

## CAPÍTULO 28

# España y su política exterior. Un análisis 40 años después de la aprobación de la Constitución de 1978 y 32 tras la adhesión a la Unión Europea

ALBERTO PRIEGO

A.	Definiciones: relaciones internacionales, política exterior y diplomacia .....	2810	<b>2800</b>
B.	La política exterior en la Constitución española de 1978 .....	2820	
1.	Carencias y confusiones terminológicas de política exterior en la Constitución del 1978 .....	2825	
2.	Los preceptos constitucionales dedicados a la Política Exterior .....	2830	
a.	La Jefatura del Estado: la Corona .....	2835	
b.	El Gobierno .....	2840	
	El Jefe del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación .....	2845	
	El Servicio Exterior del Estado. «El Cuerpo Diplomático» .....	2850	
C.	Las implicaciones de la integración en la Unión Europea para la política exterior de España .....	2860	
1.	Política Exterior de la Unión Europea .....	2865	
2.	¿En qué ha cambiado la política exterior española desde su entrada en la Unión Europea? .....	2870	
3.	¿En qué ha cambiado la Política Exterior de la Unión Europea con la incorporación de España? .....	2875	
4.	Conclusiones .....	2880	

Cuando se cumplen 40 años desde la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, la política exterior parece haber incrementado el valor que inicialmente le atribuía el texto constitucional. Es por ello, que diferentes leyes han ido desarrollo la proyección exterior de España creando para ello órganos y organismos, como el **Consejo de Política Exterior**, las **Redes de Casas** o el **Alto Comisionado para la Marca España**, que tienen por principal objetivo adecuar los presupuestos jurídicos y políticos presentes en la Constitución Española del 78 al peso específico que hoy tiene España en el mundo. En este proceso, no podemos olvidar el papel que ha tenido la pertenencia de España a la **Unión Europea**, hecho que ha influido tanto en la política exterior de España como de la propia U.E.

El trabajo que aquí comienza tiene por principal propósito dar una visión general de los postulados esenciales relacionados con la política exterior presentes en la Constitución Española del 78 y de los posteriores desarrollos legislativos. Para ello, el trabajo seguirá el siguiente esquema. En primer lugar, dedicaremos un apartado a definir y por tanto a aclarar conceptos como Política Exterior, Diplomacia o incluso Relaciones Internacionales que si bien habitualmente se usan como sinónimos éstos tienen significados con importantes diferencias. En segundo lugar, revisaremos los principales artículos de la Constitución relacionados con la política exterior para acabar en tercer lugar y último lugar analizando cómo ha afectado a la política exterior española su entrada en la Unión Europea.

## A. Definiciones: relaciones internacionales, política exterior y diplomacia

**2810** Uno de los principales problemas a la hora de abordar las cuestiones de política exterior es la confusión terminológica. A menudo utilizamos como sinónimo conceptos que no lo son. Este es el caso de la política exterior y la diplomacia. Es muy común escuchar en los medios de comunicación como se habla de la diplomacia china, de la diplomacia del dólar o de la diplomacia europea. Evidentemente, si aceptamos el uso de estas expresiones estaríamos haciendo un mal uso de las mismas.

Incluso se llega a usar el concepto «relaciones internacionales» como sinónimo de «política exterior» siendo incluso más incorrecto. En lo que al término **Relaciones Internacionales** se refiere podemos adelantar que se trata del concepto más amplio en lo que a las **interacciones internacionales** entre actores se refiere, incluyendo entre estas tanto a la política exterior como a la diplomacia. Antonio Truyol estableció que Relaciones Internacionales hacían «referencia al estudio de aquellas interacciones humanas que tienen lugar a través de las fronteras así como de los factores que afectan dichas interacciones<sup>1</sup>» lo que implica que casi cualquier relación –cooperativas o conflictivas– entre dos actores pueden ser considerada como un acto propio de Relaciones Internacionales. Por lo tanto, tanto la diplomacia como la política exterior serían actos de relaciones internacionales, pero no sinónimos.

Una de las mejores definiciones sobre **diplomacia** la encontramos en Watson quien entiende que es «*the process of dialogue and negotiation by which states in a system conduct their relations and pursue their purposes by means short of war*<sup>2</sup>» De esta definición podemos extraer algunos elementos que luego nos serán útiles para el resto del trabajo como la necesidad de que se trata de un **acto interestatal**, la existencia de unas **funciones** principales de la diplomacia (diálogo y negociación) y la obligatoriedad de desarrollarse dentro de un **clima pacífico**. Por lo tanto, la diplomacia, es un acto de Relaciones Internacionales, aunque no todos los actos de relaciones internacional son actos diplomáticos

En esta misma línea, la mejor definición que podemos encontrar para **política exterior** sea la que nos da el profesor Charles Hermann quien considera que es «*the plans, goals and actions of national governments directed at entities outside the nation*»<sup>3</sup> Al igual que hemos hecho con la definición de diplomacia, del trabajo de Hermann podemos extraer aspectos interesantes para nuestro artículo. Por ejemplo, la existencia de **planes, metas y acciones** llevadas a cabo por **gobiernos** con el fin de relacionarse con otros gobiernos.

Por lo tanto, vemos que la política exterior nos viene marcada por unos objetivos, planes o acciones que deben estar inspirados por los **intereses nacionales** de ese Estado. Si bien es cierto que esos intereses son la base de la política exterior, cabe plantearse como se van a materializar. Es en este punto en el que entra la diplomacia, que es la forma en la que se implementa o se pone en práctica la política exterior. Por lo tanto, la relación entre política exterior y diplomacia no es complementaria sino completiva porque no es posible la existencia de la una sin la otra. Teniendo en cuenta lo que venimos diciendo, la **política exterior** que se encargaría de la visión general estaría en manos de los órganos centrales y la **diplomacia** que la implementaría estaría en manos de los órganos exteriores. ¿Cuáles son cada uno de ellos?

Por un lado, tenemos los denominados órganos centrales que, como se ha dicho, serán los encargados de la formulación de la política exterior. Para conocer cuáles son los órganos centrales podemos acudir a la 7.2.a de la **Convención de Viena de 1969** sobre el Derecho de tratados. En el citado artículo se afirma que los órganos centrales son aquellos que gozan de plenipotencia y que por tanto no necesitan la acreditación para obligar internacionalmente a sus Estados. Estos órganos serán, por tanto, los encargados de la elaboración o formulación de la política exterior de los Estados. Teniendo en cuenta esta condición podemos identificar a los siguientes como **órganos centrales**:

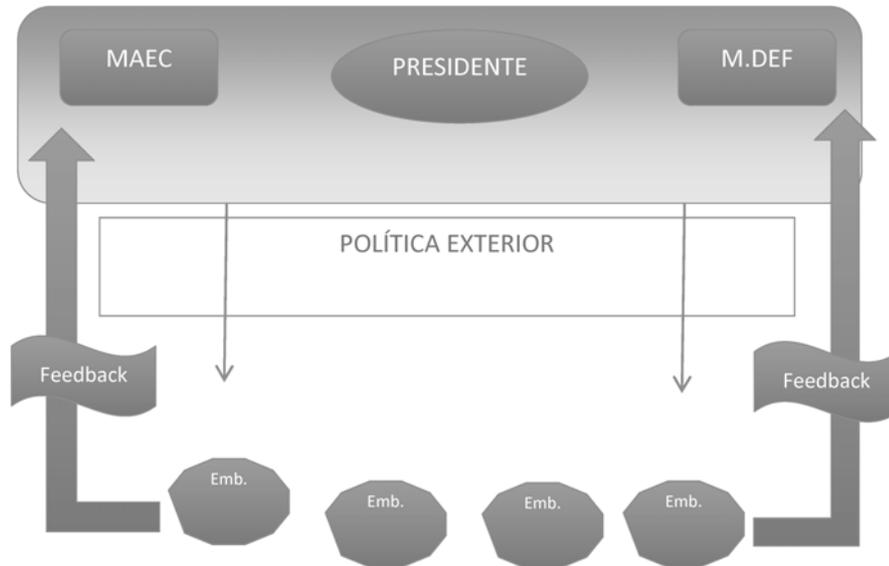
a) La Jefatura del Estado.

