

POLÍTICA EXTERIOR Y DIPLOMACIA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN*

Manuel MONTOBBIO**

CONTENIDOS: I. Consideraciones previas. La Política Exterior en la Sociedad Internacional de la era de la globalización. II. La planificación y diseño de la Política Exterior: cuestiones conceptuales y elementos de consideración. 2.1. ¿Cuáles son las necesidades o retos a los que responde la planificación y diseño de la Política Exterior? 2.2. Una diferenciación conceptual entre fines, objetivos, medios e indicadores. 2.2.1. Los fines. 2.2.2. Objetivos. 2.2.3. Medios. 2.2.4. Indicadores. 2.2.5. No hay planificación sin evaluación. 2.3. Una aproximación a la problemática de la coherencia de políticas. 2.4. El desarrollo como objetivo de la Política Exterior. 2.5. Una consideración del objeto y contenido y de los posibles tipos y niveles de planificación. 2.6. Una consideración de la interrelación entre la planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior y la estructura administrativa del MAEC. III. De las metamorfosis de la Sociedad Internacional, la Política Exterior y la diplomacia en la era de la globalización: viejos y nuevos paradigmas. IV. De la diplomacia, las misiones diplomáticas y las funciones y el sentido del diplomático.

* El presente trabajo refleja y sintetiza análisis desarrollados por el autor en sus libros y publicaciones mencionados en la bibliografía, a los que remite al lector interesado en su desarrollo.

** Diplomático y Doctor en Ciencias Políticas.

Partiendo de la consideración de las transformaciones de la Sociedad Internacional en la era de la globalización de la sociedad de la información, acometeremos en este trabajo una aproximación y análisis a la Política Exterior en ésta (I) y a su planificación y diseño (II), señalando cuestiones conceptuales y elementos de consideración relevantes. Tras ello, afrontaremos el análisis de las metamorfosis de la Sociedad Internacional, la Política Exterior y la diplomacia en ésta, y de los viejos y nuevos paradigmas que subyacen a ellas; y concluiremos nuestro itinerario analítico con una aproximación a la diplomacia y las funciones y sentido del diplomático.

I. Consideraciones previas. La Política Exterior en la Sociedad Internacional de la era de la globalización.

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

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

instituciones e incluso a los individuos.

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

Más actor, ¿para qué? ¿Cuál es el juego que juegan los actores internacionales y cómo se puede jugar? Si la posición de un actor internacional - determinada por su poder duro y blando, su posición geoestratégica, población, economía y desarrollo, fuerza militar, alianzas y relaciones internacionales, lengua y cultura, entre otros factores – es X y al cabo de cierto tiempo es Y, se le plantea el reto de que $Y > X$. Para ello juega el juego internacional, y en ello

consiste de alguna manera ganarlo. Pero no sólo: también puede jugarlo para cambiar sus reglas, para incidir en la conformación de éstas, en su transformación, en la negociación sobre ellas. No son las mismas las capacidades, de pensamiento y acción, requeridas para uno y otro juego. Poder influir en la conformación es cuestión de capacidad; pero no sólo: requiere también, especialmente en el caso de potencias intermedias, vocación y voluntad. Puede haber actores que se planteen como objetivo fundamental maximizar $Y > X$, con independencia de la incidencia que ello pueda tener en la conformación y transformación del juego global; puede haberlos que se planteen al tiempo $Y > X$ e incidir en la conformación y transformación de las reglas del juego global, en la transformación del sistema internacional, la construcción del sistema de gobernanza global. No son necesariamente objetivos dicotómicos, pueden ser complementarios: el reto es hacerlos tales. La diplomacia es, puede ser, el arte de transformar juegos de suma cero en juegos de suma positiva. Tal puede ser el reto y la ambición de España.

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

De alguna manera, toda Política Exterior que persigue el incremento del peso relativo y el grado de actoría en el sistema internacional tiene una evolución, una maduración, una tendencia hacia el salto cualitativo: de preocuparse por mejorar su posición en el sistema a preocuparse por el sistema y su evolución; de tener éxito en

decir que no a tenerlo en que le digan que sí, de modificar una propuesta a hacerla, de introducir una modificación sobre aquello que afecta a nuestro interés, tener una visión sobre cómo el todo nos afecta, a tener una visión sobre el todo y la capacidad de propuesta y negociación sobre él, afectar al todo.

