmantelamiento: un análisis de la cooperación española. *Anuario 2013. Hacia 2015: Visiones del desarrollo en disputa. XI Informe Anual de la Plataforma 2015 y más*. Recuperado de <http://www.2015ymas.org/>

- Millán Acevedo, N. (2014, 9 de abril). Una marca desvinculada del desarrollo humano. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2014/04/01/planeta_futuro/1396372626_005272.html
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (ed.). (2012). *Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016*. Recuperado de http://www.cooperacion.espanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf
- Moratinos, M. A. (2010). Declaraciones recogidas en Europa Press, El Gobierno asume que no alcanzará la meta del 0,7 en ayuda al desarrollo para 2012. *Europa Press*. Recuperado de <http://www.europapress.es/epsocial/noticia-gobierno-asume-no-alcanzara-meta-07-ayuda-desarrollo-2012-20100512154526.html>
- Oliví, I. (2013). ¿Cumpleaños feliz? 25 años de la Aecid. *Política Exterior*, noviembre/diciembre 2013, pp. 106-114.
- Oliví, I. (2014, 20 de mayo). ¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?. *Estrategia Exterior Española* 16/2014. *Real Instituto Elcano*.
- Organización Mundial de la Salud. (2014). *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014*.
- Rajoy, M. (2011, 19 de diciembre). Discurso de Investidura del Presidente del PP, Mariano Rajoy. Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2011. *El País*. Recuperado de <http://politica.elpais.com/especiales/2011/nuevo-gobierno/sesion-de-investidura/>
- Rajoy. (2013). El presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, habla ante la Asamblea General de la ONU. *Consejería de Información, Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.spainun.org/2013/09/el-presidente-del-gobierno-mariano-rajoy-habla-ante-la-asamblea-general-de-la-onu/>
- Robles Orozco, G. (2014, 16 de enero). Declaraciones recogidas en A. Agudo Lazareno, Hay que ayudar a los países de renta media. El 70% de la pobreza está allí. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2014/01/02/planeta_futuro/1388692957_485741.html
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2010, 12 de mayo). Discurso del Presidente del Gobierno en la comparecencia para informar de la reunión extraordinaria del Eurogrupo en relación con el rescate de Grecia y la situación de los mercados financieros. Congreso de los Diputados, 12 de mayo de 2010. *El País*.
- Ruiz-Giménez, M. (2013, 10 de octubre). Declaraciones recogidas en J. Vargas, España retrocede 20 años en Ayuda Oficial al Desarrollo. *Público*. Recuperado de <http://www.publico.es/espana/473983/espana-retrocede-20-anos-en-ayuda-oficial-al-desarrollo>
- Ruiz-Giménez, M. (2013, 19 de diciembre). Declaraciones recogidas en Europa Press, Los Presupuestos de 2014 abocan a millones de personas a la pobreza. *Europa Press*. Recuperado de <http://www.europapress.es/sociedad/noticia-pge-mas-400-ong-denuncian-presupuestos-2014-abocan-millones-personas-pobreza-desigualdad-20131219121426.html>
- Santander Campos, G., y Millán Acevedo, N. (2014). La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo. *Cuadernos 2015 y más*, n°. 3. Recuperado de <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1584/la-politica-diplomatica-espanola-y-la-defensa-de-los-derechos-humanos/>

- Sotillo, J. A. (2010). La cooperación al desarrollo, el nuevo reto de la política exterior española. En J. C. Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*. (pp. 345-366). Barcelona: Ariel.
- Sotillo, J. A. (2012). La cooperación española en la unidad de cuidados intensivos. *Tiempo de Paz*, núm. 105, 2012, pp. 5-14.
- Toharia, M. (2014). La ayuda al desarrollo, un deber moral para el 81% de españoles. Encuesta de Metroscopia para planeta futuro. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/elpais/2014/02/05/planeta_futuro/1391619729_567890.html
- Varios autores. (2013). Los futuros de la cooperación en tiempos de crisis. *El rapto de Europa*, núm. 23-24, diciembre de 2013.



RECENSIONES I BOOK REVIEWS

Dubai. Gilded Cage | Syed Ali

Por Alberto Priego

Contemporary Spanish Foreign Policy | David García Cantalapiedra & Ramón Pardo Pacheco

Por José Manuel Sáenz Rotko

The taliban revival. Violence and extremism on the Pakistan-Afghanistan frontier | Hassan Abbas

Por Javier Gil Pérez

La idea de arte abstracto en la España de Franco | Julián Díaz Sánchez

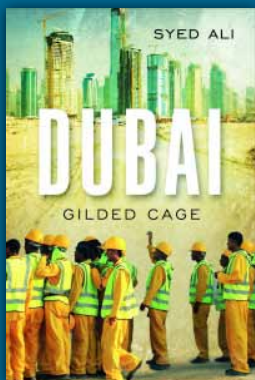
Por Ana Trujillo

Los caminos del desarrollo. Lecciones | Raúl Prebisch

Por Heike Pintor

África: la política de sufrir y reír | Patrick Chabal

Por Coro Jiménez-Avenllano



Dubai. Gilded Cage

Syed Ali

2010. Yale University Press: New Haven & London. 360 páginas.

ISBN: 9780300152173



Alberto Priego

Universidad Pontificia Comillas

El trabajo que aquí revisamos no es de reciente publicación aunque sigue gozando de gran vigencia a pesar de haber sido publicado hace cuatro años. Se trata de una investigación financiada por el Departamento de Estado a través de su programa Fulbright lo que le otorga un plus de calidad.

El trabajo es una buena primera aproximación a la realidad de los Emiratos Árabes Unidos aunque no se trata de un trabajo de divulgación con carácter generalista. El principal objetivo del libro es dar una visión general de la situación en la que viven los extranjeros en Dubái, tanto de aquellos que tienen una alta cualificación como de aquellos que ocupan peores puestos en la sociedad dubaití. El autor, Syed Ali, es sociológico lo que le permite hacer un análisis con las herramientas científicas adecuadas.