- b) La Jefatura del Gobierno.
- c) El Ministerio de Relaciones Exteriores.
- d) El Ministerio de Defensa.
- e) Cualquier otro ministerio que este 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 se puede apreciar, estos órganos junto con otros que no aparecen en la convención, son los que formulan, elaboran y **crean la política exterior**. En la actualidad debido a la globalización cada vez son más los ministerios implicados en esta tarea. Este es el caso del **Ministerio de Economía** que tiene recurrentemente una mayor implicación en la proyección exterior del Estado.

Por otro lado, tendríamos a los denominados **órganos externos o exteriores** que serían las **misiones diplomáticas**, ya sean estas misiones permanentes o especiales. A través estos órganos, y siguiendo siempre los postulados que vienen marcados por los órganos centrales, se pone en práctica la política exterior de los Estados. Para mayor claridad podemos diseñar el ciclo de la política exterior de la siguiente forma:

**GRÁFICO 1:** El Ciclo de la Política Exterior



**FUENTE:** Elaboración Propia

Para concluir y a modo de conclusión del presente apartado podemos afirmar que la política exterior es un **fin** en sí misma y por ello tiene carácter sustantivo. Sin embargo, la diplomacia es un mero **medio** y por lo tanto tiene carácter adjetivo lo que hace que no pueda existir la una sin la otra. Por encima de ambas, estarían las Relaciones Internacionales que son actos llevados a cabo por actores superando una frontera, por lo que este concepto puede ser considerado el **más amplio** posible al tiempo que engloba en su seno a las relaciones interestatales donde se encuadraría la política exterior y la diplomacia.

## B. La política exterior en la Constitución española de 1978

Quizás, se puede afirmar que la política exterior fue la gran olvidada de la Constitución Española de 1978 ya que en lo que a los aspectos formales se refiere, el texto carece de un título dedicado de forma íntegra a la política exterior de España. De for-

ma general, podemos establecer tres grandes **carencias** que giran todas en torno a una visión excesivamente centrada en las cuestiones domésticas y que difieren tanto con su predecesora, como con otras constituciones de nuestro entorno. Además, hay un cuarto aspecto criticable, que, si bien puede ser considerado como una carencia, es más bien una confusión terminológica.

### 1. Carencias y confusiones terminológicas de política exterior en la Constitución del 1978

**2825** La primera de estas carencias sería la ausencia de una **posición** de España como miembro de la **Sociedad Internacional** y por tanto, tampoco expresa una concepción global y sistemática de nuestra política exterior<sup>4</sup>. Ni tan siquiera establece una posición de España en el mundo como sí lo hacía la Constitución de 1931 cuyo art.78 disponía que «*El Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de Naciones sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de la Sociedad de Naciones y mediante previa autorización de las Cortes consignada en una ley especial, votada por mayoría absoluta*».

Si bien es cierto que evidentemente en la Constitución del 1978 no se podía incluir alusiones a la Sociedad de Naciones por haber quedado extinta ésta mucho antes de la aprobación del texto constitucional, los Padres de la Constitución podrían haber incluido alguna referencia a su sucesora, es decir, a las **Naciones Unidas**, de la que España es parte desde la década de los años 50<sup>5</sup>. No obstante, en su descargo, conviene reseñar que el Preámbulo de nuestro texto constitucional sí que incluye en su último párrafo una referencia a la supuesta voluntad de la nación española en «*colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra*» aunque en ningún momento hace mención a las Naciones Unidas o a otras organizaciones de las que España es miembro.

La segunda de estas carencias sería la ausencia de **preceptos concretos y específicos** relacionados con la recepción de las normas de Derecho Internacional Público<sup>6</sup>. Al igual que ocurría con la Constitución del 1931, en ese texto legal sí que aparece un artículo dedicado a este asunto. Así, el art.7 disponía que «*el Estado español acatará las normas universales del Derecho Internacional, incorporándolas a su derecho positivo*» Si lo comparamos con otros textos constitucionales coetáneos, encontramos que resulta relativamente común la inclusión de preceptos que marquen esta vocación internacionalista. En este sentido podemos destacar el art.10 de la Constitución Italiana de 1947, el art.25 de la Constitución Griega de 1975 o el art.8 de la Constitución Portuguesa de 1976. Si bien todas ellas incluyen alguna alusión al principio de integración del Derecho Internacional en sus respectivos ordenamientos jurídicos, hay que destacar por encima de las demás a la Ley Fundamental de Bonn que en su art.25 dispone lo siguiente:

*«...Las normas generales de Derecho Internacional forman parte integrante del Derecho Federal. Estas normas tienen primacía sobre las leyes y constituyen fuente directa de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal».*

En tercer lugar, y en cierta medida derivado de la carencia anterior, hay que decir que la Constitución Española de 1978 olvida por completo a la **Unión Europea**. Aunque si bien es cierto que cuando se aprueba nuestro texto constitucional España no era miembro de las entonces Comunidades Europeas, la vocación y el deseo de la población ya estaba encaminado en esa dirección. Por ello, quizás hubiera sido necesario algún guiño o incluso alguna reforma posterior para adecuar el texto constitucional a la nueva realidad supranacional de la que afortunadamente España forma parte desde 1978. Para paliar este déficit, España se ha visto obligada adoptar lo que Ahrens y Rabe han denominado la *europaización*<sup>7</sup> del ordenamiento jurídico lo que otros autores como Álvarez o Brenner simplemente han calificado de armonización de las legislaciones nacionales. Esta tendencia que parece clara hoy, quedó refrendada como doctrina con la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2004 en la que el alto tribunal se pronunciaba de forma positiva respecto de la europeización de nuestra Carta Magna.

Algunas instituciones como el Consejo de Estado también han señalado la necesidad de *européizar* la Constitución, algo que podría llevarse a cabo si se hiciera necesaria una reforma de la Carta Magna para ratificar los Tratados de la Unión Europea<sup>8</sup>. En todo caso y para acabar con esta cuestión cabe mencionar que las dos únicas reformas que ha sufrido la Constitución del 1978 han venido propiciadas por exigencias de la Unión Europea. Concretamente me estoy refiriendo a la aplicación del derecho de sufragio activo y pasivo<sup>9</sup> para los ciudadanos de la Unión Europea y más recientemente a las limitaciones de deuda<sup>10</sup> contempladas en el art.135.

En cuarto y último lugar conviene resaltar una cierta **confusión terminológica** en lo que a la disciplina de las Relaciones Internacionales. En los artículos 56,1 y 149,3 se utiliza el concepto Relaciones Internacionales de forma incorrecta ya que en ambos casos lo que probablemente lo que el constituyente tenía en mente era el concepto de política exterior. En lo que al 56,1 se refiere, concretamente se afirma que «*El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales*». Si bien es cierto que la labor atribuida por la Constitución del 1978 a la **Jefatura del Estado** forma parte de las Relaciones Internacionales, ésta no engloba a todas las relaciones internacionales posibles ya que lo que verdaderamente lleva a cabo el Rey es la aplicación de la política exterior a través de la diplomacia directa por ser la Jefatura del Estado un órgano central de la política exterior. De hecho, en lugar de hablar de representación de las relaciones internacionales del Estado español, hubiera sido más correcto haber mencionado la palabra política exterior o incluso diplomacia ya que siguiendo el art.3 de la *Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas* de lo que estaríamos hablando es del desarrollo de la función de la representación, algo que solo puede darse en el marco de la diplomacia que es una interacción propia de las relaciones interestatales<sup>11</sup>.