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

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

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

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

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

II. La planificación y diseño de la Política Exterior: cuestiones conceptuales y elementos de consideración.

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

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

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

Intentaremos a continuación plantear algunas cuestiones relevantes sobre la planificación de la Política Exterior. Y ello partiendo de una: no planificar es una manera de planificar. Mas si descartamos esa opción y optamos por la de planificar, puede resultar relevante a la hora de acometerla plantearnos las siguientes.

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

- Responde a una necesidad de visión, de discurso. Importa por su consistencia, su coherencia, su articulación, su capacidad de transmisión, seducción y convencimiento a otros actores y a la opinión pública. Importa por nuestra capacidad de negociación como actor internacional que todos los representantes del Estado en todos los niveles – desde el Rey al tercer secretario de Embajada – y lugares mantengan el mismo discurso, conozcan los grandes objetivos que nos proponemos, y cada uno contribuya al máximo desde su nivel y lugar, con un principio de subsidiariedad. Cuanto más se pueda conseguir sobre el terreno y a nivel inferior, mayor será nuestra capacidad de actoría internacional global.

- Responde a una necesidad de paradigma, de horizonte o punto hacia el que navegar. Aunque sea como estrategia de negociación y valoración, saber dónde estamos y hacia dónde queremos ir. Pues en cualquier caso estamos ya en el barco de la UE y la pregunta no es sólo cómo nos afecta a dónde vaya sino a dónde queremos que vaya.

- Responde a la necesidad de orientar nuestra propia acción. Y especialmente a la necesidad y reto de orientar otras acciones: de los instrumentos que gestionamos directamente, de aquellos en cuya planificación y dirección estratégica participamos, del resto del Gobierno y las instituciones y actores relevantes del Estado y la sociedad. Ello necesita acción, y necesita, también y sobre todo, pensamiento, propuestas, argumentos, proyecto de destino y sentido del viaje y la navegación hacia la que se les invita a sumarse.

- Responde a una necesidad de explicación, de pedagogía, de puesta en valor frente a la opinión pública, de convencimiento de ésta, de atraer e implicar a los actores relevantes de la sociedad civil hacia su participación, implicación y aportación en la consecución de los objetivos planteados. Con la conciencia de que no necesariamente tienen por qué implicarse en ésta, pero difícilmente lo harán si no se les da a conocer los objetivos, por qué y para qué los queremos, por qué nos interesa a todos y por qué y en qué les puede interesar también a ellos, qué y cómo pueden aportar.

- Responde a una necesidad de mejora y optimización de nuestra capacidad de acción e interlocución internacional.

2.2. Una diferenciación conceptual entre fines, objetivos, medios e indicadores.

La planificación y gestión por objetivos requiere y presupone su definición y diferenciación.

2.2.1. Los fines

Puede ser el fin de la Política Exterior, a la luz de las consideraciones previamente realizadas, la mejora de nuestra posición y actoría internacional de modo que $Y > X$ y al tiempo la transformación del sistema internacional en la dirección de una mejor gobernanza global y satisfacción de los bienes públicos globales, partiendo del mínimo vital de garantizar la seguridad, la supervivencia de la humanidad y la viabilidad del ecosistema. El cambio climático y la sostenibilidad medioambiental, la paz, la

democracia y el desarrollo, el cambio climático, la seguridad humana y la gobernanza global, por mencionar algunos fines y cuestiones que constituyen el interés general de la humanidad y al tiempo el nuestro. Realizar nuestro interés nacional, de modo que nuestra interacción con el exterior resulte beneficiosa para la satisfacción de las necesidades y demandas de nuestros ciudadanos y mejore nuestra posición y actoría internacional, y al tiempo contribuir a realizar el interés general, que es, también, nuestro interés nacional. ¿Cómo realizar dichos conceptos, avanzar en la consecución de tales fines? ¿Cómo medir o captar dicho avance y, en el caso de los fines y bienes públicos globales, nuestra contribución al mismo? Intentar responder a tales preguntas nos lleva a la consideración de los objetivos, los medios y los indicadores.

2.2.2. Objetivos

Objetivos: resultados, realidades concretas, después que no estaban en el antes, que se quieren producir a través de nuestras acciones y que se considera que contribuyen a la realización de los fines establecidos.