En general es un libro que se lee con suma facilidad ya que el lenguaje es ágil y el autor sabe mantener la atención del lector incluyendo experiencias personales y entrevistas realizadas durante los años que residió en el emirato.

Los dos primeros capítulos “*The roots of Dubai*” y “*Becoming a Global Brand*” son muy interesantes porque permiten al lector situarse en la realidad histórica del emirato. El primer capítulo es netamente histórico aunque tiene un componente muy centrado en la economía, planteando como Dubái se ha ido adaptando a las diferentes coyunturas económicas regionales e internaciona-

les. Mención especial merece la descripción del sistema económico dubaití, tanto en lo que a petróleo como a turismo y ocio se refiere. Es por esta razón, que en este capítulo hay una muy buena descripción del sistema de avales laborales que rige en buena parte de los países del Golfo, la famosa *kafala*. Este aspecto se desarrollará a lo largo de todo el libro.

El capítulo 2 “*Becoming a global Brand*” es quizás el más relevante de todo el libro para las Relaciones Internacionales. En él se hace un repaso de como un pequeño Estado que no está situado en el centro económico y político del mundo puede lograr alcanzar una posición tan relevante como la que actualmente goza Emiratos Árabes Unidos. Se trata de un trabajo de “public diplomacy” donde los dirigentes dubaitíes han sabido lograr un elemento identitario dentro los países del Golfo: la ciudad más liberal. Si bien es cierto que este punto le permite atraer a muchos expatriados tanto para trabajar en Dubái como para pasar un fin de semana también provoca algunas contradicciones en la sociedad dubaití como por ejemplo la existencia de prostitución. En todo caso resulta de gran interés su lectura.

El capítulo 4 está centrado en la burbuja de la construcción de Dubái analizando cómo se formó y por qué se pinchó. En este proceso, el autor aprovecha para denunciar las pésimas condiciones de los trabajadores sin cualificación empleados en la construcción emiratí así como los problemas de los expatriados occidentales para poder acceder a la compra de bienes inmuebles. El capítulo

tiene un gran valor ya que permite hacernos una idea de cuáles son los problemas reales y diarios de todo aquel que vive en el emirato.

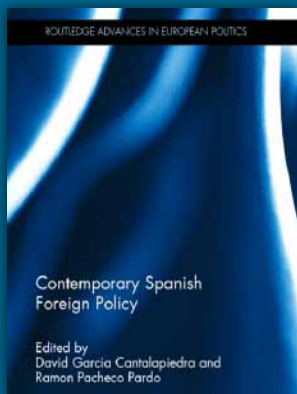
Los capítulos 5 y 6 son textos dedicados en exclusiva a explicar el sistema de residencia y de ciudadanía de Dubái. En ambos casos, la posición del autor es muy crítica aunque es cierto que reconoce algunas mejoras aprobadas sobre todo en los últimos años. Incluso desde 2010, se han producido algunos cambios más que por lógica temporal no están recogidas en el libro. Cabe destacar el análisis de las características de la población emiratí como consecuencia de la explosión económica de Dubái. Especialmente curioso resulta la afirmación de que entre el 20% y 30% de la población nacional no habla o escribe correctamente en su lengua materna, el árabe, fenómeno que se da especialmente entre la población más joven. La mayor parte de estos casos se explican por la penetración occidental a través de internet, educación, música, cine etc... y por las empleadas domésticas que casi en su mayoría son de origen filipino. Es por ello que las empleadas del servicio doméstico usan el inglés para relacionarse con los niños en lugar del árabe lo que favorece una lengua sobre la otra. Sobre este colectivo el autor también ha trabajado ampliamente y por ello denuncia las malas condiciones en que se encuentran ya, que por el sistema

de *kafalas* más que empleadas domésticas, en ocasiones, parecen esclavas.

El capítulo final, el número siete, es un intento de prospectiva atisbando cuales pueden ser los problemas de Dubái en el futuro, con especial atención al sistema de *kafala*. Ali hace una interesante comparación con otros estados del Golfo como Kuwait o Arabia Saudita que bien lo han relajado o directamente lo han suprimido, como Bahrein.

Como crítica hay que decir que al hablar de relaciones laborales en ocasiones el libro resulta reiterativo ya que la exposición de algunos casos no aporta nueva información y por el contrario provoca cierto aburrimiento. En líneas generales es un libro excepcional de fácil lectura y que resulta de gran interés para introducirse en cuestiones relacionadas con el Golfo.

Respecto de la bibliografía, ésta es extensísima, aunque se echan en falta más libros y revistas de carácter científico, ya que el autor a veces abusa de los artículos en prensa. El libro es abundante en notas aunque quizás al pie o al final del capítulo hubieran resultado de mayor comodidad. Al final de la obra se incluye un glosario que es ciertamente útil, no tanto para la primera lectura como para posteriores consultas.



Contemporary Spanish Foreign Policy

David García Cantalapiedra & Ramón Pardo Pacheco
(Eds.)

2014. Routledge: Oxford. 189 páginas.

ISBN: 978-84-615-1854-8



José Manuel Sáenz Rotko
Universidad Pontificia Comillas

El caso de la política exterior española es sin duda paradójico. Es el de una potencia media asentada en el panorama internacional, con un prestigio adquirido firmemente establecido y reconocido por la comunidad internacional; pero que, sin embargo, no ha visto ese peso en el escenario mundial acompasado por un rango de estudios sobre la organización de su acción internacional, sus áreas de interés fundamentales, sus desafíos... con capacidad de hacerse sentir en el gran escenario del análisis académico en relaciones internacionales.