En un desarrollo legislativo posterior, en concreto en el art.4.1 de la **Ley 2/2014 de la Acción Exterior del Estado** de 25 de marzo<sup>12</sup>, se vuelve a repetir el concepto *relaciones internacionales* en lugar de política exterior lo que nos hace pensar que es esta la verdadera voluntad del legislador y no tanto un error doctrinal atribuible a los padres de la Constitución.

En lo que al art.146 se refiere, la Constitución establece que el «**El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 3) Relaciones internacionales**» la confusión es incluso mayor ya que además de atribuirle de forma exclusiva una función en la que pueden participar actores privados, también existe una confusión entre gobierno y estado. Si bien es cierto que quien ostenta la subjetividad jurídica internacional es el Estado –en este caso el Reino de España– quien formula y ejecuta la política exterior es el gobierno por ser éste un órgano central reconocido por el art.7.2 de la *Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados*. Así, en este sentido podemos afirmar que hay una cierta falta de claridad terminológica en lo que a la política exterior y a la diplomacia se refiere que no ha sido rectificadas en el desarrollo legislativo posterior.

Si bien es cierto que existen algunas carencias y/o errores terminológicos en lo que a la política exterior se refiere, estos no deben empañar el valor del marco constitucional que ha permitido a nuestro país la puesta en marcha de una política exterior que ha permitido tener una extraordinaria presencia internacional. Como prueba de este hecho podemos destacar la pertenencia de España a la Unión Europea, los periodos en los que España ha formado parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o los relevantes puestos internacionales ocupados por españoles en las últimas décadas.

## 2. Los preceptos constitucionales dedicados a la Política Exterior

Los artículos que regulan la política exterior de España están repartidos en diferentes artículos dentro los títulos segundo, tercero y cuarto. Esencialmente, estos artí-

culos están centrados en la acción de los **órganos centrales** y en el proceso de adopción y ratificación de los **Tratados Internacionales**.

#### a. La Jefatura del Estado: La Corona

**2835** El Título II atribuye a La Corona, entre otras funciones, la importante labor de poner en **práctica** –que no de formular– la **política exterior** del Reino de España. Además del ya mencionado art.56.1, el 63 posee –por su contenido– una gran importancia en materia de política exterior. Una de las funciones que la Constitución del 1978 atribuye a la Jefatura de Estado es la **acreditación de diplomáticos**, tanto en aquellos casos en los que actuamos como estado acreditante como en los que actuamos como receptores. Así, el art.63.1 establece que «*El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él*» Estos actos, que tienen en común ser actos de política exterior llevados a cabo en el territorio nacional, tienen una naturaleza distinta, aunque ambos son absolutamente necesarios para el correcto desarrollo de la política exterior de España. En el art.4.3 de la Ley de la Acción Exterior del Estado se desarrolla esta función clarificando que el Rey acreditará a «*los Jefes de Misión Diplomática de España*» así como a los «*representantes permanentes ante organizaciones internacionales*». En ambos casos estamos hablando de la figura recogida en el art.14 de la *Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961*. El artículo anteriormente mencionado art.4.3 de la Ley de Acción Exterior del Estado también recoge la función de la Corona en la presentación de las cartas credenciales de los diplomáticos acreditados en nuestro país, aunque en este caso no puntualiza el rango de los mismos.

En lo que, a la **manifestación del consentimiento**, la Constitución de 1978 también atribuye al Jefe del Estado esta importante función. Concretamente en su art.63.2 establece que «*Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes*» Curiosamente, la Ley de la Acción Exterior del Estado en su art.4.2 reproduce literalmente la redacción de la Constitución del 1978. A nivel internacional debemos recordar que el art.7 de la *Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados* atribuye al Jefe del Estado, al Jefe de Gobierno y al Ministro de Asuntos Exteriores la función de **comprometer al Estado** en todos los actos que acompañan al proceso de la celebración de tratados sin la necesidad de presentar plenos poderes. A este hecho le debemos unir el derecho consuetudinario y la sentencia T1J *Ensayos Nucleares* de 1974 que otorga a la Jefatura del Estado un *ius representationis omnimoda*<sup>13</sup>.

El art.63.3 que dispone que «*Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz*» requiere una cierta atención. Algunos juristas como Carrillo Salcedo han criticado la redacción del mismo<sup>14</sup> por considerarlo anacrónico. La argumentación del profesor Carrillo es que a la luz del art.2.4 de la Carta de San Francisco y del Convenio III de La Haya de 18 de octubre de 1907 la **declaración de guerra** corresponde a otro tiempo en el que los Estados aún tenían el *ius ad bellum*. En una línea similar otros autores como Elisa Pérez y Alejandro J. Rodríguez también han criticado la no inclusión en esta materia a la Carta de San Francisco como en su momento hizo la Constitución del 1931 respecto del Pacto de la Sociedad de Naciones en su art.77 donde se disponía que «*El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones previstas en el Pacto de la Sociedad de Naciones...*»<sup>15</sup>

Dentro del Título III hay un capítulo –el tercero– que está dedicado a «*los Tratados Internacionales*». En este sentido el art.93 de la Constitución atribuye al gobierno el monopolio de la iniciativa y de la negociación de los **Tratados Internacionales**. El mencionado artículo también establece una distinción entre aquellos tratados que, enumerados en el art.94, requieren de previa autorización de las Cortes Generales para que España pueda obligarse internacionalmente y los que no. En concreto se trata de los Tratados:

- a) «**De carácter político**» como fue el caso de la integración en las Comunidades Europeas en 1986.
- b) «**De carácter militar**» como fue el caso de la integración de España en la OTAN en 1982.
- c) «*Los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I*».
- d) «*Los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública*».
- e) «*Los que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución*».

Para el resto de tratados, tal y como establece el art.94.2, si bien es cierto que no es necesario el consentimiento de las Cortes Generales, éstas deberán ser informadas de inmediato de la conclusión de los mismos. Sin embargo, según Juste Ruiz esa obligación de información debe ser entendida como una información a posteriori<sup>16</sup> lo que le resta valor al artículo.

Aunque en la Constitución del 1978 no se habla de la obligación de celebración de referéndums para la ratificación de los Tratados Internacionales, hay dos situaciones que han merecido la celebración de sendas consultas. La primera de estas consultas fue la celebrada en 1986 sobre el mantenimiento de España en la **Organización del Tratado de Atlántico Norte**, que, si bien no se celebró antes de la entrada en vigor del Tratado de Washington, sí que tenía efectos vinculantes. La segunda consulta, en este caso de carácter consultivo, tuvo lugar en 2005 cuando se preguntó a la población sobre su voluntad para ratificar la fallida **Constitución Europea**. En ambos casos la consulta convocada por el Gobierno recibió el respaldo de la población.

El art.95 establece que si «*un tratado internacional contiene estipulaciones contrarias a la Constitución*» exigirá la previa revisión constitucional y será el gobierno o las Cámaras quien se lo requerirán al Tribunal Constitucional. Sobre este asunto cabe destacar la Resolución del Pleno del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 2004 por la que se establece que no existe contradicción entre la Constitución Española del 1978 y los artículos I-6, II-111 y II-112 en la relación al ámbito de aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>17</sup>.

El art.96 plantea la **modificación**, la **derogación** o la **suspensión** de los tratados que deberán ser realizadas de acuerdo al Derecho Internacional, es decir esencialmente de acuerdo a la *Convención de Viena de 1969 sobre derecho de tratados*.