2.2.3. Medios

Medios: acciones e instrumentos. Acción internacional, desde una visita oficial a la toma de posición en una negociación multilateral o a la promoción de una actividad cultural o una misión comercial en el exterior. Para la que se configuran como actores y cuentan todos aquellos potencialmente relevantes del Estado y la sociedad. Instrumentos, sean instituciones o entidades cuya finalidad y actividad responde a objetivos y áreas de la acción exterior, como las señaladas en el apartado anterior; sean programas que atienden a determinada finalidad, como la financiación del desarrollo, la internacionalización de las empresas, las becas y tantos otros. En definitiva, recursos financieros y humanos; estructuras, mecanismos, dinero y personas.

2.2.4. Indicadores

Indicadores. Reto y cuestión metodológica común a las ciencias sociales el de medir

fenómenos que en buena medida no son medibles - y de los que además somos parte -, por lo que tenemos que recurrir a parámetros, variables, datos - y éstos a su vez con las limitaciones y margen de error que tienen las estadísticas en las ciencias sociales - que pueden constituir un reflejo, un indicador de determinado concepto, del avance o retroceso en la realización de un fin o en la consecución de un objetivo. Que lo refleja, que indica, pero no los sustituye ni aprehende del todo. Problemática y reto general de los indicadores que tiene sus especificidades para la Política Exterior. Pues ésta produce resultados tangibles e intangibles, y la posición internacional global de un Estado, y en especial su imagen y su poder blando, es en buena medida un intangible, el resultado de un conjunto de factores, y en buena medida también de una trayectoria histórica. Y por definición un intangible resulta difícil de tangir, de medir, de indicar: hay una especial distancia entre el indicador y lo indicado, y se necesita a veces un sexto sentido para captarlo.

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

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

Por poner un ejemplo, para conseguir nuestro objetivo de contribuir al desarrollo de

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

2.2.5. No hay planificación sin evaluación

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

2.3. Una aproximación a la problemática de la coherencia de políticas

Vivimos en una época en que se difuminan los límites entre política interior y exterior. Lo exterior afecta a todas las políticas públicas, y todas ellas tienen a su vez una dimensión exterior, necesitan de la acción exterior para conseguir sus objetivos y tienen en su desarrollo una proyección o repercusión exterior. Lo que plantea un reto de coherencia entre ellas y de concepción de la Política Exterior. Difícilmente podrán alcanzarse los objetivos globales de la Política Exterior si la proyección o efectos exteriores de otras políticas dificultan su consecución o simplemente no contribuye a ella. Difícilmente cumplirá la Política Exterior su cometido si no contribuye a la consecución de los objetivos de otras políticas y a la política global del Gobierno. La Política Exterior se realiza con el posicionamiento, la acción e

interlocución internacional del MAEC, las embajadas y las autoridades del Estado; con la gestión de los instrumentos de acción exterior; y con la coordinación, introducción de la perspectiva de la Política Exterior y rentabilización en la interlocución global con otros actores, de la dimensión y proyección exterior de las demás políticas públicas. Coherencia y coordinación que se plantea en el caso de España *en una doble dirección*:

- Hacia la Unión Europea. España es España, y es al tiempo Unión Europea. Nuestra Política Exterior y la consecución de sus objetivos se realizan en la doble pista o vía bilateral y de la UE. Cuanto más asuma ésta nuestros objetivos y prioridades, cuanto más podamos alcanzarlos a través de su acción exterior, mayor será nuestra capacidad de acción internacional. La acción bilateral complementa, compensa, sustituye. La coherencia en positivo supone articular una retroalimentación positiva entre ambos planos o vías. La coherencia en negativo se plantea en el caso en que nuestra posición y acción sea contraria o difiera sustancialmente de la de la UE, por la dificultad que implicaría para su consecución y por el impacto negativo que puede tener para la construcción exterior de Europa, con la que estamos comprometidos y que constituye uno de los fines e intereses globales que perseguimos.

- Hacia los instrumentos y los actores relevantes del Estado y de la sociedad. Coherencia, en primer lugar, en el seno del MAEC, entre sus diferentes unidades y ámbitos de acción, con y entre los instrumentos e instituciones que orienta y dirige o en cuyos órganos de decisión participa. Coherencia, por otro lado, entre la Política Exterior y otras políticas, hacia los demás ministerios y otras instancias relevantes del Estado y de la sociedad. Lo que requiere de visión y coordinación. Mecanismos de coordinación; y visión del bosque por encima de los árboles, pensamiento, planificación, objetivos y hojas de ruta, propuestas, razones y argumentos frente a los coordinados.

