

Diez tareas para la nueva ministra española de Asuntos Exteriores

FRIDE

>> La política exterior no ha estado entre las prioridades de José Luis Rodríguez Zapatero en estos seis años de Gobierno. La sólida trayectoria diplomática de Miguel Ángel Moratinos no ha sido suficiente para reforzar el papel de España como potencia media. La Presidencia de turno de la Unión Europea –marcada por la crisis económica y por la puesta en marcha del Tratado de Lisboa– sólo ha supuesto un paréntesis lleno de frenética actividad. Lo que se ha hecho no se ha contado bien y lo que ha trascendido, en numerosas ocasiones, es la pérdida de peso en el terreno internacional.

En una época en la que las nuevas potencias reclaman su lugar en los (todavía imprecisos) órganos de gobernanza global, la influencia española en determinados foros –empezando por la propia UE– ha disminuido. La credibilidad y la capacidad en el extranjero se han visto afectadas por el apabullante dominio de la política nacional en todas las cuestiones. A ello se ha unido el impacto de la crisis económica, el creciente desempleo y el estado de las finanzas públicas sobre la imagen del país.

La nueva ministra de Asuntos Exteriores, Trinidad Jiménez no tiene mucho tiempo por delante, ni mucho margen de maniobra para cambiar esta situación. Como miembro de la Unión Europea, la coherencia con las políticas comunitarias debería impregnar la acción exterior española. España debería, además, reforzar su presencia en los debates europeos. Sí hay, sin embargo, algunos aspectos en los que Jiménez podría dejar su impronta:

1) Ampliar horizontes. En su toma de posesión, la nueva ministra ha señalado Asia/Pacífico como una de sus prioridades. Ya es hora de que España se tome en serio la relación con la parte más pujante del mundo. Desde el punto de vista de la imagen, el éxito del pabellón español en la

CLAVES

- España ha perdido peso e influencia a nivel internacional.
- La crisis económica hace que el país deba afrontar una agenda exterior más amplia pero con menos recursos.
- España debe reconocer que el bien europeo, al final, será el bien español.
- Jiménez deberá diseñar una política de Estado, no de partido.
- Ésta puede ser una oportunidad para que España vuelva a mirar al exterior y empiece a recuperar el tiempo y la imagen perdida.

»»»»» Expo de Shanghai –entre los cinco más visitados– ha contribuido a presentar el país ante la opinión pública china. Pero España, que no ha tenido históricamente una estrecha relación con la región, está muy lejos de otros países europeos en cuanto a intercambios comerciales y culturales o presencia empresarial. Prueba de ello es que sólo cuenta en la región con 15 embajadas, frente a las 33 del Reino Unido, las 30 de Francia o las 28 de Alemania.

Siendo coherentes, las relaciones con China, India, Corea o Japón tendrían que enmarcarse en el ámbito de la UE. La realidad es que cada Estado lucha por defender sus propios intereses económicos de cara, sobre todo, al gran gigante asiático. Sin olvidar la defensa de los derechos humanos, el Gobierno español debe encontrar la manera de reforzar sus relaciones con Asia, y de acompañar a las empresas españolas que quieran iniciar la aventura asiática. En ese sentido, es importante mantener e incrementar el apoyo a las estrategias de expansión del idioma español, de captación de turistas y de desarrollo de energías alternativas en la región.

2) Contribuir a la reforma global. La demanda de gobernanza global o la gestión colectiva de los desafíos mundiales está en auge. La diplomacia de las cumbres y la cooperación a través de clubs “informales”, así como la cada vez mayor contribución de actores no estatales y transnacionales forman ya parte habitual de la formulación de la agenda internacional. Una potencia política y económica media como España debería intentar multiplicar y ampliar su contribución a la reforma global como reflejo tanto de sus intereses como de sus valores nacionales.

España es un invitado permanente, aunque no miembro de pleno derecho, del G20 y tiene interés en aumentar la cohesión y la coherencia de la posición europea en este marco, así como en el G8. Cuanta mayor coordinación a nivel europeo, más fuerte será la posición de España. Pero frente a las acusaciones de sobrerrepresentación europea, se hace necesario contribuir de manera activa a reforzar la legitimidad de estos foros.

Aportar propuestas para el debate en aquellos temas en los que España puede aportar una visión diferencial es una vía para lograrlo.

Un caso claro es el de la cooperación al desarrollo, bandera de la política exterior española. España podría fomentar su inclusión del desarrollo en la agenda del G20, así como establecer un mayor diálogo con algunos de los nuevos principales donantes como Brasil, India y China.