## b. El Gobierno

El Título IV de la Constitución, el que se encarga del Gobierno y de la Administración, es el que marca la atribución al gobierno de los designios de la Política Exterior del Reino de España. Concretamente el art.97 establece que «*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*» El art.97 cuya redacción se repite en el art.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no hace más que reconocer una realidad que se lleva repitiendo desde que existe el Estado-Nación: la **dirección** por parte del gobierno de la política exterior. Además del reconocimiento de esta prerrogativa por parte de la Constitución de 1978, también el art.7.2 de la *Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados* reconoce al Jefe de Gobierno y al Ministro de Exteriores como órganos centrales de la política exterior.

2840

## El Jefe del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación 2845

La Ley de la Acción y del Servicio Exterior dedica el art.6 al gobierno en su dimensión exterior. Las **funciones** del gobierno en política exterior, aunque no se nombran como tales, están recogidas en el art.6.1 y en este sentido establece que:

- a) «*dirige la política exterior*»;
- b) «*autoriza la firma y aplicación provisional de los tratados internacionales*»;
- c) «*aprueba su firma a referéndum*»;

d) *los remite a las Cortes Generales;*  
 e) *y acuerda la manifestación del consentimiento de España para obligarse internacio-*  
*nalmente.*

El art.6.3 está dedicado a la figura del **Presidente del Gobierno**, quien, por su condición de órgano central, tiene una especial importancia para la formulación e implementación de la política exterior. Así, el mencionado artículo establece que el jefe del ejecutivo **dirige** la acción del gobierno **y coordina** las funciones de sus miembros en cuestiones política exterior. Si bien es cierto que históricamente solo el Jefe del Gobierno y el **Ministro de Exteriores** tenían competencias y responsabilidades en política exterior, la globalización ha ido dotando a todos los departamentos ministeriales de capacidad de actuación fuera de nuestras fronteras. En este precepto también se reconoce la capacidad del Jefe del Gobierno para representar y obligar al Estado sin necesidad de que le sea otorgada su plenipotencia. Al contrario de lo que ocurre con el resto de miembros de su gabinete –con la excepción del responsable de exteriores– (art.6.4) podrán representar a España en la celebración de tratados siempre y cuando les sea otorgada la plenipotencia. En este caso esta potestad corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación y no al Presidente del Gobierno.

En estos 40 años desde que se aprobara la Constitución, la Sociedad Internacional se ha transformado espectacularmente. Por esta razón, el **Ministerio de Asuntos Exteriores** se ha visto obligado a transformar la forma de desarrollar la política exterior. Para ello, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha llevado a cabo dos **líneas principales de actuación**:

**a)** La aprobación de una **Estrategia de Acción Exterior** –recogida en el art.6.2 y desarrollada por el 35– así como sus informes anuales de seguimiento. Se trata de un documento que busca identificar las prioridades y los objetivos de la política exterior (35.1), desarrollada por todos los ministerios a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (35.2). Su vigencia es de cuatro años y se aprueba en Consejo de Ministros previo informe del Consejo de Política Exterior (art.35.3). Previamente el Gobierno deberá remitir el documento a las Cortes Generales para su conocimiento y debate (35.5) y al menos una vez al año el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación deberá comparecer para informar a las Cámaras.

**b)** La creación de una serie de **organismos asociados**<sup>18</sup> que buscan adaptar nuestra política exterior a los nuevos desafíos internacionales y que bien podrían ser considerados como ejemplos de Diplomacia no Tradición o Diplomacia Pública. Desde comienzos de los años 90, España ha ido desarrollando los denominados organismos asociados.

1. En primer lugar, caben ser destacado el conocido como «**Consortio de las Casas**» que se compone de seis instituciones<sup>19</sup> con sede en distintos lugares del territorio nacional y que tiene por objetivo la promoción de las relaciones amistosa entre España y las poblaciones de determinadas regiones.

2. En segundo lugar, estarían las instituciones culturales y educativas que capitaneados por el **Instituto Cervantes**<sup>20</sup> busca la promoción de la lengua, la cultura y la educación de España en distintos estados. En este punto, hay que señalar el trabajo que está llevando a cabo Acción Cultura Española AC/E, un organismo que busca promocionar la diplomacia cultural de España.

3. En tercer lugar, estarían las denominadas **Fundaciones-Consejos** que buscan la promoción de determinadas relaciones bilaterales a través de la cooperación pública-privada<sup>21</sup>.

4. En cuarto lugar, estaría la **Agencia Española de Cooperación Internacional** para el Desarrollo, más conocida por sus siglas AECID y que desde su creación en 1998 gestiona la cooperación internacional de España. La cooperación al desarrollo es una de las líneas estratégicas de la política exterior no solo por la importancia de esta agencia sino por el cambio de nombre de nuestro ministerio que desde 2004 añadió la palabra Cooperación.

5. En quinto y último lugar encontramos la **Oficina del Alto Comisionado para la Marca España** que desde su creación está dirigida por Carlos Espinosa de los Mon-

teros. Este organismo cuenta, a su vez, con el Foro de las Marcas Renombradas (FMR) y los Embajadores y Amigos de la Marca España que aglutina a empresas y personalidades prestigiosas con el único fin de mejorar la imagen de España en el mundo.

Por último, habría que señalar la creación en el año 2000 del denominado **Consejo de Política Exterior**, un órgano colegiado de asesoramiento y apoyo al Presidente del Gobierno en materia de política exterior que aparece recogido en el art.38 y siguientes de la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado<sup>22</sup>.

**El Servicio Exterior del Estado. «El Cuerpo Diplomático»** Además de la dirección de la política exterior el art.97 de la Constitución de 1978 atribuye al **Gobierno** la Administración Civil lo que en materia de política exterior implica la dirección del Servicio Exterior del Estado.

El Servicio Exterior está regulado en Título III de la Ley de la Acción Exterior del Estado. Sus **funciones** (art.42.4) coinciden tal y como veremos en la siguiente tabla, casi en su totalidad con las enunciadas por el art.3 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas:

**TABLA 1:** Correlación entre las funciones diplomáticas Convención Viena 1961 y la Ley 2/2014

FUNCIÓN	C.V. 1961	LEY 2/2014
Representación	Art.3.a «Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor»	Art.42.4.a «Representar a España ante el Estado receptor»
Protección	Art.3.b «proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional»	Art.42.4.b «Proteger en el Estado receptor los intereses de España y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional»
Negociación	Art.3.c «negociar con el gobierno del Estado receptor»	Art.42.4.c «Negociar con el Gobierno del Estado receptor»
Información	Art.3.d «enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante»	Art.42.4.d «Informarse de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor y trasladar dicha información al Gobierno español».
Fomento de las relaciones amistosas	Art.3.e «fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor»	42.4.e «Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones con el Estado receptor en todos los ámbitos de la Acción Exterior».

FUENTE: Elaboración Propia

El Servicio Exterior ha tenido varias **reformas**. El primero que lo planteó fue el Ministro Fernando Morán que encargó el Libro Blanco sobre la Administración Exterior del Estado que sirvió a Fernández Ordoñez para llevar a cabo algunas medidas. En 2005 se elaboró un Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior y recientemente en 2014, se procedió a la reforma que se basa en la Ley de la Acción y el Servicio Exterior<sup>23</sup>.