No es un problema en cualquier caso que afecte sólo al ámbito concreto de las Relaciones Internacionales. La historia de España, el presente de su política, cultura o sociedad son grandes desconocidos; resumidos en demasiadas ocasiones a un tópico fácil o a una simplificación distorsionadora. Las razones son muchas, y entre ellas se encuentran tanto un hispanismo que si bien ha producido alguna de las páginas más brillantes sobre España, también ha recibido en ocasiones un rango de autoridad no merecido, cuando lo publicado se ha probado como tópico y simplificador en exceso. Por otro lado, los académicos españoles hemos tenido una tendencia sorprendente a la introspección, y una suerte de prudencia temblorosa muy característica a abrirnos al panorama de un análisis universitario globalizado.

La obra que aquí presentamos es sin duda un trabajo rupturista, ya que viene a abrir brecha justo en ese espacio fundamental en lo que a política exterior española se refiere. En efecto, nos encontramos ante una obra

fundamental que debe venir no a inaugurar —ello sería quizás exagerado— pero sí a asentar una línea de estudio y reflexión de renovada ambición. Una protagonizada por especialistas españoles y no españoles de probada capacidad... presidida por el rigor y, lo que no es secundario, publicada en la *lengua franca* de nuestros días —el inglés— en una editorial de solera, con capacidad indudable para tener impacto real ante una audiencia global e informada. Todo ello ingredientes para un éxito cifrado en hacer valer un análisis certero de las claves y peripecia de la acción exterior española hoy.

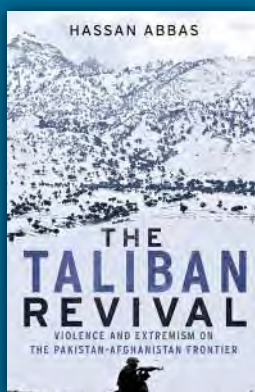
La obra editada por los profesores David García Cantalapiedra, de la Universidad Complutense de Madrid, y Ramón Pardo, del Kings College (Londres) puede dividirse en dos partes bien diferenciadas. La primera, la más teórica y quizás la más enjundiosa en lo que se refiere a la definición de estructuras y ritmos de larga duración, se centra en el análisis de las condiciones y características concretas de la acción exterior española en sentido amplio. En esta primera parte, en efecto, defensa, economía y diplomacia son las claves fundamentales. Así, Carlos Navajas Zubeldia analiza un tema que conoce bien, el de las circunstancias y proceso de la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas españolas, y los rasgos claves de la política de defensa del país. Neil Hughes aborda la exitosa internacionalización de la economía española, y el editor de este primer número de *Comillas Journal of International Relations* —Alberto Priego— aborda, enjundiosamente, la

acción exterior española como el ejercicio de un poder blando desde parámetros, siguiendo a S. Keukeleire, de un modelo estructural.

En un mundo interdependiente, tan relevante es la base de la acción como los elementos de relación, en este caso a través de la política exterior. Y, de tal manera, a esta cuestión se dedica la segunda parte de la obra. En ella se acomete el estudio de la trayectoria, circunstancias y desafíos de la relación de España con Europa (Alicia Sorroza), Estados Unidos (David García Cantalapiedra), América Latina (Anna Ayuso), Oriente Medio (Jordi Vaquer), el África Subsahariana (Cristina Barrio) y Asia (Ramón Pacheco). No cabe duda que las reflexiones de estos autores son hoy en día *the state of the art* del conocimiento de las interacción de España con esos ámbitos.

Un valor fundamental de la obra es sin duda una introducción de sus editores con un valor fundamental para comprender el sustrato en sentido amplio sobre el que se cimenta, hoy en día, la política exterior española. Su dinámica, desde la Transición, es analizada, en efecto, de manera sintética pero certera.

Para redondear el avance esencial que supone este trabajo solo basta estimular a los editores, y al conjunto de los participantes, a publicar una versión en español de la obra, que permita a un público amplio en España acercarse y comprender mejor un elemento que es clave de bóveda de la vida y del futuro del país en el que vivimos. Por otro lado, es necesario que el ejemplo de acometimiento de los autores al buscar escribir y publicar para un público global, cunda.



The taliban revival. Violence and extremism on the Pakistan-Afghanistan frontier

Hassan Abbas

2014. Yale University Press: New Haven & London. 280 páginas.
ISBN: 9780300178845



Javier Gil Pérez
Universidad Pontificia Comillas

Hassan Abbas nos presenta una obra necesaria y, como se aprecia desde el título, no dejará indiferente a nadie debido a la apuesta teórica del autor. Ello no le resta ni un ápice de oportunidad y de necesidad. Buena parte de la actual realidad política internacional encuentra su explicación en los años y región que analiza el autor.

Estructura la obra en nueve capítulos, añadiendo tanto un prólogo (donde informa de sus intenciones) como un capítulo de conclusiones, en cuya parte final aparece el extracto de un poema cuyas letras sintetizan el contenido del libro y sobre todo la necesidad de poner fin de una vez por todas al actual caos de la zona y la necesidad de estabilizar Afganistán y su vecina Pakistán:

*“Asia is a body built of clay and water
Afghanistan is the heart in this body
If Afghanistan is in turmoil, the whole of Asia is in
turmoil
If Afghanistan is in peace, the whole of Asia is in peace”*
(pp.234).

Abbas desmenuza la historia de ambos países analizando los factores que han ocasionado la emergencia del fenómeno talibán tanto en Pakistán como en Afganistán pero introduciendo importantes diferencias en el origen de ambos que ayudan a contextualizar la situación.

Así, para Abbas, existe una clara división entre los talibanes pakistaníes y los talibanes afganos. Dentro de estos últimos, también establece una doble división entre la vieja generación, básicamente residiendo en Pakistán,

y comandada por el histórico Mullah Omar y la nueva generación que vive y lucha en Afganistán y es más radical en sus planteamientos. Apunta muy bien Abbas que una de las claves para estabilizar Afganistán es la cohesión de ambas generaciones que en la actualidad si bien débil, todavía se da. Por ello, Abbas muestra cierto optimismo respecto a Afganistán. Si bien es consciente de todos los errores producidos en la lucha allí.