3) Acercarse a Brasil. Algunos pueden temer una *latinoamericanización* de la política exterior española, teniendo en cuenta la trayectoria anterior de la nueva ministra al frente de la Secretaría de Estado para Iberoamérica. Sin embargo, España tiene una relación privilegiada con la región que no debería desaprovechar.

El verdadero desafío consiste en construir una relación bilateral con Brasil que hasta ahora ha sido percibido como rival en vez de aliado de España. El Gobierno español sí ha reconocido determinados gestos como el apoyo firme a la presencia de España en el G20 y la obligatoriedad del español en las escuelas brasileñas. Por otro lado, los intercambios económicos se han incrementado considerablemente y hoy España es el cuarto inversor en Brasil.

Utilizar la Asociación Estratégica para un diálogo regular facilitará la concertación internacional, un acuerdo UE-Mercosur y una mayor estabilidad regional.

Una relación más estrecha con Brasil, en su papel de líder regional, puede ayudar también a coordinar y racionalizar las cumbres iberoamericanas y eurolatinoamericanas, buscando una lógica y unas fechas comunes.

4) Mejorar la coherencia en África. Apartar la mirada del continente, en este momento crucial, sería un grave error. Por otra parte, se necesita más realismo y añadir hechos a los dichos. Por ejemplo, en el Plan África 2009-12, el primer objetivo era el “Apoyo a los procesos de consolidación de la democracia y construcción de la paz

y la seguridad en África”, y España no sólo no ha lanzado nuevas estrategias, sino que además ha estado más bien ausente en las iniciativas internacionales a este respecto. Algunas sugerencias específicas serían servirse más y mejor del personal de las nuevas embajadas en África, intentar aumentar el perfil de España en el Servicio Exterior Europeo de Catherine Ashton (en cuanto a personal y políticas), y reevaluar la utilidad de Casa África y otras formas de “diplomacia”.

Dejando de lado la necesaria reforma de la cooperación, que África mantenga la atención española

Si España quiere mantener su influencia como potencia media, debe buscar una amplia coherencia estratégica.

no requiere de numerosos recursos adicionales, sino de voluntad política. Voluntad de mejorar la coherencia de las políticas españolas y de intentar que éstas mantengan su relevancia en el contexto europeo. Un buen momento es la próxima cumbre África-UE, en la que España

debe abogar por una mejor coordinación con el continente africano en su totalidad.

La razón principal es que el mayor reto en materia estratégica y de seguridad para Europa en África –la presencia de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y de numerosas redes criminales en la zona del Sahel– es un fenómeno que traspasa la supuesta división entre el África subsahariana y el Norte de África. Además, en las proximidades de esta franja geográfica existen otros numerosos factores de posible inestabilidad, desde la parte más Occidental –las elecciones en Guinea, Costa de Marfil y Nigeria– hasta el Índico –donde continúa el conflicto de Somalia–, pasando por el referéndum en Sudán. Parece un muy buen momento para comenzar a actuar coherentemente con el declarado apoyo a la democracia y, por tanto, cambiar el paso en las tantas veces denunciada, pero no por ello menos grave, actitud hacia Obiang en Guinea Ecuatorial.

5) Hacerlo mejor con menos: Los Gobiernos de Zapatero han hecho de la cooperación al desarrollo uno de los pilares fundamentales de su política exterior. Sin embargo, la crisis económica hace que España deba afrontar una agenda exterior cada vez más amplia y ambiciosa con muchos menos recursos que en años anteriores. Si quiere mantener su influencia como potencia media, debe buscar una amplia coherencia estratégica.

Ello requiere un enfoque que vaya más allá del actual impulso español hacia la modernización de las herramientas de cooperación y la promoción de medidas de eficacia. La coherencia ha de asumir una dimensión tanto política como geográfica, y abordar, por ejemplo, el tratamiento diferenciado dado a los Estados subsaharianos y sus contrapartes en el Maghreb, a la vez que desafíos como los flujos migratorios transaharianos, el narcotráfico y las amenazas terroristas en espacios no-gobernados subrayan las crecientes interconexiones espaciales y temáticas en la región. Este enfoque podría también contribuir a iniciativas conjuntas y multi-país de desarrollo que abarquen regiones enteras, mientras que España se hace más visible e influyente y se coloca al frente del rediseño de las relaciones europeas con África en general.

6) Actuar más allá de tomates y pateras. La gran tarea pendiente para España en su política mediterránea es abrazar plenamente la nueva era de relaciones internacionales de la UE, reconociendo que el bien europeo al final será el bien español. Ojalá Jiménez tenga el valor de desarrollar una política exterior española más madura, moderna y visionaria que su predecesor. Por un lado, en su política mediterránea, el MAEC debería asumir una verdad que en el resto de la UE ya es sentido común: bajo las circunstancias actuales, no sirve de mucho enfatizar el marco multilateral, incluso en proyectos técnicos como los previstos bajo la nueva Unión por el Mediterráneo (UpM). La idea de agilizar la cooperación euromediterránea a través de un enfoque mucho más estrecho y “despolitizado” ha fracasado.