2.4. El desarrollo como objetivo de la Política Exterior

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

2.5. Una consideración del objeto y contenido y de los posibles tipos y niveles de planificación

En el entendido de que en cualquier caso se mantiene la planificación existente en el ámbito de la cooperación y de las instituciones e instrumentos de acción exterior, y que la Estrategia de Acción Exterior y la Estrategia de Seguridad Nacional constituyen necesarios referentes para el planteamiento y desarrollo de la Política Exterior, *cabe plantear la planificación y elaboración estratégica a un triple nivel global, por área geográfica o temática, y por país u organismo internacional. El contenido*, en general y en cada caso, de los documentos de estrategia o planes *puede plantearse a su vez en un triple plano:*

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

y plazos.

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

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

La pregunta no es sólo qué Política Exterior podemos hacer con esta organización y estructura administrativa, con estos recursos y su distribución; sino también, especialmente, qué organización y estructura administrativa, recursos humanos y financieros e instrumentos necesitamos para hacer la Política Exterior que queremos hacer.

III. De las metamorfosis de la Sociedad Internacional, la Política Exterior y la diplomacia en la era de la globalización: viejos y nuevos paradigmas

Hubo un tiempo en que la diplomacia se jugaba, como nos señala Shaun Riordan, como el billar.

“La manera en que se prefiere ejemplificar este modo de

pensar es la bola de billar. Se imaginan los Estados como bolas de billar que colisionan y rebotan sobre la mesa. A los diplomáticos, como a los jugadores de billar, solamente les interesa cómo reaccionan las bolas unas con otras. No les interesa ni les concierne la estructura interna de éstas.” (Riordan, 2005: 36).

Si lo que interesa es cómo colisionan unas bolas con otras, cómo en sus movimientos e interacciones podemos conseguir que la nuestra entre en el agujero del éxito, interesa ante todo ganar el juego al otro, prever la reacción del otro o evitarla. Un juego de suma cero, competitivo, de ganadores y perdedores, en que la ganancia de uno puede suponer la pérdida del otro. Si las bolas son los Estados, lo que interesa es chocar, relacionarse con otras bolas, con otros Estados, con sus estructuras de poder. Si no importa lo que pasa dentro de la estructura, cómo el golpe afecta a la estructura interna de la otra bola, o interesa en la medida en que afecta a la estrategia del otro jugador o a cómo pueda afectar al próximo choque y al juego, y sólo en esa, jugaremos el juego internacional fundamentalmente con el aparato exterior del otro Estado, y nos preocupará su sociedad, su ciudadanía, problemática y evolución interna en la medida - sólo en la medida - en pueda llegar a afectar al juego internacional y a la estabilidad del sistema. Pues el interés nacional es, como su nombre indica, nacional.

¿Política Exterior? ¿O simplemente política? Preguntas que nos llevan a la pregunta por la polis misma. Pues si la polis es la cosmópolis, no hay en ésta ya política exterior posible, tal como ha venido ésta siendo entendida hasta ahora. O si, siguiendo la tradición de la Filosofía Política china, consideramos que la unidad de la política no es la *polis* - que ontológicamente presupone otras polis y de ahí la relación entre ellas y la distinción entre política interior y exterior -; sino la *Tainxia* o todo bajo el cielo¹. Toda política es, o es a su vez, política interior de la nave espacial Tierra, o simplemente política o hiperpolítica - por utilizar la expresión de Sloterdijk -, coparticipación de nuestro nosotros particular -

¹ Para un desarrollo conceptual, vid. Manuel Montobbio, *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales* (2017).

de nuestros nosotros particulares -, de nuestro yo ciudadano cosmopolita, en la conformación, mantenimiento y conducción del nosotros que somos todos, en la navegación de la nave espacial Tierra destino futuro. O tal vez la política exterior adquiera un nuevo sentido como política para que la política no sea la política de los últimos hombres, sino la de la preservación del planeta y la especie para los nietos de nuestros nietos y más allá, la política del presente para el futuro.