### C. Las implicaciones de la integración en la Unión Europea para la política exterior de España

Al igual que hablamos de un proceso de europeización del ordenamiento jurídico, en el ámbito de las políticas públicas en general y en la política exterior en particular, también se ha producido un fenómeno similar. La necesidad de llevar a cabo acciones coordinadas de cara al exterior, así como la cada vez mayor convergencia de valores entre los miembros, han provocado que las políticas exteriores de los Esta-

2850

2860

dos que componen la Unión Europea se acercan cada vez más las unas a las otras. Incluso, en el art.42.4.f la *Ley de la Acción y Servicio Exterior del Estado* atribuye a las Misiones Diplomáticas españolas una función antes no contemplada: «Cooperar con las instancias de representación exterior de la Unión Europea en la identificación, defensa y promoción de los intereses y objetivos de su Acción Exterior».

Junto a este proceso, la propia Unión Europea también ha ido construyendo su **identidad exterior** con las aportaciones procedentes de los miembros de la unión. En el caso de España ésta ha sido especialmente significativo por ser un estado con un notable peso internacional y porque las prioridades españolas en política exterior (Latino América, sobre todo) eran totalmente desconocidas en Bruselas antes de la entrada de nuestro país en 1986. Antes de ver como se han influido las políticas exteriores de la Unión Europea y de España se hace necesario esbozar mínimamente la naturaleza de la acción exterior de la unión.

### 1. Política Exterior de la Unión Europea

**2865** Lo primero que tenemos que decir de la Unión Europea es que ésta no puede ser considerada como un actor más de la Sociedad Internacional ya que la Unión Europea posee unas características que no posee ningún otro actor. Estas **particularidades** le vienen dadas tanto por su propia naturaleza como por el proceso que le llevó a la creación de la CECA en su momento y de la Unión Europea décadas después.

En todo caso, hay que decir que, a día de hoy, la Unión Europea es el **proceso de integración más avanzado** de cuantos hay en la **Sociedad Internacional**. Por ello, se trata de un actor post-wesfaliano, postmoderno y postnacional que no encuentra parangón ni otros estados ni en otros procesos. Su naturaleza es absolutamente post-wesfaliana ya que la Unión Europea es la manifestación más clara de la superación del Estado Moderno y por tanto de todas las limitaciones que esta organización política conlleva. De hecho, en buena medida su propia creación responde a la necesidad de ir más allá del concepto tradicional de Estado, con el fin afrontar una serie de retos que los Estados por sí solos no pueden hacer frente. Por otro lado, la Unión Europea es para muchos un actor –incluso un Estado– de **naturaleza postmoderna** que, por tanto, supera los límites y las limitaciones propias de los Estados tradicionales. Así, si aceptamos estas tesis nos daríamos cuenta de que las preocupaciones de la Unión Europea son intrínsecamente globales (medio ambiente, democratización, libre mercado, derechos humanos) y que por tanto superan nacionales. Por ello, por su **condición post-nacional** su visión es necesariamente más amplia que la de cualquier miembro

Esta particular naturaleza y la posterior evolución de la Unión Europea también le ha provocado algunas **carencias** que pueden considerarse incluso contradicciones. Quizás la más visible de todas ellas sea su **política exterior**, que al ser una de las regalías clásicas de los Estados, a día de hoy la Unión Europea tiene que compartirla con los Estados miembros. Este hecho genera importantes tensiones entre Bruselas y sus miembros. De hecho, en el caso de España, ya hemos visto como la Constitución del 1978 plantea que la política exterior corresponde de forma exclusiva al gobierno, puesto que, si bien es cierto que, como hemos comentado anteriormente, los padres de la Carta Magna no tuvieron en cuenta las disposiciones comunitarias, a finales de los 70 era impensable pensar que las entonces Comunidades Europeas pudieran tener una política exterior, limitada, pero común.

No obstante, desde los años 90 e incluso antes con la Cooperación Política Europea, ya existía una cierta voluntad de dar **proyección exterior** a la Unión Europea, aunque no es menos cierto que este proceso no se llevó a cabo de una forma lógica y lineal lo que refuerza el argumento anterior. En concreto me estoy refiriendo a la decisión de dotar a la Unión Europea de **órganos centrales** propios en política exterior y de privarle de órganos exteriores (embajadas) para que la pudiera llevar a cabo. Este hecho tiene su explicación en que la voluntad de los Estados, incluyendo a España, era la de limitar al máximo la creación de una política exterior propia y en este sentido la ausencia de embajadas de la Unión Europea aseguraba que Bruselas, aun

cuando la Comisión tuviera cierta dimensión exterior, pudiera tener su propia política exterior.

Si acudimos a hechos concretos vemos que desde el Tratado de Maastricht (1992) se piensa en ir creando una política exterior común aunque no fue hasta el **Tratado de Lisboa**, ya en 2010, cuando se puso en práctica el Servicio Europeo de Acción Exterior. Esta diferencia de años entre la creación de la política exterior y la diplomacia denota una carencia que deriva en contradicción y cuya responsabilidad es atribuible de forma exclusiva a los estados.

Así, teniendo en cuenta lo que hemos visto con anterioridad, resulta complicado pensar que se pueda llevar a cabo una política exterior sin poseer los medios para llevarla a cabo. La consecuencia de esta contradicción fue que durante los años que van desde Maastricht hasta Lisboa la Unión Europea poseyó órganos centrales (Comisión y Consejo esencialmente) pero en ningún momento tuvo órganos exteriores. Esto no quiere decir que durante estos años no hubiera propuestas para crear un «cuerpo diplomático de la Unión Europea» como demuestran los informes Fortescue (1982), Williamson (1996) o Eduardo Galeote (2000), sino que faltaba la voluntad de los Estados para llevarlo a cabo<sup>24</sup>.

Por ello, podemos decir sin miedo a equivocarnos, que mientras que Catherine Ashton y Federica Mogherini han sido «Ministras de Asuntos Exteriores» con un cuerpo de funcionarios que implementaban –con mayores o menores dificultades– su política exterior, Javier Solana carecía de esta herramienta y, por lo tanto, no podía llevar a cabo el mandato que se le encomendó. En el caso de España, esta carencia diplomática ha sido perjudicial ya que a diferencia de los «grandes de la Unión Europea» la implantación de nuestro cuerpo diplomático en el mundo presentaba importantes carencias territoriales, y por tanto, nuestros intereses estaban desprotegidos.

Sin embargo, si bien es cierto que la creación del **Servicio Europeo de Acción Exterior** puede ser considerada como la novedad más llamativa de Lisboa, éste no es el único cambio que se ha producido con la entrada en vigor del citado tratado. Así, encontramos otros aspectos que también han afectado al cambio en la política exterior como ha sido la dotación de personalidad jurídica de la Unión Europea. De hecho, este punto era una condición necesaria para la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior ya que sin esa subjetividad jurídica internacional la Unión Europea no podía ser parte de las Convenciones de Viena sobre derecho diplomático y consular de 1961 y 1963 respectivamente.

Por último, creemos necesario señalar la institucionalización de la figura del **Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior** a quien, de forma explícita, los tratados le conceden dos «sombrosos». Por un lado, es Vicepresidente de la Comisión Europea y por el otro Secretario del Consejo. Mediante esta doble naturaleza se pretende superar la contradicción federal/unionista de la Unión Europea que también minó el trabajo de Javier Solana.

Por otro lado, también hay que señalar el último de estos aspectos positivos de la dimensión exterior de la Unión Europea que le hacen estar en una posición de superioridad respecto de otros actores internacionales. En concreto me estoy refiriendo a la centralización de las tres D en un solo órgano y por tanto en una sola persona. En otras palabras, el hecho de que la **defensa**, el **desarrollo** y la **diplomacia** dependan del Alto Representante convierte a la Unión Europea en un actor único y con gran potencialidad para influir en el exterior.

Una vez establecidas las definiciones y el alcance de la política exterior y de la diplomacia, así como ha evolucionado la Unión Europea en términos de política exterior vamos a entrar a analizar cómo se han influido mutuamente España y la Unión Europea en materia de política exterior.