»»»»» Con razón, la UpM está considerada una “cáscara vacía” en casi todo el resto de la Unión. Como objeto de prestigio español, no es sólo muy cara sino rotundamente ineficaz. Por otro lado, España podría ser un actor clave en el desarrollo de un verdadero liderazgo regional, algo muy necesario en esta zona asolada por conflictos históricos, debilidad económica y opresión política. Para ello, en sus relaciones privilegiadas con Marruecos, España debe apoyar el camino de Marruecos hacia asumir el papel de un verdadero líder regional en materia de reforma sistémica, dentro del marco del Estatuto Avanzado. Este último debe ser desarrollado y concretado más en todos los ámbitos, para así demostrar a otros países de la orilla Sur del Mediterráneo las claras ventajas que supone la elección de un camino de reforma genuina. Esto supone no sólo pedir más (un nivel de reforma “avanzado” tanto en el ámbito político como económico), sino también estar dispuesto a ofrecer más (por ejemplo, perspectivas de liberalización de comercio y de política de visados).

En cambio, sería muy triste si la presente oportunidad de dar el tan esperado rumbo más visionario a la política española en el Mediterráneo se desaprovecha debido a la preocupación española por tomates y pateras que hasta ahora han dominado sus decisiones hacia esta región.

7) Construir puentes: La nueva ministra de Asuntos Exteriores, junto con el presidente del Gobierno, tendrá que dedicarle un tiempo considerable a la seguridad ante la cumbre de la OTAN que se celebrará en Lisboa los días 19 y 20 de noviembre, y la cumbre de la OSCE, que se realizará en Astana (Kazajstán) los días 1 y 2 de diciembre. Es una oportunidad para la que política exterior de España destaque y actúe como un puente entre las distintas partes. Para ello, Trinidad Jiménez deberá ejercer la diplomacia y presentar una visión para una nueva o reformada arquitectura de seguridad europea, atlántica y euroasiática. La posición moderada de España en Europa, sus buenas y cercanas relaciones con Estados Unidos y Rusia, así como con los demás miembros de la OSCE podrían ayudar a conciliar posiciones divergentes.

La Cumbre de la OTAN aprobará un nuevo concepto estratégico para los próximos diez años. El texto ya ha sido negociado, pero la cumbre, que contará con la presencia tanto de Barack Obama como de Dimitri Medvedev, abordará también el espinoso tema de la defensa de misiles, así como las propuestas rusas para un nuevo tratado de seguridad paneuropeo.

España necesitará tener una idea clara de cómo ve la relación entre la Política Común de Seguridad y Defensa, la OTAN y la OSCE, además de posibles vínculos con las organizaciones regionales de seguridad euroasiáticas tales como la Organización para el Tratado de Seguridad Colectiva y la Organización para la Cooperación de Shanghai.

La cumbre de la OSCE dos semanas más tarde es una novedad, ya que no se ha organizado ninguna cumbre desde 1999 y la mayoría de las reuniones ministeriales desde entonces han acabado en fracaso. La Presidencia española de la OSCE en 2007 fue reconocida por haber logrado reunir puntos de vista diferentes y España defendió con fuerza el traspaso de la presidencia a Kazajstán en 2010. Esto ha creado un vínculo entre Madrid y Astana, pero también ha supuesto asumir cierta responsabilidad a la hora de ayudar a los kazajos a que su presidencia sea un éxito. No será fácil, porque la OSCE está dividida en cuanto a cuáles deben ser sus objetivos y su propósito, y porque, además, esta cumbre tiene lugar demasiado cerca de la de la OTAN, con lo que es probable que no acudan muchos altos representantes.

La agenda todavía está abierta, pero es probable que se discuta el proceso de Corfú, que ha pasado a dominar la cuestión de la arquitectura de seguridad. España puede contribuir a tratar de reavivar la OSCE como principal foro de seguridad paneuropeo, ya que es bien vista por todos sus miembros: por Estados Unidos y Europa, dada su neutralidad, y por los antiguos Estados soviéticos, dado su respaldo a los derechos humanos sin entrar en los modelos de democracia externa.

Por último, también puede desempeñar un papel positivo y creativo en la prevención y resolución de conflictos en el Este de Europa (por ejemplo, en Transdniestar, la escindida república de Moldavia) y el Sur del Cáucaso (Abjasia y Osetia del Sur, escindidas de Georgia y Nagorno-Karabaj, como parte del conflicto entre Armenia y Azerbayán). Igualmente, España es considerada un actor neutral al no haber reconocido Kosovo; sin embargo, es probable que Jiménez tenga que mover ficha en este asunto.