Pues si detentamos ciudadanías múltiples o multinivel, si nos consideramos suscriptores de los contratos sociales constitutivos de varias comunidades políticas, si asumimos y construimos nuestra ciudadanía cosmopolita; o simplemente aprendemos a añadir la mirada cosmopolita a la mirada nacional, a superar o contemplar desde fuera los orientalismos y occidentalismos que condicionan nuestra visión de nosotros y los otros, o impiden la del nosotros que somos todos; o si asumimos que la política hoy transcurre en el cuádruple plano subestatal, estatal, regional y global, configurando éstos de hecho un sistema de flujos positivamente retroalimentados e indisolublemente interrelacionados, de modo que la actoría o acción política en uno implica necesariamente el planteamiento de su implicación y relación en los demás, que la política no puede ya, sea cual sea el plano o perspectiva que originariamente nos interese, sino plantearse y hacerse en ese cuádruple plano, de modo que no plantearse o hacerla en uno implica dejar de hacerlo plenamente en otro... difícilmente puede ya la Política Exterior plantearse sólo como el paso de una posición internacional X a Y, de modo que Y>X, jugar el juego internacional según sus reglas o sin preocuparse de las consecuencias del juego o de la mejora de nuestra posición sobre las reglas; difícilmente puede ser sino la cooperación la regla frente a la confrontación, juego de suma positiva frente a un juego de suma cero. Difícilmente puede tampoco contemplarse o concebirse el juego diplomático como el de las bolas de billar que chocan entre sí; sino más bien como los ordenadores que actúan y operan en red, que necesitan de la red para funcionar en toda su potencialidad, satisfacer sus necesidades

y enviar su producción, para ser y serse, cuya razón de ser es tanto el ordenador como la red, las redes que configuran esa comunidad sin la que un ordenador no puede serlo del todo. Difícilmente puede ser ya el juego de o/o, sino el de ambos/y; o el arte de transformar uno en otro.

¿Interés nacional o interés general? Se ha planteado tradicionalmente – como refleja la famosa afirmación de Lord Palmeston de que Gran Bretaña no tiene amigos o enemigos, sino intereses -, sobre todo en la visión realista de las relaciones internacionales, la persecución del interés nacional como el objetivo esencial de la Política Exterior, el objetivo de la cual sería conseguir del exterior el máximo bienestar y poder posible para la comunidad nacional. Pues el interés nacional presupone, en su visión clásica, a la nación como única comunidad política que conforman los ciudadanos, y confunde el interés general con interés nacional. Y sin embargo, el interés general ya no es ni puede ser, sólo, aunque también, el interés nacional; ni puede plantearse sólo en la medida en que afecte al interés nacional. Si la política es la interacción con los otros para la satisfacción de nuestras necesidades y la realización de nuestros derechos, para la realización colectiva del interés general, si la polis es la cosmópolis que convive y es conformada por las diferentes polis de las que formamos parte, la satisfacción del interés general se plantea como la satisfacción simultánea del de todas ellas, como la contribución desde todas al interés cosmopolita de la navegación y viabilidad de la nave espacial Tierra; el interés nacional como el de contribuir a la realización de ese interés general de gobernanza de las instancias superiores y global de las que formamos parte de manera al tiempo beneficiosa para éste. Y la diplomacia como el arte de lo posible de interactuar con otras instancias de gobernanza y con otros actores para conducir el barco de nuestro nosotros en el seno de la nave espacial Tierra del nosotros global, promover su bienestar y satisfacer sus intereses, necesidades y viabilidad, de manera compatible y positivamente contribuyente a la navegación de ésta, y al tiempo participar como copiloto, planificador, decididor y ejecutor, en el diseño y

navegación de hojas de ruta globales. Diplomacia para la navegación de la nave espacial Tierra, para navegar en la nave espacial Tierra.

Lo que supone, para la Política Exterior y la diplomacia, tanto un cambio de paradigmas como un cambio de capacidades. Capacidad de pensamiento, análisis y conocimiento, sobre todos los temas y todas las áreas, pues la co-conducción en el plano regional y global requiere – aunque sólo fuera para la defensa de aquellas cuestiones que más nos afectan o interesan nacionalmente – de ellos, pues sobre todos tiene que pronunciarse y a todos afecta, especialmente a los bienes públicos globales. Capacidad de previsión y acción a largo plazo, de anticipación tanto como de reacción. De enfoque holístico y de ver el bosque por encima de los árboles. De convencer más que vencer, de articular y ejercer el poder blando, de obtener a través de éste cuanto sea posible, limitando el uso del poder duro a los casos en que éste no funcione o alcance. De configurar juegos de suma positiva. De jugar simultánea e interrelacionadamente en los múltiples tableros en los que discurre el fuego internacional. De crear la capacidad de agresión positiva y vis atractiva que lleve a la progresiva configuración de la comunidad internacional como una comunidad de Derecho y en el Derecho.