## 2. ¿En qué ha cambiado la política exterior española desde su entrada en la Unión Europea?

**2870** Si bien nadie cuestiona que la entrada de España en la Unión Europea es algo positivo en términos económicos o políticos, habitualmente no se hace una enumeración detallada de aquellos aspectos en los que hemos sido más favorecidos. Una posible explicación a este hecho lo encontramos en la anteriormente mencionada falta de vocación internacional de nuestro texto constitucional y en particular de ausencia de preceptos donde se mencione a la Unión Europea como referente.

Sin embargo, la entrada en la Unión Europea sí que ha tenido una serie de **ventajas**, sobre todo políticas y económicas, que creemos necesarias resaltar

En primer lugar, hay que decir que España es uno de los Estados con un **crecimiento vegetativo** más bajo de todo el mundo. La transición demográfica en España se ha completado y además somos uno de esos Estados que hemos llegado incluso a la fase quinta de la citada transición donde entramos en crecimiento negativo. Si a esto le unimos que somos un Estado poco poblado para la extensión territorial que ocupa España vemos que la cuestión demográfica se plantea como uno de los desafíos más serios de España de cara al futuro. En la actualidad España ocupa el puesto 28º de un total de 193 en términos demográficos con un total de 46 millones de habitantes. Sin embargo, si nos fijamos en el total de la población de la Unión Europea el número de habitantes asciende, según Eurostat (2014) hasta 507.416.607 convirtiéndose así en la tercera potencia demográfica del mundo solo por detrás de la India y China.

En segundo lugar y derivado de lo anterior, debemos decir que la existencia de una población de 500 millones debe ser entendida para España como un incremento exponencial de su **potencial mercado de consumidores**. Las especiales condiciones económicas, inversoras y comerciales que ofrece la Unión Europea a las empresas españolas hacen que las poblaciones de los Estados miembros puedan ser considerados, al menos en términos comerciales, como consumidores nacionales. En todo caso de lo que si debemos ser conscientes es del problema del envejecimiento, un mal del que toda Europa está contaminada y del que no podemos escapar aun cuando somos miembros de la Unión<sup>25</sup>.

En tercer lugar, España es un Estado con recursos naturales limitados y si bien es cierto que cada miembro goza y disfruta de sus propios recursos no es menos cierto que la integración conlleva un cierto grado de interdependencia y, por tanto, se espera un mejor tratamiento comercial en lo que a comercio se refiere. Un ejemplo podría ser el mercado de la energía donde se han llevado a cabo importantes acuerdos tanto con Portugal como con Francia en los últimos años. Por tanto, en cuestiones relacionadas con los **recursos naturales** también la integración en la Unión Europea ha supuesto una mejora para España.

En cuarto lugar, la Unión Europea ha supuesto un enorme incentivo para la internacionalización de la **economía española**. Durante los años de la autarquía franquista y en los primeros 20 años de la democracia, España ha tenido una economía excesivamente centrada en su propio mercado. De hecho, muchos autores opinan que ha sido la actual crisis económica la que ha obligado a las empresas españolas a buscar aventuras fuera de España. Si bien es cierto que muchas de estas iniciativas ya se habían creado de la mano de otras compañías de la Unión Europea, tras la crisis y animadas por la cooperación con empresas europeas las españolas se han lanzado a conquistar mercados más allá de las fronteras de la propia unión. En este punto la Unión Europea también ha ayudado a España en su proyección internacional superando un problema estructural de nuestra economía como era la escasa o nula internacionalización.

En quinto y último lugar, otro de los males de los que adolecía la proyección exterior de España era el poseer un cuerpo diplomático y consular muy limitado<sup>26</sup>. Si bien es cierto que este cuerpo de funcionarios no se ha incrementado significativamente en las últimas décadas, la existencia del Servicio Europeo de Acción Exterior ha paliado las **deficiencias dotacionales de nuestro servicio exterior**. Cada vez con más fre-

cuencia ante la ausencia de una oficina consular nuestros ciudadanos buscan asistencia o ayuda en las delegaciones de los Estados miembros o en las de la propia Unión Europea. De cara al futuro, se puede pensar que nuestra red de delegaciones diplomáticas no vaya a incrementarse significativamente ya que la que sí se está creciendo de forma fehaciente es la de la Unión Europea. Por ello, entendemos que en lo que a la defensa de los intereses de los Españoles en el exterior, la integración de España en la Unión Europea ha sido una gran aportación.

Si bien es cierto que estos aspectos pueden ser considerados como aspectos generales que han mejorado la política exterior y comercial de España, podemos señalar tres cuestiones más particulares en las que nuestro país se ha visto muy influida por su pertenencia a la Unión Europea. Estas tres cuestiones, que están centradas en la política exterior, vienen a suplir algunas de las carencias que mencionamos al comienzo de este trabajo relacionadas con la falta de vocación internacional de nuestra constitución. En concreto podemos destacar tres:

**a) Carácter Global.** Por la propia historia de España, la visión en política exterior ha sido muy reducida. Desde hace décadas, el Ministerio de Asuntos Exteriores no ha querido desarrollar una política exterior que se saliera de dos zonas geográficas que, por vínculos históricos, eran consideradas como prioritarias y lamentablemente únicas. En concreto me estoy refiriendo a América Latina y al Mediterráneo (esencialmente el Magreb). Quizás esa falta de posicionamiento internacional –mencionado por Carrillo Salcedo–, del que adolece la Constitución del 1978 ha favorecido esta visión limitada de la política exterior.

En todo caso, a día de hoy, a pesar de las limitaciones presupuestarias, España va incrementando sus miras en política exterior preocupándose por zonas que hasta antes de nuestra entrada en la Unión Europea eran consideradas como ajenas a nuestra tradición. El caso más claro es Asia donde desde hace ya algunos años el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación está centrado en reforzar la presencia española.

En cierta medida podemos afirmar que tras la incorporación de España a la Unión Europea no solo superamos esa carencia destacada por Carrillo Salcedo, sino que pasamos de ser una potencia con perfil bajo a una de carácter medio con visión global.

**b) Visión normativa.** Al igual que le ocurre al resto de los Estados miembros, España posee una política exterior basada en la defensa de nuestro interés nacional. Sin embargo, la Unión Europea mantiene postulados más postmodernos, normativos e incluso kantianos en su dimensión exterior lo que en ocasiones choca con la visión de los propios Estados. Si bien es cierto que muchos Estados viven en contradicción con la Unión Europea, no es menos cierto que Bruselas influye cada vez más en la formulación de las políticas exteriores de los miembros incluyendo en ésta aspectos de naturaleza normativa como puedan ser la defensa de los Derechos Humanos, el medio ambiente o la promoción de la democracia. De nuevo, vemos como la ausencia de preceptos constitucionales –como el art.78 de la Constitución del 1931– donde se exprese de forma clara nuestro compromiso internacional con determinados valores, queda subsanada con la «contaminación» que hace la Unión Europea de su visión normativa en política exterior.

**c) Mayor fuerza a nivel internacional.** Tal y como venimos comentado, España no ha destacado por ser un Estado con una extensa red de delegaciones diplomáticas y consulares acreditadas en el exterior. Es más, la presencia es mucho menor a que le correspondería por criterios exclusivamente económicos, políticos o incluso demográficos. Debido a ese déficit presencial, España se ha visto obligada a abusar de la acreditación múltiple y de la figura del cónsul honorario lo que ha debilitado su imagen exterior.