Respecto a los talibanes pakistaníes, Abbas destaca la violencia inusitada de dicho grupo contra el Estado pakistaní y pone de manifiesto el impacto de la ideología de Al Qaeda en el país. Dentro de ello, Abbas destaca la enorme influencia que tuvo la obra del español de origen sirio Abu Musab Al Suri “La llamada a la resistencia islámica global” en el movimiento talibán pakistaní. Interesante esta relación, ya que prueba la importancia en la lucha contra las ideas y la propagación de ellas, más allá del combate en el terreno.

Ya centrado en el futuro conjunto de Afganistán y Afganistán, Abbas reconoce los avances que se han dado en el país en educación, sanidad, situación de la mujer y se pregunta si es posible una salida negociada a la situación de Afganistán con un compromiso con los talibanes.

Al respecto, Abbas señala los pros y contras de dicha iniciativa. Las preguntas son claras respecto a ello ¿Es posible negociar con los talibanes? ¿Respetarán un Afganistán democrático y plural? ¿Es legítimo hacerlo?

Ante semejante diatriba, Abbas presenta un plan de acción para estabilizar la región afgano-pakistaní definitivamente.

En primer lugar Abbas destaca la necesidad de establecer un verdadero sistema de justicia. Ello implica la seguridad de los jueces, desarrollar capacidades para investigar, etc.

En segundo lugar Abbas destaca la necesidad de establecer un sistema de generación de riqueza sostenible y estable en el tiempo. El hecho de que buena parte del presupuesto del país provenga de la ayuda internacional es un gran hándicap para el futuro de Afganistán ¿Hasta cuándo durara el apoyo internacional?

En tercer lugar, Abbas destaca la necesidad de confrontar el extremismo religioso. Al fin y al cabo los talibanes son un producto religioso.

Por último, Abbas defiende que una cierta descentralización en ambos países ayudaría a integrar más personas en la labor gubernamental del país, hecho necesario para hacer ambos países más inclusivos.

Abbas expresa sus pensamientos en estas líneas clarificadoras:

“The story of the Taliban revival is as much embedded in the cultural legacy and political history of Afghanistan as it is linked to security factors and broader regional and global developments” (pp. 6-7).

En definitiva, una obra en la que el autor rechaza de manera deliberada los parámetros de lo políticamente correcto en un ejercicio de absoluta sinceridad basado en su propia investigación en ambos países. Una lectura obligatoria para entender el actual auge talibán en ambos países.



La idea de arte abstracto en la España de Franco

Julián Díaz Sánchez

2013. Ediciones Cátedra: Madrid. 346 páginas.
ISBN: 978-84-376-3089-2



Ana Trujillo
Universidad Pontificia Comillas

En el presente volumen¹ Julián Díaz Sánchez desarrolla un detallado análisis de la historiografía y la crítica de arte, así como de las políticas artísticas y expositivas desarrolladas en España desde los años 40 hasta finales de la dictadura franquista, para desgranar el proceso por el cual el informalismo, o abstracción expresionista, se consagró como el lenguaje pictórico oficial del régimen de Franco. El autor sitúa este proceso dentro de una tendencia generalizada de despolitización de la cultura que se desarrolló en Occidente tras la Segunda Guerra Mundial. El proceso de oficialización del arte abstracto se consolidó por medio de una visión que defendía su marcado carácter apolítico, además de dotarlo de un significado identitario, vinculándolo con el catolicismo y con la tradición cultural. El informalismo fue ensalzado en detrimento de una pintura de corte académico que, desde algunos sectores del régimen, se intentaba convertir en el lenguaje pictórico oficial franquista.

Tal como explica Díaz Sánchez, el sentido identitario se construyó por medio de un discurso de españolización del informalismo. Se establecieron vínculos entre la pintura expresionista abstracta de los artistas españoles y los grandes maestros de la tradición pictórica nacional, desde Velázquez a Goya, en cuya obra se veía el reflejo de un espíritu o una esencia española. Ese espíritu volvía a resurgir en una nueva vanguardia, tras el paréntesis

de las primeras vanguardias artísticas anteriores a 1936. Por lo tanto, la tradición pictórica española fue tomada como modelo de modernidad para un lenguaje renovado. La lectura oficial del informalismo consolidó una interpretación autárquica del informalismo español que negaba cualquier influencia extranjera (como por ejemplo la del expresionismo abstracto norteamericano), y que situaba su origen en raíces exclusivamente autóctonas. Otro aspecto esencial para la consolidación de la pintura abstracta como lenguaje pictórico oficial del régimen franquista fue su interpretación como una pintura espiritual, lo que le permitió ser inscrita dentro de un discurso católico, elemento consustancial del régimen franquista.

Por otro lado, desde las estructuras del Estado se promovió la pintura informalista en el extranjero para ofrecer una visión más moderna y despolitizada del régimen y de España. Para ello, el gobierno franquista instrumentalizó la participación de España en diversas bienales de arte, como Venecia y São Paulo, a modo de escaparate para la promoción de una imagen reciclada y moderna del régimen franquista en el exterior. La Bienal de Venecia (desde su aparición a finales del siglo XIX), así como otras bienales que surgieron después, han sido utilizadas con intereses políticos y económicos. Los artistas seleccionados como representantes nacionales, además de ser escogidos para transmitir un significado nacional a sus obras han debido también emplear en ellas un estilo internacional (Jones, 2010). Tal fue el caso del informalismo en la España de la década de 1950. El papel principal otor-

¹ El texto objeto de esta reseña está vinculado al Proyecto de Investigación del Plan Nacional de I+D+i *Tras la república. Redes de ida y vuelta en el arte español desde 1931*. Ref. HAR 2011-25864.