Si la navegación de la nave espacial Tierra requiere de la mirada cosmopolita y de la cultura global, de la civilización de las civilizaciones, del desmontaje de orientalismos y occidentalismos y de distorsionadas universalidades, la diplomacia no puede sino ser diplomacia de la cultura y para la cultura. Hacia dentro y hacia fuera, pues tan necesaria resulta nuestra proyección, conocimiento y convencimiento en otros Estados y sociedades como la progresiva construcción en nuestra sociedad de esa mirada cosmopolita, esa visión de que nuestro mundo es el mundo y el mundo es nuestro mundo, de que nosotros somos todos. Lo que requiere tanto de la diplomacia pública como del diálogo entre culturas y civilizaciones, la interacción o contribución desde la propia cultura a la comprensión del otro y por el otro, de los problemas y bienes públicos globales.

Si la opinión pública y la sociedad civil no son sólo ya la opinión pública y la sociedad civil nacional, no puede sino dirigirse la acción exterior del Estado también a esa opinión pública y sociedad civil global, plantearse incidir e interactuar con ella y en ella.

Cambio, también, de paradigmas. No sólo de asunción de la mirada cosmopolita y los paradigmas globales que implica la asunción de la nave espacial Tierra y el reto de su navegación, sino particularmente de abandono de aquellos que han condicionado y condicionan las inercias de la diplomacia. Como el enfoque de la diplomacia como juego de billar, tanto por su carácter reactivo como por el desinterés que supone por las estructuras y problemáticas de las sociedades tras los Estados o más allá de la nuestra que, querámoslo o no, inevitablemente nos afectan y con las que necesariamente interactuamos. O como el enfoque realista de la Política Exterior y la concepción del poder como poder de avanzar en el Oeste por el llanero solitario, de conquistar y dominar las tierras que se extienden en el horizonte y pasar de X a Y, sino como poder de conducción y para la conducción de la nave espacial Tierra. O de asunción de otros enfoques, como el del médico chino, concibiendo la diplomacia como ciencia y arte para promover la paz, la democracia y el desarrollo global, la convivencia entre culturas y civilizaciones y la construcción de la cultura y la mirada cosmopolita; que se plantea como objetivo la evitación de crisis antes que la gestión de las mismas.

Diplomacia gubernamental que tiene que interactuar e interactúa necesariamente con la de muchos otros actores internacionales, sin embargo insustituible para la construcción de la gobernanza global: no sólo por su capacidad, sino por su legitimidad, por constituir, hoy por hoy, la única o la que fundamentalmente encarna, como nos señala Riordan, la legitimidad y responsabilidad democráticas.

“De hecho tiene que crear una nueva forma de gobierno global en que todos cuantos tengan intereses en juego sean capaces de contribuir constructivamente a la formulación y la puesta en práctica de las políticas, pero en que la

diplomacia gubernamental será la que únicamente representa la legitimidad y la responsabilidad democráticas” (Riordan, 2005: 147).

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

¿Política Exterior? Simplemente, o complicadamente, política.

IV. De la diplomacia, las misiones diplomáticas y las funciones y el sentido del diplomático

La Política Exterior se diseña y planifica por los gobiernos y sus ministerios de Asuntos Exteriores, y constituyen éstos en sus servicios centrales instrumento central de su dirección y ejecución; más se realiza ésta en el mundo, hacia el Mundo, a través de la representación del Estado fuera del Estado, de las embajadas o misiones diplomáticas. De alguna manera,

constituyen éstas los ojos, los oídos y sentidos del Estado en el exterior, y al tiempo su brazo y su ser más allá más allá de su territorio. Tiene toda Embajada una cancillería diplomática – con su línea de cancillería encabezada por el Embajador Jefe de Misión seguido por la Segunda Jefatura – con capacidades y competencias globales de interlocución y representación del Estado, y oficinas sectoriales de ministerios diferentes al de Exteriores, según las necesidades, con capacidad de interlocución y representación en su ámbito de competencias bajo la dirección del Jefe de Misión.

¿Qué es la diplomacia? ¿Ciencia o arte? ¿Qué es un diplomático y para qué sirve? ¿Cuáles son sus características y funciones esenciales? ¿Y sus tiempos? A lo largo de mi vida diplomática, o de persona que es diplomático, no pocas han sido las ocasiones en que me he hecho y me han hecho tales preguntas. Tal vez sirva para responderlas recurrir a la conceptualización y al compartir de la vivencia, a explicar sus funciones e invitar a recorrer, a vivir, un destino diplomático en el exterior, como hago en mi libro *Tiempo diplomático*.