A día de hoy la Unión Europea posee una red de **delegaciones diplomáticas** bastante extensa con un total de 139 misiones diplomáticas de máximo nivel acreditadas en el exterior. Algunas de esas delegaciones se encuentran acreditadas en Estados en los que España no tiene abierta una delegación permanente como Azerbaiyán, Myanmar o Yemen. Así, aprovechando el trabajo que hace la Unión Europea y el Servicio Euro-

peo de Acción Exterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación está acreditando a diplomáticos españoles dentro de esas misiones. De este modo se aprovechan de las instalaciones de la Unión Europea para defender los intereses de España en el exterior sin repercutir en el coste final. Así, la presencia diplomática de la Unión Europea está sirviendo para solventar uno de los problemas tradicionales de la diplomacia española, la ausencia de recursos.

En esta misma línea de refuerzo de la presencia española en la Sociedad Internacional, encontramos que España participa en grandes **iniciativas multilaterales** protegido siempre por el paraguas que le proporciona la Unión. El caso más claro es el **G20**, régimen al que España accedió valiéndose del puesto que estaba reservado a la Unión Europea.

Del mismo modo, cabe entender que la presencia española en foros **e instituciones internacionales** tales como el Consejo de Seguridad es más sencilla siendo miembro de la Unión Europea que antes de nuestra entrada. De hecho, de las 5 ocasiones en las que hemos formado parte de Consejo de Seguridad en tres éramos ya miembros de la Unión Europea y en una cuarta éramos candidatos oficiales a la misma. Por lo tanto, de estos datos cabe deducir que la Unión Europea ha sido un trampolín para impulsar nuestra presencia en las instituciones internacionales.

Así pues, para concluir este apartado podemos afirmar que la Unión Europea le ha valido a España para paliar algunos de sus **déficits estructurales** (algunos expuestos de forma explícita en la constitución) y al mismo tiempo le ha permitido mejorar su presencia exterior en la Sociedad Internacional haciendo de su política exterior algo más global, normativo y con una presencia internacional más importante.

### 3. ¿En qué ha cambiado la Política Exterior de la Unión Europea con la incorporación de España?

**2875** Si bien es incuestionable que la Unión Europea se ha convertido en el factor más influyente de la política exterior de España de los últimos siglos, no es menos cierto que la presencia de España en la Unión Europea también ha tenido su influencia, aunque ésta evidentemente sea menor. No obstante hay que mencionar que por modesta que pueda ser, la vocación de España –tal y como recoge 42,4,f de la *Ley de la Acción y Servicio Exterior del Estado*– es la de favorecer coordinación entre los objetivos de España y la UE.

En este sentido y mucho antes de la aprobación de esta ley España hizo valer aquellos aspectos en los que era más fuerte y, desde ahí, trató de influir a la Unión Europea. Esencialmente podemos destacar tres puntos en los que España ha ayudado a paliar algunas carencias de la Unión Europea coordinando nuestras visiones y acciones exteriores:

- tendiendo puentes con América Latina<sup>27</sup>;
- reforzando de la visión mediterránea de la Unión Europea; e
- incrementando la identidad Mediadora.

**a) Puente con América Latina:** Si hay un Estado que tiene, incluso reconocida por la Constitución del 1978, unas relaciones privilegiadas con América Latina ese es, desde luego, España. Hasta la incorporación de España a la Unión Europea las relaciones de la entonces CE con América Latina eran puntuales y reducidas al ámbito de los acuerdos ACP. Sin embargo, desde esta fecha las relaciones con América Latina se han disparado, creando una red de **acuerdos** y cumbres que han convertido a la Unión Europea en un actor de peso en la región. Por destacar sólo alguno de los logros podemos hablar de los Acuerdos **de Asociación con Chile, México y Centroamérica**, de los acuerdos **comerciales con Perú y Colombia** o de las negociaciones que están teniendo lugar para acabar firmando un **Acuerdo de Asociación con Mercosur**.

A nivel de **cumbres** destacan las Unión Europea-América Latina o las bilaterales que celebra la Unión Europea con Chile, México o Brasil. La importancia de estos estados es muy grande para Bruselas tal y como muestra que tanto México como Brasil están considerados como dos de los diez socios estratégicos de la Unión Europea en

el mundo, poniendo a estos Estados a la altura de potencias como China, Estados Unidos o Rusia.

En lo que a las presidencias españolas se refiere, en todas y cada una de ellas se ha pedido un mayor impulso para las relaciones Unión Europea-América Latina. Entre todas podemos destacar la segunda y tercera presidencia donde se puso el acento en América Latina como región prioritaria de la Unión Europea. Así, debemos recordar que la inclusión de América Latina en la agenda de la Unión Europea es exclusivamente mérito y logro de España.

**b) Refuerzo de la visión mediterránea:** Si bien es cierto que algunos de los Estados fundadores de la Unión Europea ya poseían esta vocación mediterránea la incorporación de España a la misma reforzó esta vocación. España, tal y como hemos destacado anteriormente y desde hace varias décadas, ha mantenido una importante apuesta por el Mediterráneo. Por esta razón, la incorporación de España a la unión no hizo más que fortalecer la visión de ésta en este punto aportando elementos clave como las **Conversaciones de Paz de Madrid** que culminaron en Oslo, el Proceso de Barcelona o más recientemente la Unión por el Mediterráneo cuya sede está en la Ciudad Condal.

En esta línea también debemos plantear la inclusión de la región Mediterránea dentro de la **Política Europea de Vecindad** como otro ejemplo del refuerzo de la visión mediterránea de la Unión Europea. Esta inclusión debe ser considerada como otro ejemplo más de la influencia de los Estados mediterráneos entre los que desde luego se encuentra España.

Dentro de las **acciones y declaraciones** de las presidencias españolas cabe ser destacada la prioridad número 3 de la declaración final de la 2ª Presidencia Española (julio-diciembre 1995) en la que se habla expresamente de impulsar «una estrategia global con los países del Mediterráneo» Nació aquí la ya mencionada Conferencia EuroMediterránea de Barcelona o Proceso de Barcelona. También merece ser destacado el «Programa Regional Euro-Mediterráneo los asuntos en justicia e interior» impulsado durante la 3ª Presidencia España (enero-junio 2002).

Por lo tanto, este refuerzo de la identidad mediterránea, que se ha manifestado a través de los ejemplos anteriormente descritos, debe ser entendida como otra aportación española a la dimensión exterior de la Unión Europea.

**c) Refuerzo de la identidad intercultural e interreligiosa de la Unión Europea:** La Unión Europea tiene un lema que es «unidad en la diversidad» por lo que considera que el valor diversidad es al mismo tiempo algo propio y positivo. La inclusión de España en el proyecto aportó al mismo tiempo un elemento más de diversidad (lengua y cultura) y sobre todo una herramienta de proyección exterior a través de la diplomacia cultural. La **cultura y la lengua** española son un factor muy marcado de nuestra identidad y por ello enriquece a la Unión Europea al tiempo que le abre fronteras en todo el mundo.

Por último, esa identidad intercultural e interreligiosa de la que presume la Unión Europea se ve reforzada por la propia identidad española de la que forma parte una tradición de respeto a las tres **religiones monoteístas**. De hecho, esa identidad española basada en una historia de tolerancia ha permitido, a España liderar iniciativas multilaterales como la Alianza de Civilizaciones o el ya mencionado proceso de paz de Oriente Medio que dio lugar a los Acuerdos de Oslo. Esa visión de España como un lugar donde han convivido las tres religiones monoteístas es única en el mundo y, por ello, España es visto por árabes e israelíes como un actor neutral<sup>28</sup> algo de lo que la Unión Europea está sacando partido. A nivel diplomático son muchos los españoles que han ocupado puestos de responsabilidad en materia de interculturalidad en organizaciones internacionales. Cabe destacar a Miguel Ángel Moratinos, Carlos Westendorf o Bernardino León<sup>29</sup>. Todos ellos han venido a confirmar esta particularidad de la identidad española.

