

Cinco lecciones de diplomacia global

JAVIER SOLANA

EXPANSIÓN, 21 de enero de 2009

EEUU no es simplemente otro país, al igual que su presidente no es un político más. El modo en el que se comporte, las decisiones que tome, son importantes para miles de millones de personas de todo el mundo. No hay necesidad de hablarle al presidente Barack Obama de la complejidad del mundo, ni de enumerar la lista de tareas pendientes.

La páginas de éste y todos los demás periódicos están repletas de información al respecto. Esperamos que Barack Obama y su equipo hayan reparado en los lugares en los que se ha producido un progreso constante, a veces espectacular, en los últimos años – China, Indonesia, Brasil y Europa Central, por nombrar unos pocos.

Los éxitos pueden velar por sí mismos. Él y sus asesores tendrán que centrarse en los problemas y los fracasos. En muchos casos, entendemos la naturaleza del problema e incluso conocemos la solución. A veces, como en el caso de Oriente Próximo, la conocíamos desde hace años. La cuestión es cómo ponerla en práctica.

Sin duda, todos los países son distintos, como lo son las dificultades a las que se enfrentan. Pero la experiencia de los años –incluida la mía propia– facilita algunos ingredientes fundamentales para abordar los problemas internacionales.

En primer lugar, la solución siempre es política. Las guerras civiles, los conflictos interestatales, los problemas energéticos, los vinculados al

cambio climático o a la no proliferación nuclear, todos requieren acuerdos políticos que tomen en cuenta los intereses y el poder de las partes involucradas. El poder no se limita al ejército o a la influencia financiera; la legitimidad también es importante: a veces, el elemento más importante. Una solución en Palestina pasa por incluir los derechos del pueblo palestino, por frágiles que puedan parecer.

Intervención

En segundo lugar, la política exterior es compleja. La intervención debe responder siempre a una estrategia política sin olvidar el hecho de que la política exterior es un compendio de las políticas interiores de los otros. Paradójicamente, la política interna se basa en las estrategias de los demás.

La gestión interna es importante porque limita lo que se puede conseguir a través de las negociaciones (por ejemplo, para determinar cómo reducir las emisiones de dióxido de carbono o las tarifas arancelarias). El caso más evidente es cuando surge una disputa sobre el control y la legitimidad de un estado– como ha ocurrido en la República Democrática del Congo o en Irak.

Un mediador extranjero sólo conseguirá tener éxito si tiene en cuenta la política interna de un país. No debemos olvidar que, sea cual sea la intervención –monetaria o por la fuerza– siempre se debe atender a una estrategia política.

En los Balcanes o en cualquier otra parte, la gestión de crisis pasa por crear un espacio en el que funcionen las soluciones políticas. Por otra parte, éstas no pueden facilitarlas los extranjeros, sino los ciudadanos

del país implicado.

En tercer lugar, los mediadores y la confianza son fundamentales. En una crisis, en la que las instituciones y el orden se desmoronan, la personalidad de los líderes es de vital importancia. En momentos difíciles, la gente vive rodeada de temores y confusión. Necesitan valor para arriesgar su futuro basándose en un acuerdo.

El motivo por el que negociar con Irán es tan difícil es la falta de confianza de las dos partes. Mi primer objetivo ha consistido en establecer un nivel mínimo de confianza de cooperación empresarial. Los avances diplomáticos sólo son posibles cuando los negociadores están dispuestos a asumir riesgos, por la confianza que han desarrollado uno en otro.

La confianza ha de ser respaldada por aspectos tangibles: tropas que controlen un alto el fuego, formación de las fuerzas de seguridad, vigilancia en procesos electorales o en fronteras, garantías militares y ayuda al desarrollo.

La Unión Europea tiene inspectores en Georgia y ayuda en la formación de fuerzas de seguridad en la República Democrática del Congo, Afganistán o Palestina, por ejemplo. También ha controlado muchos procesos electorales. Es probable que el envío de inspectores parezca una labor insignificante, pero la mera presencia de observadores extranjeros cambia muchas conductas.

En física, la observación modifica el comportamiento de las partículas. En lugar de generar incertidumbre, los observadores políticos deben

restablecer la confianza.

En cuarto lugar, ningún país, ni siquiera EEUU, puede resolver conflictos sin la ayuda de otros estados. Las negociaciones sobre el programa nuclear norcoreano. en las que participan China, Japón, Corea del Sur y Rusia, avanzan muy lentamente. También la UE ha conseguido más éxitos cuando ha colaborado con otros poderes: con Naciones Unidas en Líbano, con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático en Aceh, Indonesia, o con los EEUU en muchos otros casos.

La debilidad de la cooperación regional en Oriente Próximo es resultado, aunque también el motivo por el que la región pasa de una crisis a otra. Resulta paradójico que los estados árabes se dirigieran por escrito y de forma colectiva al presidente electo Barack Obama para plantear un proceso de paz en Oriente Próximo.

Desde la UE nos hacemos eco de su llamamiento para que se realice un esfuerzo decidido de cara a encontrar una solución. En los Balcanes, la UE y EEUU han trabajado sistemáticamente de forma conjunta, como también lo han hecho la OTAN y la UE.

Una de mis primeras experiencias como Alto Representante de la UE consistió en trabajar junto con el Secretario General de la OTAN para conseguir un acuerdo constitucional entre las comunidades eslava y albanesa para encontrar una solución con Skopje al problema de la minoría albanesa.

Este caso nos recuerda que casi todos los problemas son de carácter regional y la importancia de la implicación de los países vecinos. No

obstante, la diplomacia no sólo se limita a la movilización de estos y de los estados poderosos. Hemos de encontrar formas de aprovechar la experiencia y los recursos de las ONG y de las empresas y de movilizar a las personas en busca de objetivos comunes.

En quinto lugar, el mejor momento para abordar un problema es cuando surge, antes de que las posiciones se afiancen, e incluso antes de que nadie se haya percatado de que existe un problema. Pero, si este intento fracasa, hay que tener en cuenta que la situación perdurará en el tiempo.

Aunque la actuación de la UE parezca pausada, a largo plazo tiene efectos positivos. Para avanzar, a veces es necesario esperar a que se produzcan nuevos acontecimientos o a que lleguen nuevas personalidades. El tsunami y la elección del Presidente Yudhoyono desempeñaron un papel fundamental en Aceh. Pero incluso si no hubiera novedades, es necesario ser persistente y recurrir a la creatividad táctica.

Consenso

En última instancia, el objetivo de la diplomacia es crear normas basadas en el consenso. Normas sobre participación política, demarcación de fronteras o traslados de equipo militar.

Normas para aplacar la pasión de estados e individuos o para poner fin a los conflictos dentro de un estado o entre varios. Normas que nos ayuden a abordar los grandes asuntos de nuestra era: el cambio climático, los tratados de no proliferación y una economía sostenible y abierta a nivel global.

El acopio de normas, procedimientos e instituciones parece una ardua tarea, pero en esto se basa la civilización global. Las normas garantizan la seguridad de los estados y la libertad de las personas.

La nueva Administración de EEUU llega en un momento crítico. EEUU y Europa deberían aprovecharlo para renovar su compromiso y establecer un nivel de confianza y alianza para nuestro mundo globalizado.