Puede el contenido de lo que hace un diplomático variar según el puesto que ocupe – de lo político a lo económico o cultural, de lo bilateral a lo multilateral. Y eso mismo pueden hacerlo también otros profesionales, que pueden estar más especializados en asuntos concretos. Mas no es sólo de lo que se ocupa lo que le caracteriza; sino qué hace respecto a esas cuestiones, las funciones que ejerce respecto a ello. Y su capacidad de ver el bosque por encima de los árboles, de poner las cosas en perspectiva de la política exterior y las relaciones internacionales globales del Estado, o del sistema internacional en su conjunto.

Representar, informar, negociar: tales han sido, en la definición clásica, las funciones del diplomático. Representar, estar presente en nombre de España, articular a través de la suya la presencia de España en la vida colectiva del país de destino, en sus actos y ceremonias institucionales, en los acontecimientos que les importan, que les hacen vivir su nosotros o relacionarse entre ellos; o en los de aquellos

estados con los que tenemos relación y que tienen lugar donde estamos. Pues toda vida colectiva tiene momentos o acontecimientos simbólicos, ordinarios o extraordinarios, previstos o imprevistos, organizados o espontáneos. Representar y relacionar, relacionarse. Y, a veces, simplemente estar presente; pues en ciertas situaciones esa presencia puede hacer una diferencia, condicionar o incluso evitar lo que pasa, o al menos otorgar de ello testimonio a la comunidad internacional y al mundo exterior.

Comprender, aprehender para informar, explicar. Para producir los famosos telegramas o cables diplomáticos hechos públicos por Wikileaks en el caso del Departamento de Estado, y que con mayor o menor rigor todas las diplomacias producen. Informar sobre lo que sucede o puede suceder, y sobre lo que nos interesa. Informar y analizar, y proponer acciones o posiciones frente ello. Información que no compete ni puede competir ya con la de los medios de comunicación, que difiere con ellos en el lector – el Ministro o Ministra de Asuntos Exteriores y las instancias de decisión y seguimiento del país y del tema en el Gobierno y las estructuras del Estado -, en la perspectiva – los intereses o consecuencias para el Estado que representas o para la agenda internacional u otros actores relevantes -, y en el propósito – información y análisis para la acción, para proponerla frente a la situación objeto de ella, sugerir posicionamiento o acción, o solicitar instrucciones frente a ella -. Informar sobre lo que pasa, y sobre lo que hacemos y/o podemos hacer, sobre lo que vemos y cómo nos ven, o quisiéramos o nos interesaría que vieran y nos vieran. El diplomático es los ojos, los oídos, el olfato, el gusto y el tacto, los sentidos y la sensibilidad del Estado en y frente al otro Estado. Y la sociedad.

Negociar, función por esencia del diplomático, a la que inmediatamente se asocia su figura. Negociaciones formales de acuerdos, tratados, acciones conjuntas, con las autoridades y actores del Estado ante el que estás acreditado, como parte esencial de la labor de una Embajada bilateral. Negociaciones informales cotidianas. Negociación permanente, a varios niveles como

objetivo fundamental y propósito de la maquinaria de las organizaciones internacionales y las representaciones o misiones diplomáticas a través de las que los estados se hacen representar en ellas. Negociar para definir el interés común que lleve a la acción común o recíproca, definir en común una norma para el comportamiento y la acción común. Negociar supone ponerse en la piel del otro, comprender sus intereses y percepciones, e intentar configurar con las nuestras y las suyas un juego de suma positiva en que todos ganen, ampliando a veces el juego para poder conformar un paquete negociador al efecto. Jugando con el tiempo y en el tiempo. Supone, también, trasladar la percepción e interés del otro a nuestras autoridades y a veces a nuestra opinión pública, defender la nuestra frente al otro y hacérsela comprender, crear esa empatía que se da cuando cada uno siente que el otro se pone en su piel, entre quienes al tiempo que desempeñan un papel saben que el argumento de la obra es alcanzar un acuerdo. Supone creatividad, la formulación de soluciones quizá no inicialmente pensadas que emanan de la vis atractiva de la negociación. Y tener en todo momento presente la alternativa de no negociar, y la alternativa a negociar.

Si bien las de representar, informar y negociar han sido consideradas tradicionalmente las funciones del diplomático, yo añadiría a ellas, a la luz de mi experiencia, las de catalizar y traducir mundos.