gado al informalismo en estos eventos, tal como explica Díaz Sánchez, es un ejemplo de su instrumentalización con la intención de difundir una determinada imagen del arte español, enfatizando el carácter moderno de España. El informalismo será promocionado desdeñando otras opciones, como por ejemplo la pintura académica (que no se consideraba exportable o internacional), el surrealismo (considerado anticatólico e ideológicamente vinculado a la España de los años 30) o la abstracción analítica. En este sentido serán de especial interés las Bienales de Arte Hispanoamericano, organizadas desde el aparato del régimen franquista a través de la gestión del Instituto de Cultura Hispánica y de las que se celebraron tres ediciones en los años 50: Madrid, La Habana y Barcelona. En ellas se buscaba promocionar el arte español en un entorno internacional. Precisamente la I Bienal de Arte Hispanoamericano, celebrada en Madrid en 1951, es en la que se legitimó el lenguaje abstracto como lenguaje pictórico principal de la España franquista. Estas bienales, además, deben entenderse en un contexto en el que el régimen había alcanzado cierta tolerancia internacional, reflejada por ejemplo en los pactos con Estados Unidos o el Concordato con la Iglesia católica, tal y como expone Díaz Sánchez. Por otro lado, la Bienal de Venecia de 1958 supuso el triunfo del informalismo español, ya que aparecía representando al Estado español. Esta política artística franquista pareció alcanzar el reconocimiento internacional, al lograr el arte español numerosos premios en dicha edición de la Bienal veneciana. Tras el éxito cosechado, numerosos artistas vinculados a la poética del informalismo comenzarían a sentirse incómodos

con esta instrumentalización de sus obras como lenguaje pictórico oficial del régimen.

A pesar de esta promoción oficial del informalismo, hacia mediados de la década de 1950 ya se empieza a detectar el declive de este estilo pictórico y, tras el fin del régimen franquista, se iniciará un proceso de revisión del informalismo. Ya en el mismo año 1976, en el proyecto del pabellón español en la Bienal de Venecia se iniciará un proceso de revisión del informalismo, intentando dotarlo de un carácter antifranquista, interpretándose en ese momento el informalismo como un intento de "heroica reconstrucción de la vanguardia española en pleno franquismo".

A lo largo de su relato Díaz Sánchez va ofreciendo numerosa documentación, mostrando el papel desempeñado por el Estado franquista, así como la labor de distintos críticos, historiadores de arte, políticos, etc. en la configuración de este discurso oficial sobre el informalismo y cómo, justo tras la muerte de Franco se inicia un proceso de revisión para, precisamente, ofrecer una visión contraria. El texto de Díaz Sánchez (junto con toda la documentación aportada en él) es por tanto un valioso instrumento para conocer las políticas artísticas y culturales de la España de Franco y su instrumentalización del arte para proyectar en el exterior una imagen moderna de España que favoreciera sus relaciones internacionales.

Referencias

- Jones, C. A. (2010). *Biennial Culture: A Longer History*. En E. Filipovic, M. Van Hal & S. Øvstebø (Eds.), *The Biennial Reader* (pp. 66-87). Ostfildern: Hatje Cantz.



Los caminos del desarrollo. Lecciones

Raúl Prebisch

Sotillo, J.A. (Coordinador)

2014. Los Libros de la Catarata: Madrid. 152 páginas.

ISBN: 978-84-8319-919-0.



Heike Pintor

Universidad Pontificia Comillas

José Ángel Sotillo Lorenzo, es un caso insólito en las universidades españolas: después de pasar 12 años trabajando como bedel, compatibilizó estas labores con los estudios superiores y se convirtió pocos años después en profesor universitario de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Hoy es profesor titular de Relaciones Internacionales, Director del IUDC y Director del Magíster en Cooperación Internacional, Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Ha sido Redactor Jefe de la revista *Tiempo de Paz* y miembro del Comité Asesor de Cooperación al Desarrollo de la Universidad Complutense. A lo largo de los años el profesor Sotillo ha publicado un sinnúmero de artículos y libros vinculados a la cooperación al desarrollo y a las relaciones de España, Europa y América Latina. He leído gran parte de su obra durante mi época de doctoranda. Sus libros han sido siempre muy instructivos y claros. Pensados para la comunidad académica. Hoy quisiera presentar una de sus últimas publicaciones: *Raúl Prebisch. Los caminos del desarrollo. Lecciones*.

Es un pequeño libro de bolsillo que consta de 149 páginas y que se centra en la obra del intelectual, economista y político latinoamericano Raúl Prebisch (1901-1986). Específicamente en dos textos publicados en diferentes épocas de su trayectoria profesional: “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, informe conocido también como el Manifiesto de la CEPAL, escrito en 1949 y “Comercio y Desarrollo”, discurso pronunciado como Secretario General

de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1964. Ambos aparecen en la última parte del libro bajo el apartado “Lecciones”. Para ubicar los dos documentos, José Ángel Sotillo nos introduce en el prólogo a la vida y tiempo de Prebisch. Posteriormente este aspecto bibliográfico es desarrollado en mayor detalle por el también profesor de la UCM, Antonio Palazuelos en el segundo apartado. Palazuelos, explica en etapas el contexto histórico en el que Prebisch desarrolla su labor dentro de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y posteriormente, en sus últimos años, su trabajo como asesor del presidente Alfonsín en Argentina.

En su primera etapa cepalina, Prebisch centra sus estudios en un análisis económico sobre las relaciones centro-periferia, que constituye uno de los elementos centrales de la conocida teoría de la dependencia. Hoy es una teoría de alcance global aunque originariamente latinoamericana. Esta visión se ve reflejada en el primer texto, donde el autor comenta: “En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirlos demasiado; “A pesar de tener esos países tantos problemas de índole semejante, ni tan siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países de América Latina, el criterio o la experiencia especial de los grandes centros

de la economía mundial. Mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente (Sotillo, 2014).” La presentación de este discurso en la Habana en 1949 tuvo un gran impacto, desafiando los supuestos que imperaban en ese momento en el comercio internacional y sentando las bases del pensamiento estructuralista.

