

Cómo potenciar la política exterior española

Richard Youngs

»» Justo en el momento en que España comienza a transitar los seis meses de su Presidencia de la Unión Europea (UE), FRIDE ofrece a través de estos ensayos un análisis de la evolución reciente de la política exterior española.

No se pretende analizar aquí la agenda del próximo semestre ni ofrecer recomendaciones para las reuniones y cumbres programadas. Nuestro objetivo es reflejar las distintas posiciones de la política exterior de España en este momento crucial para su diplomacia, así como interpretar las tendencias más importantes que la definen.

En España, y fuera de sus fronteras, existe una percepción general sobre la debilidad de la política exterior desde que el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero asumiera el poder en 2004. Incluso, numerosos observadores dirían que ha habido retrocesos importantes en el tipo de compromiso internacional que se espera de uno de los países más grandes de la UE.

Los juicios externos sobre la política exterior del Presidente Zapatero han sido especialmente duros. Quizás demasiado duros. El Gobierno ha dado pasos importantes en esta materia. Algunos de ellos han tenido cualidades progresistas admirables, de las cuales muchos otros Estados podrían aprender. Sin embargo, los debates en España se han polarizado de manera excesiva, demostrando que muchas de las críticas están relacionadas con factores ajenos. Esto ha sido perjudicial para impulsar un debate estratégico sobre temas de política internacional.

Con todo, más allá de estas interpretaciones, el relativo desencanto con la actuación exterior del país desde 2004 continúa siendo

Con motivo de la Presidencia española de la Unión Europea, un grupo de investigadores de FRIDE ha realizado un conjunto de análisis sobre la política exterior de España. Pasando revista a ocho áreas de las relaciones exteriores del país, se ofrecen algunas pautas para potenciar la acción exterior del Gobierno.

»»»» una perspectiva de análisis válida. Hemos estructurado esta colección de documentos sobre ocho dimensiones, con una pregunta en común: ¿por qué el actual Gobierno ha fracasado en articular todo su potencial en política exterior? Planteamos este interrogante en relación a políticas en el Mediterráneo, Afganistán, África, América Latina, Europa del Este y Rusia, los Balcanes, y en temas de inmigración y desarrollo.

No formulamos esta pregunta con una agenda partidista. De hecho, nuestro objetivo es ofrecer algunas explicaciones al escaso desarrollo de la política exterior española. No obstante, nuestra intención no es simplemente repetir este punto de vista sino interpretar las razones de esta tendencia. Presentamos ocho ensayos claros y concisos que se centran en desentrañar las causas por las cuales el potencial positivo que España detenta en muchas esferas de las relaciones exteriores no ha sido aprovechado.

Existe una variedad de factores que explican las tendencias para cada una de las regiones y temas, al tiempo que se puede observar un número importante de puntos en común:

- Predomina el pensamiento reactivo de corto plazo.
- Prevalece la forma en lugar de la sustancia. El objetivo de “mostrar compromiso” es a veces más fuerte que la voluntad de marcar una diferencia.
- Las iniciativas se promueven sin planificar el seguimiento o sin poner en marcha las capacidades necesarias para llevarlas a cabo.

- La política exterior es mucho menos importante que otras cuestiones y, en general, su relevancia es bastante menor de la que se le otorga en otros Estados miembros de la UE.
- Los debates sobre los distintos intereses se dan de una forma muy compartimentada. España ha modernizado su política exterior en menor medida que la mayoría de los demás países de la Unión.
- Las restricciones internas han sido más relevantes en España que en otros países europeos. El margen de maniobra del Gobierno se ha visto limitado por un debate político entre partidos muy crispado y polarizado. Irónicamente, a pesar de la dura retórica entre el PSOE y el PP en los últimos años, existen continuidades significativas en política exterior.

Asimismo, dos explicaciones más generales y profundas contribuyen a descubrir las razones de esta política tan cauta.

Primero, para los españoles, la foto de las Azores –en la que el Primer Ministro José María Aznar aparece junto a George W. Bush y Tony Blair antes de la invasión a Irak– constituye todavía un símbolo de las consecuencias negativas de un papel internacional demasiado ambicioso. Así, puede entenderse que el Gobierno de Zapatero quiera medir cuidadosamente sus movimientos en el frente exterior. De este modo, los políticos y diplomáticos españoles pueden justificar perfectamente que, como una potencia media, es mejor para España concentrarse selectivamente en sus áreas de interés. Podrían responder a nuestro análisis alegando que es mejor

tener un cierto desencanto que una posición muy ambiciosa pero insostenible.

Tal postura tiene sus méritos y refleja un sano realismo. Sin embargo, estos ensayos demuestran que, aún así, España podría hacer más. Y, también, que lo que se está haciendo en política exterior se podría hacer mejor. Tener un grado de ambición moderado es correcto pero, entonces, España no puede esperar ser uno de los países que determina la agenda internacional. En los temas en los cuales el Gobierno aspira a diseñar esa agenda, no se han puesto ni los recursos ni la capacidad ni los esfuerzos intelectuales necesarios para tener un impacto real. El peligro es no poder escapar de la profecía auto-cumplida: cuanto más concentra España su atención en un número limitado de cuestiones, es más probable que sea tratada por otros Estados de un modo que reduce sus aspiraciones de alcanzar una mayor influencia.

En segundo lugar, la idea de tener una política basada en valores cuenta con escasa aprobación entre los políticos y diplomáticos locales, siendo España uno de los países de la UE donde este tipo de medidas ha sido deslegitimado en una gran mayoría de temas. Es difícil para los extranjeros entender las razones por las cuales España, un país que ha recibido una gran ayuda internacional para su transición democrática y cuyos resultados han sido tan exitosos, se haya convertido en uno de los países que más se oponen a apoyar las reformas democráticas en el mundo. La actual generación de políticos y diplomáticos parece haber aprendido de su propia formación (muy admirable) y experiencia una lección totalmente opuesta a la que podría haberse esperado.

Esta colección de documentos no intenta ofrecer un análisis general sobre la política exterior. Sólo selecciona ciertas cuestiones que nos parecen interesantes para analizar su escaso desarrollo. Estos ensayos constituyen la contribución de FRIDE a estimular el debate. Ya se ha repetido en infinitas ocasiones que la Presidencia representa una oportunidad para que España incremente su perfil internacional. Para ello, es necesario entender las razones que explican las carencias actuales.

Madrid, enero de 2010

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org