Catalizar. En un mundo globalizado, todos los actores y personas pueden ser sujetos de acción y relación internacional, en que la proyección y peso internacional de un Estado no depende ya sólo de su acción- y de la de su diplomacia – sino de la presencia y relaciones internacionales de todos los actores relevantes de su sociedad: empresas, medios de comunicación, instituciones culturales, escritores y artistas, universidades y entidades académicas, organizaciones no gubernamentales, equipos de fútbol... y todos aquellos que podrían escribirse tras estos puntos suspensivos. Y ya no es el Ministerio de Asuntos Exteriores – antiguamente conocido como Ministerio de Estado – el único que se relaciona con el

exterior y lleva a cabo las relaciones internacionales del Estado, sino todos sus ministerios, poderes, instituciones y entidades públicas, y las comunidades autónomas y las entidades locales. Corresponde a éste ver el bosque por encima de los árboles, y catalizarlo para que sea bosque también fuera, coordinar, promover y capitalizar esas múltiples relaciones. Y todos los ministerios e instituciones del Estado ante el que su Embajada está acreditada, sus municipios, empresas, universidades, líderes políticos y sociales, intelectuales, personalidades y actores relevantes de su sociedad pueden estar potencialmente interesados en tener relación con sus homólogos españoles, y ello puede redundar en el interés mutuo y en beneficio de las relaciones, posición, presencia e imagen de España en el país. Es ahí donde el diplomático puede y debe catalizar su conocimiento y relaciones de ambos países y mundos, desarrollando progresivamente un círculo virtuoso y positivamente retroalimentado. En uno y otro sentido, y para ello explora y conoce el Estado y la sociedad donde está y sus *dramatis personae*.

Representar, informar, negociar, catalizar, y para ello traducir mundos. Pues para desarrollar su actividad y desempeñar esas funciones, al vivir cada día entre ellos, se va introduciendo, poco a poco, sin darse cuenta, en su mundo, en un lento e imperceptible proceso de metamorfosis de la sorpresa a la normalidad. Pues precisamente por ello es su mundo, su cultura: por todas aquellas normalidades y supuestos implícitos de los que ni siquiera nos damos cuenta, que están introyectados en el hacer, entender y relacionarse con los otros, con la vida y con el mundo, valores y códigos compartidos que conforman y sustentan un nosotros. Sin olvidar, como decía Wittgenstein, que todo lenguaje conlleva una *Weltanschauung*, una visión del mundo. Nada sustituye para la comprensión de los otros a vivir entre ellos, la experiencia de algo que tal vez se supiera intelectualmente. Sólo puede traducir dos mundos quien conoce ambos. Y sólo traduciéndolos, promoviendo sinergias entre ellos, catalizando - y para ello representando, informando y negociando - se puede crear un mundo común.

Al ejercer esas funciones desarrolla el diplomático un sexto sentido, un intangible no siempre fácil de explicar. Y lo crea, pues el producto de la diplomacia es también un intangible, imposible de medir con indicadores, como no fuera con la metodología del Informe Cecchini que intentara medir en este caso el coste de la ausencia de diplomacia. Y ese intangible, ese valor y capacidad de la diplomacia de un Estado, constituye parte esencial de su poder blando o suave; puede hacer que, con el mismo poder duro – y los componentes militares, económicos, tecnológicos culturales y de otra índole que definen éste – sea mayor su peso internacional, su capacidad de influencia, acción y presencia, su actoría internacional en definitiva.

BIBLIOGRAFÍA

- MONTOBBIO, Manuel. *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Barcelona, Icaria (col. Antrazyt no. 453), 2017.
- MONTOBBIO, Manuel, “Planificación y gestión por objetivos de la Política Exterior”, *Estrategia Exterior Española* 7/2014, Real Instituto Elcano, Febrero 2014 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas/es/ee_e7-2014_montobbio_planificacion_diseno_gestion_objetivos_politica_exterior_espana
- MONTOBBIO, Manuel, *Tiempo diplomático*, Barcelona, Icaria (col. La mirada esférica no. 15), 2012.
- MONTOBBIO, Manuel, “Ideas y poder en el sistema internacional”, en *Política Exterior*, Septiembre-Octubre 2012, pp. 170-178.
- MONTOBBIO, Manuel, “La metamorfosis de la diplomacia en la globalización”, en *Política Exterior*, 131, Septiembre-Octubre 2009.
- MONTOBBIO, Manuel, *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global*, Barcelona, Icaria (colección Antrazyt no. 274), 2008.
- RIORDAN, Shaun, *Adiós a la diplomacia*, Madrid, Siglo XXI, 2005.