En el discurso de la UNCTAD, Prébisch se convirtió en un “vocero tercermundista” (Palazuelos, 2014) que denunciaba la dramática situación de millones de personas en el Tercer Mundo y que criticaba la actitud de los países más ricos hacia la periferia. El argumento principal de los países en vías de desarrollo durante la conferencia puede resumirse en una frase: “comercio no ayuda” mientras que los países industrializados harían justamente lo contrario: “ayuda pero no comercio”. La ayuda se convertiría en una herramienta de los primeros para asegurarse materias primas a bajo precio para su propio desarrollo y mantener una relación de dependencia cuasi-colonial. Por tanto, sería necesario que los países pobres se liberasen de las teorías impuestas desde el centro, creando conceptos propios y marcos conceptuales adaptados a su propia realidad en base a un estudio de elementos históricos y estructurales que el denominó “esquema pretérito” (Pinto, 1986). Aunque su idea no progresaría, Prébisch consiguió crear en la agenda global de Naciones Unidas un debate sobre la necesidad de restablecer un nuevo régimen de comercio que favoreciera el desarrollo de los países del Sur, la adopción de un sistema de preferencias generalizadas, el fomento de las exportaciones desde países periféricos y sobretodo logró por primera vez en la historia que los países subdesarrollados se organizarán, mejorando su posición y poder de negociación a nivel internacional.

En la última etapa de su vida, dedicó sus esfuerzos a apoyar el proceso democratizador en Argentina como colaborador y asesor del presidente Alfonsín. Luchó en el Congreso de los Estados Unidos por la condonación parcial de la deuda latinoamericana y siguió publicando discursos en contra del monetarismo y teorías que pudieran reducir las asimetrías del capitalismo periférico.

Con el final de la Guerra Fría, muchos economistas occidentales tildaron las teorías de Prébisch de obsoletas y anticuadas. Hoy, los documentos de Prébisch vuelven a tener vigencia. Cómo bien indica Edgar Dosman, investigador principal del Centre for International and Security Studies de Toronto, el tema central de sus preocupaciones desde los años veinte hasta el diálogo Norte-Sur era la relación entre los mercados y el Estado. Hoy la globa-

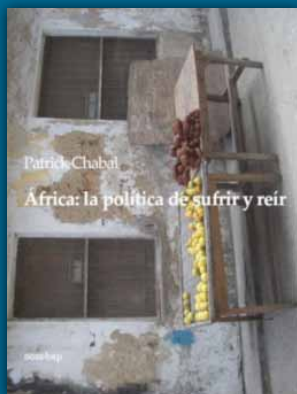
lización y los descontentos que crea, sigue siendo el reto central tanto para América Latina como para la mayor parte de la humanidad. Por este motivo, vale la pena examinar nuevamente la contribución de Prébisch, tanto los desafíos a los que se enfrentó como los conceptos e instrumentos de política que desarrolló mediante el ensayo y error para hacer frente a los retos que planteaba el desarrollo en América Latina y el mundo (Dosman, 2010).

El libro reseñado es claramente un homenaje a una figura central del pensamiento latinoamericano. Conocer sus escritos nos permite entender los dilemas del desarrollo y el funcionamiento a lo largo de la historia del comercio y economía internacional. Un mundo más justo e igualitario sólo es posible, si los países de la periferia consiguen que las relaciones con los centros de poder sean más simétricas y menos paternalistas. El análisis del discurso por parte de los autores nos permite acercarnos a los textos con una visión más amplia, teniendo en cuenta el contexto histórico tan complejo en el que se publicaron y los obstáculos a los que tuvo que hacer frente Prébisch para defender sus teorías en los años de la confrontación bipolar y la política de contención norteamericana.

Me quedo con la frase de Aníbal Troilo que publicó en un artículo del suplemento económico del diario argentino Clarín (Campanario, 2005) y que Sotillo utiliza para terminar su reflexión sobre Raúl Prébisch: “No sé por qué dicen que me fui, si siempre estoy volviendo”. Prébisch siempre nos dará nuevas lecciones.

Referencias

- Campanario, S. (2005). Prébisch: luces y sombras de la leyenda del siglo XX, *Clarín.com*. Recuperado de <http://edant.clarin.com/suplementos/economico/2005/06/12/n-00311.htm>
- CEPAL. (2001). Homenaje a Raúl Prébisch, Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prébisch, *Revista CEPAL* 75, LC/G.2150-P/E, 89-105.
- Dosman E. J. (2010). La vida y época de Raúl Prébisch. 1901-1986, Madrid: Marcial Pons, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.
- Pinto, A. (1986). Raúl Prébisch, 1901-1986. Inmemorian, *Revista CEPAL*, 29, Santiago de Chile, 9-11.
- Santa Cruz, H. (1995). La creación de Naciones Unidas y la CEPAL. *Revista CEPAL*, 57, LC/G 1891-P/E, 17-32.
- Sotillo, J.A. (2014). Los caminos del desarrollo. Lecciones. Madrid: Los Libros de la Catarata.



África: la política de sufrir y reír

Patrick Chabal

2011. Oozebap: Madrid. 258 páginas.

ISBN: 978-84-615-1854-8



Coro Jiménez-Arellano
Universidad Autónoma de Madrid

Para esta ocasión, hemos escogido el último libro dedicado íntegramente a África de Patrick Chabal (1951-2014), quien falleció el pasado 16 de enero del presente año. En este sentido, esta recesión quiere ser también un pequeño homenaje a su larga trayectoria y lúcida labor profesional.

Líder intelectual indiscutible entre los que nos dedicamos a los *Estudios Africanos*, autor y co-editor de más de dieciséis obras y profesor de Historia y Política Africana en el King's College de la Universidad de Londres, sus trabajos sobre África nunca han sido indiferentes. Buena prueba de ello es el monográfico que la revista *Critical African Studies* (2009) le dedicó a su polémico ensayo *África: la política de sufrir y reír* (2011); donde ocho reputados africanistas analizan, no siempre acertadamente, sus acuerdos o desacuerdos con este controvertido pensador.