8) Recuperar los valores. España asegura que la defensa de los derechos humanos guía sus pasos en política exterior. Por ejemplo, Zapatero ha enarbolado la bandera de la lucha contra la pena de muerte y ha auspiciado la formación de una Comisión Internacional de expertos para conseguir una moratoria universal en 2015, como paso previo para abolir este castigo en el mayor número de países posible. También ha apoyado firmemente la creación de la agencia de la ONU para las mujeres, el pasado verano.

En otro terreno, ha promovido, junto con Turquía, la Alianza de Civilizaciones, ahora auspiciada por Naciones Unidas. Es un ejemplo de la movilización de vastos recursos para el diálogo y de la participación de actores no estatales en la agenda global. Más allá de los méritos de la iniciativa –controvertida para muchos–, la irrupción de actores no estatales y de alianzas público privadas es una dimensión interesante de la gobernanza global.

Pese a la retórica, no siempre es fácil encontrar el equilibrio y la coherencia entre la defensa a ultranza de los derechos humanos y la de los propios intereses. El caso de China es el más obvio, pero como se ha mencionado anteriormente, el de Obiang, por ejemplo, es flagrante.

Se siguen echando en falta, además, políticas más activas para la promoción de la democracia. En un país cuya transición política y su incorporación a las instituciones europeas son utilizadas frecuentemente como referencia, es significativa esta ausencia.

Moratinos tuvo que dedicar mucho tiempo y esfuerzo a reconducir las anteriores políticas del Partido Popular y a recuperar la relación con Estados Unidos dañada por las actitudes de Zapatero. Jiménez debería ahora dar un paso más y trazar una línea propia.

9) Arreglar la casa. Trinidad Jiménez mencionó también en su toma de posesión la reforma del servicio exterior como una de sus prioridades. Es una asignatura pendiente de todos los inquilinos del Palacio de Santa Cruz, pero que se hace cada vez más necesaria para adaptar la diplomacia española a los tiempos que corren. Ahora más, si cabe, al empezar la *competición* con el Servicio Europeo de Acción Exterior, que contará con profesionales de todos los países, pero que también formará a su propio cuerpo. Es ahora un momento clave, con los grandes moviendo ficha (o sea, cargos y destinos) o estableciendo prioridades. España debería además diseñar una política de Estado –no de partido–, para asegurar su presencia en las diversas organizaciones internacionales, empezando por las europeas.

En el caso específico de la cooperación, la nueva ministra puede dar algo de oxígeno a la tan esperada reforma, huérfana bajo el mandato de Moratinos, que nunca quiso enfrentarse al funcionariado para arreglar la casa principal, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Es urgente si España quiere realmente ser un donante ya no sólo “medio”, sino serio. Hay mucha presión a los donantes europeos en materia de eficacia de la ayuda, presión que se acelera con vistas al próximo Foro de Alto Nivel en Seúl (noviembre/diciembre de 2011) y que, además, ha entrado con gran fuerza en la agenda de desarrollo del G20. España debería atacar sus problemas estructurales, especialmente hacia la profesionalización, el uso de nuevas modalidades y la construcción de alianzas de segunda generación, a través, por ejemplo, de la cooperación triangular.

10) Coordinar, coordinar, coordinar. La otra gran tarea pendiente es mejorar la coordinación entre todas las instancias que intervienen en la política exterior española. La falta aparente de

6

comunicación entre Exteriores, Defensa, Cultura o Industria ha llevado en numerosas ocasiones a situaciones comprometidas –el anuncio de la retirada de las tropas de Kosovo, por ejemplo– que redundan en una pérdida de eficacia y, sobre todo, en una merma de la imagen y la fiabilidad de España en el exterior.

Incluso dentro del propio Ministerio, es fundamental mejorar la coordinación entre Exteriores y Cooperación al Desarrollo. Conociendo ambos cuerpos, la ministra podría buscar la reconciliación entre ellos, aunque la competición y rencillas abundan. En ese sentido, será importante manejar bien la relación entre la ministra, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la AECID.

No son tareas menores en el año largo que queda antes de las próximas elecciones. Pero puede ser una oportunidad para que España vuelva a mirar al exterior y empiece a recuperar el tiempo y la imagen perdidos.

Este Policy Brief ha sido elaborado con las contribuciones de:

Cristina Barrios, Oladiran Bello, Jos Boonstra, Susanne Gratius, Giovanni Grevi, Kristina Kausch, Manuel Manrique, Cristina Manzano y Nils-Jarz Schulz