#### 4. Conclusiones

**2880** La Constitución Española del 1978 adolece de una serie de **carencias** en lo que al tratamiento y al desarrollo de la política exterior se refiere. En buena medida, esas carencias proceden de la herencia de un régimen autoritario –como el de Franco– que no tenía precisamente en la política exterior una de sus prioridades políticas. En este sentido, en el texto constitucional se echa en falta un título propio dedicado a la política exterior ya que los preceptos que se encargan de esta cuestión están repartidos por los Títulos III, IV y V. En definitiva, la Constitución del 1978 parece adolecer de una falta de vocación internacional, que si bien es cierto se ha ido paliando con leyes y tratados internacionales adoptados por España, podría corregirse en una futura reforma constitucional.

En segundo lugar, podemos destacar el proceso de **adhesión** de España a la **Unión Europea** como un camino de enriquecimiento asimétrico, pero al fin y al cabo mutuo. Por un lado, España ha logrado paliar algunas de sus carencias estructurales, lo que le ha permitido tener una presencia internacional mucho más equilibrada que la que tenía en 1978. España también ha ganado en visión global, presencia internacional, así como en concepción normativa de la Sociedad Internacional lo que 40 años después de aprobar la Constitución nos convierte en un actor más creíble.

Por otro lado, la Unión Europea ha podido extender su proyección internacional a América Latina algo que no se planteaba antes de la incorporación de nuestro país a la Unión Europea. Al mismo tiempo, algunas dinámicas que ya se estaban desarrollando en el seno de la Unión se han visto reforzadas con la adhesión de España. En concreto me estoy refiriendo a la visión mediterránea del proyecto y sobre todo a la identidad de la Unión Europea como actor intercultural e interreligioso.

De este modo podemos afirmar que, 40 años después de la aprobación de la Constitución y 32 de la incorporación de España a la Unión Europea, Bruselas y Madrid se han influido positivamente redefiniendo y reafirmando la identidad de los dos. De hecho, España ha vivido una europeización no solo de su marco constitucional, sino de todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, nuestro ingreso en la Unión Europea ha supuesto la **consolidación** de nuestra democracia, la **modernización** de nuestra economía y **reconciliación** de nuestra sociedad. Quizás quien mejor ha recogido el espíritu de la incorporación de España a la Unión Europea sea Salvador de Madariaga cuando decía que «*los que antaño escogimos la libertad perdiendo la tierra y los que escogieron la tierra perdiendo la libertad, nos hemos reunido para otear el camino que nos lleve juntos y a la libertad*».

#### Notas

[1] VILARIÑO, E (2011). *Curso de Derecho Diplomático*. Madrid: Tecnos.

[2] WATSON, A. (1982). *Diplomacy: The Dialogue between States*, Eyre Methuen, Londres, p. 10.

[3] HERMANN, Ch. P. (1983). «Foreign Policy» in Stuart Nagel (ed.) *Encyclopedia of Policy Studies*. New York: Dekker, p. 263.

[4] CARRILLO SALCEDO, J.A. (2003). «Las relaciones exteriores de España a la luz de la Constitución» Conferencia pronunciada por el Académico Juan A. Carrillo Salcedo, p. 91. Disponible en <http://www.racmip.es/R/racmip/docs/anales/A81/A81-5.pdf>

[5] España es miembro de las Naciones Unidas desde 1955.

[6] JUSTE, J. (1978). «El Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978» *Anuario de Derecho internacional*. IV, p. 15-51.

[7] CRUZ VILLALÓN, P., y ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F. (1989). *Hacia la europeización de la Constitución española: la adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Fundación BBVA, p 40.

[8] Ver Dictamen del Consejo de Estado de 21 de octubre de 2004 sobre el Tratado por el que se establece una Constitución Europea.

[9] La Primera reforma, la de 1992, consistió en la inclusión de la palabra activo en el art.13.2 quedando por tanto el artículo redactado de la siguiente manera «*Salamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*».

[10] El art.135 quedó redactado de la siguiente forma

«1. *Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

La actual situación económica y financiera no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

[11] PRIEGO, A. (2014). «La Corona en la Diplomacia (Pública) española», *Comillas Journal of International Relations*, núm. 1, p. 60

[12] A partir de ahora Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado.

[13] BELTRAN, S. (2010). «Órganos del Estado para las Relaciones Internacionales» p. 164 en SÁNCHEZ, V.M. *Derecho Internacional Público*, Madrid, Huygens.

[14] CARRILLO SALCEDO, J. A. (2003). «Las relaciones exteriores de España a la luz de la Constitución» Conferencia pronunciada por el Académico Juan A. Carrillo Salcedo, p. 92. Disponible en <http://www.racmyp.es/R/racmyp/docs/anales/A81/A81-5.pdf>

[15] PÉREZ, E., y RODRÍGUEZ, A. (1997). «Atribuciones internacionales del Rey: Artículo 63.3» en ALZAGA, O. «Comentarios a la Constitución Española de 1978», Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, pp. 261-278.

[16] JUSTE, J. (1978). «El Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978» *Anuario de derecho internacional*. IV, p. 41.

[17] TC, Pleno, R 1/2004, 13 dic. 2004 (Rec. 6603/2004) Declaración Pleno TC 1/2004 de 13 Dic. [requisimiento 6603-2004, sobre constitucionalidad art.I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma 29 Oct. 2004].

[18] SANZ DÍAZ, C. (2010). «La Administración Exterior del Estado» p. 191 en PEREIRA, C. *La Política Exterior de España. De 1800 hasta hoy*, 2ª Edición, Madrid, Ariel.

[19] En Madrid está ubicada Casa América, Casa Sefarad, Casa Árabe, en Barcelona Casa Asia, en Canarias Casa África y en Alicante Casa Mediterráneo.

[20] Caben ser destacados la Fundación Carolina, la Fundación Euro-Árabe, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de la Administración y Políticas Públicas o el Instituto Ramon Llull.

[21] En la actualidad hay siete Fundaciones-Consejo que se centran en las relaciones bilaterales de España con EEUU, Rusia, China, México, India, Australia y Japón.

[22] En el año 2007 se creó un comité ejecutivo para incrementar la eficacia de este órgano.

[23] PRIEGO, A. (2011). «El servicio exterior español una visión crítica desde su creación hasta la reforma de 2006» *UNISCI Discussion Papers*, núm. 27.

[24] PRIEGO, A. (2011). «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿una revolución para el proceso de integración y para la diplomacia?», *(ARI) Análisis Real Instituto Elcano*, núm. 95, de 23 de mayo.

[25] TORREBLANCA, J.I. (2011). *La fragmentación del poder europeo*, Icaria-Política Exterior, Madrid, p. 57.

[26] PRIEGO, A. (2011).

[27] Ver AYUSO, A. (2014). «The recent history of Spain-Latin America Relations» en GARCÍA, D. and PACHECO, R. *Contemporary Spanish Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, p. 106-131.

[28] Un ejemplo de esta visión de Estado neutral fue la visita de Arafat a España en 1979. ARIAS, I. y CELADA, E. (2010). *La Trastienda de la diplomacia. De Eva Perón a Barack Obama, 25 encuentros que cambiaron nuestra historia*, Madrid, Plaza y Janés, p. 167.

[29] Sobre la participación de diplomáticos españoles en organizaciones internacionales ver PRIEGO, A. (2014). «Spanish Soft Power and its structural (non traditional) model of diplomacy» en GARCÍA, D. and PACHECO, R. *Contemporary Spanish Foreign Policy*, Abingdon, Routledge.