En homenaje al cantante nigeriano *afrobeat* Fela Kuti (1938-1997), Chabal bautizó sus últimas reflexiones sobre África recordando uno de los temas de este gran músico y defensor de los Derechos Humanos cuyo título alude a la trágica historia del continente: *Shuffling and Shmiling* (1978). Aunque centrado más en la *política del sufrir*, no se le puede clasificar a Chabal de *afropesimista*, tal y como alguno de sus críticos le han querido apodar. Muy al contrario, su obra es un canto a la capacidad de los africanos de soportar las circunstancias adversas, de adaptarse y avanzar en la trama postcolonial. Una mirada *optimista* al genio de las sociedades africanas de reinventarse a sí mismas pero sin eludir su fatídica historia.

Escrito durante su estancia en el Instituto de Estudios Avanzados en Princeton, en este ensayo, se distingue claramente la prosapia teórica del antropólogo Clifford Geertz. A pesar de que no llega a aplicar la famosa metodología de la *Descripción densa* geertziniana, sí emplea su teoría interpretativa desviándose considerablemente de los cánones al uso de la ciencia política africanista convencional. El método interpretativo, que resulta “del intento sistemático de comprender y transmitir lo que posee sentido para la gente a nivel local” (pongo pag?) en palabras del propio Chabal, se manifiesta en los siete capítulos cuyos epígrafes nos hablan de: *la política del ser*, *la política de pertenecer*, *la política de creer*, *la política de participar*, *la política del esfuerzo*, *la política de sobrevivir*, y por último, *la política de sufrir*. Un orden lógico, que quiere ser una metáfora del ciclo de la vida individual y comunitaria desde el nacimiento hasta la muerte. En vez de pretender explicar las diferentes “realidades” africanas a través de teorías causales; Chabal, se aventura por los caminos de la interpretación cultural expresada en su vida cotidiana.

Desde un marco constructivista, reflexionando a cada paso como observador, emplea conceptos surgidos de “lo local” para, más tarde, traducirlos a “lo universal”. Este recorrido, en dirección inversa al que suele tomar la teoría política comparada occidental, nos permite una mayor comprensión antropológica y nos aleja de esa representación “exótica” y “extraña” a la que nos tiene acostumbrados los estudios politológicos convencionales.

Un estudio de la política postcolonial africana “desde dentro” que abandona el análisis de la élites, tan frecuente entre los africanistas, y centrar su atención en la vida cotidiana del africano “común” elevándole a la categoría de protagonista de la vida política.

Como consecuencia de ello, podemos afirmar que uno de las grandes aportaciones de este ensayo es la creación de un marco para comprender la capacidad de la sociedad civil como pieza de cambio en las sociedades africanas contemporáneas y su papel en la transformación del sistema de partido único al sistema multipartidista moderno. A pesar de que no se arriesga a examinar el rol de las clases medias en la política africana; Chabal, abre una nueva veta de posibles estudios sobre sectores más específicos de la población y comunidades del continente más concretas aplicando su modo de reflexionar sobre cuestiones “genéricas”, “típicamente” africanas como: modernidad, tradición, neopatrimonialismo, poder, autoridad, migración, violencia, etc. El propio autor, reconoce el sacrificio consciente que realiza inmolando el análisis empírico de datos concretos acerca de la realidad local a favor de una perspectiva global que contribuya a construir una nueva mirada sobre los espacios locales haciendo posible los estudios comparativos entre los distintos pueblos africanos. En este sentido, no creo que sea muy justa la crítica realizada en algunos círculos académicos sobre su excesiva simplificación y el fracaso para distinguir la diversidad de culturas dentro de las sociedades nacionales, ya que son cuestiones que Chabal mantiene presentes en todo momento y que sin embargo prefiere centrarse en desvelar “lo que es común al comportamiento humano por encima

de lo singular” (Pag) como dictan sus palabras.

Un tema muy actual entre los africanistas y al que dedica una especial atención es: *La cuestión de la capacidad*. Es, lo que en los discursos de las ciencias sociales se denomina: *resiliencia*. No es un léxico que Chabal utilice expresamente en el texto; sin embargo, el concepto se encuentra presente, tanto en la *Introducción* como en el tercer capítulo denominado *La política de creer*.

Se ha escrito mucho últimamente sobre la capacidad de *resiliencia* frente a la pobreza, el sufrimiento y el trauma de las sociedades africanas. Particularmente, sobre las mujeres africanas; por cierto, a las que Chabal elude en su interpretación masculina de la política. Aún así, el concepto tan de moda sobre la *capacidad* de los africanos de adaptarse a las inestables circunstancias internacionales y su talento para reorganizarse, es una idea clave de este autor y su interpretación de la política postcolonial africana actual.

Si ya los africanistas somos un *rara avis* en la ciencia política académica, la perspectiva que incorpora Patrick Chabal introduciendo un nuevo método de origen antropológico en una disciplina tan constreñida como es el análisis politológico comparado, resulta altamente atractivo. Un reto para politólogos y una curiosidad para antropólogos, ambos disfrutarán con su lectura por la riqueza que aporta a ambas disciplinas un africanista de tan reconocido prestigio como es Patrick Chabal. Como reza un viejo proverbio árabe: Quien no entiende una mirada jamás podrá entender una explicación. *Requiem in pacem* Patrick Chabal.

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

D. Alberto Priego Moreno, Universidad Pontificia Comillas, Spain

D. Gracia Abad, Universidad Nebrija, Spain

D. Maxine David, University of Surrey, United Kingdom

D. Javier Ignacio García González, IE University, Spain

D. Jeremy Crang, University of Edinburgh, United Kingdom

D.^a Licínia Simão, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Luciano Zaccara, Georgetown University, United States

D. David García Cantalapiedra, Universidad Complutense de Madrid, Spain

Consejo Asesor | Advisory Board

D.^a Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid, Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.^a Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.^a Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.^a Paloma García Picazo, UNED, Spain

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.^a María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D.^a Alexia Declaux, Becaria de Colaboración

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@upcomillas.es | www.upcomillas.es | www.comillasirblog.es

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. La remisión de los trabajos deberá realizarse siempre a través de la plataforma OJS de *Comillas Journal of International Relations*, mediante la que se vehiculará –de manera estricta– toda la comunicación entre la Revista y los autores.
2. Los **artículos** remitidos serán siempre investigaciones originales, nunca publicados previamente o en proceso de publicación o revisión en otra revista o cualquier tipo de publicación.
3. Se deberá incorporar una primera página independiente en la que se incluirá: a) Título del artículo; b) Datos personales del autor (nombre, apellidos, afiliación, dirección personal y de trabajo, teléfono, NIF/Pasaporte, correo electrónico).
4. Los **artículos** irán precedidos de un breve resumen o abstract del trabajo, que no exceda las 150 palabras, y una serie de palabras clave (no más de cinco). **El título del artículo, el resumen y las palabras clave deberán aparecer escritos en castellano y en inglés.**
5. El aparato crítico, estilo y diseño general de los textos remitidos a la Revista responderá al formato APA (APA Style). Los autores pueden encontrar una guía de este formato en el siguiente enlace: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>
6. Los autores deberán poder acreditar disponer de los permisos necesarios para el uso de fotografías y gráficos tomados de otras fuentes, y proporcionar toda la información precisa para su correcta cita.
7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, las pruebas de imprenta serán remitidas al autor, estas deberán ser devueltas a la Revista en el plazo máximo de 15 días.

Evaluación y aceptación

1. Con la finalidad de garantizar la imparcialidad en la selección de los artículos, todas las contribuciones serán enviadas de forma anónima a los evaluadores externos, **empleándose siempre el sistema de**

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Texts must always be submitted via the OJS platform of Comillas Journal of International Relations, through which, and without exception, all communication between the Journal and authors will take place.*
2. *All submitted texts will always be original work that has neither been previously published nor is in the process of publication or review in another journal or any other type of publication.*
3. *Contributions will include a separate cover page with the following information: Title of the article in both Spanish and English; Author details (name, surname, membership of any relevant organizations, personal and work address, telephone number, Tax ID No. /Passport, email).*
4. *All **articles** must be accompanied by a brief summary or abstract of the work (no more than 150 words) and a set of keywords (no more than five). **The title of the article, the summary and the keywords must be in both Spanish and English.***
5. *The critical apparatus, style and general design of the texts sent to the Journal will comply with the APA Style. Authors can find a guide to this style at the following link: <http://www.apastyle.org/learn/tutorials/basics-tutorial.aspx>*
6. *Authors must be able to prove they have been granted the necessary authorizations to use any photographs and graphics taken from other sources, and must provide all information required for them to be properly referenced.*
7. *If an article is accepted for publication, the proofs will be sent to the author and must be returned to the Journal within a maximum of 15 days.*

Review and acceptance

1. *In order to guarantee impartiality in the selection of articles, all contributions will be sent in anonymous form to two external reviewers, **following the double-blind system.** In the event that one of*

doblo ciego. En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión.

2. La decisión final se le comunicará al autor, **de manera razonada**, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque éste plazo puede dilatarse en función de la programación de la Revista.
3. El dictamen de los evaluadores será **motivado**, indicándose si se recomienda la aceptación del original en sus términos, su revisión con arreglo a las correcciones o sugerencias que se formulen o bien, por último, el rechazo del trabajo evaluado.
4. El Consejo Editorial de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, y atendido el sentido del dictamen de los evaluadores externos, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores.
5. Los autores, mediante la entrega de sus trabajos, aceptan la sujeción de los mismos al dictamen de los evaluadores.
6. Los autores deberán ajustar la redacción final de sus trabajos a las indicaciones que formulen los evaluadores. A este efecto, deberán incorporar las correcciones o modificaciones consideradas imprescindibles por dichos evaluadores y, en la medida de lo posible, deberán atender también sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones, **el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.**
7. Los originales recibidos que no se ajusten a las normas de edición y publicación de *Comillas Journal of International Relations* Serán devueltos a sus autores antes de proceder a su envío a los evaluadores. En tal caso, sus autores deberán completarlos con la información omitida y/o efectuar los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. En caso contrario, dichos trabajos serán rechazados.
8. Los autores de originales aceptados ceden a *Comillas Journal of International Relations*, antes de su publicación, todos los derechos de explotación de sus trabajos.

the reviews is unfavorable, a third opinion will be sought.

2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *The reviewers will always provide **reasons** for their opinion, indicating whether the original should be accepted as is, should be revised in line with the reviewers' corrections and suggestions or if the reviewed work should be rejected.*
4. *The Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published, bearing in mind the opinions voiced by the external reviewers, and is responsible for informing authors of its decision.*
5. *By sending in their work, authors willing submit this work for review and assessment by the reviewers.*
6. *Authors are required to amend the final draft of their work according to the indications given by the reviewers. They must include all corrections and modifications classified as essential by said reviewers and, as far as possible, accommodate their suggestions as well. Where corrections of the original work are required, **the contributor** will have a maximum of 2 months in which to make the corrections, and resubmit the article.*
7. *Any originals that do not comply with Comillas Journal of International Relations guidelines for presentation and publication will be returned to their respective authors before being sent for external review. If this occurs, the author will have one week to add the missing information and/or make the required changes to their work. If the appropriate changes are not made, these articles will be rejected.*
8. *Before publication, the authors of all accepted work will grant Comillas Journal of International Relations all exploitation rights relating to said work.*
9. *Once accepted, the texts will become the intellectual property of Comillas Journal of International Relations and may only be reproduced, partially or totally, in accordance with the Creative Commons licence hold by the Journal.*

9. Una vez aceptados, los trabajos quedan como propiedad intelectual de *Comillas Journal of International Relations* y sólo podrán ser reproducidos, parcial o totalmente, siguiendo lo establecido por la licencia Creative Commons de la Revista.

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. **Se empleará siempre el sistema de doble ciego.**

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la Revista.

Peer Review Process

*All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. **Peer reviewing will follow the double-blind system.** In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journals Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journals OJS platform.*