

Asia-Pacífico: el mayor desequilibrio de la política exterior española

Mario Esteban | Investigador principal de Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor de Estudios de Asia Oriental en la Universidad Autónoma de Madrid.

Tema

Asia-Pacífico es el espacio de actuación de la política exterior española con un mayor desajuste entre nuestra presencia y lo que allí nos jugamos, por lo que apremia reducir esta brecha.

Resumen

Asia-Pacífico no está entre las principales prioridades geográficas de la política exterior española. Las intensas relaciones que España mantiene en múltiples dimensiones con Europa, el Mediterráneo y América Latina difícilmente podrán alcanzarse con esta región a corto y medio plazo. De ahí que el debate sobre el lugar que le corresponde a esta parte del mundo dentro de la política exterior española no tenga que plantearse en términos de si debe desplazar o no a nuestros espacios de actuación tradicionales. El gran problema de la política exterior española hacia Asia es el acusado desequilibrio entre los medios que se destinan a esta zona y lo que allí nos jugamos. No hay ninguna otra zona del mundo en la que este desajuste sea mayor, de ahí la gran urgencia por aumentar la presencia española en este espacio geográfico. Además, esta descompensación se agrava rápidamente al ser ésta la región más dinámica del planeta.

Análisis

El efímero “fin de la historia” con el que Fukuyama saludó el ocaso de la Guerra Fría dio rápidamente paso a un progresivo realineamiento de las cuotas de poder internacional con una significativa contracción del peso específico de las potencias tradicionales a favor de los países emergentes. Asia ha sido, con diferencia, la zona que más se ha beneficiado de esta redistribución del poder, especialmente acusada en la parcela económica, aunque también muy notable en el resto de dimensiones, ya sean estas la militar o blanda. Asia-Pacífico alberga en la actualidad cerca del 60% de la población mundial, cuenta con tres de las cinco principales economías del mundo, con dos de los tres mayores emisores de inversión directa extranjera (IDE), con cuatro de los 10 primeros importadores, con dos de los cinco presupuestos militares más altos y con seis de los 20 miembros del G-20. Además, es la región que más contribuye al crecimiento económico global y los principales

organismos que hacen proyecciones a medio y largo plazo sobre este asunto coinciden en que esta tendencia se acentuará en el futuro. Dentro de Asia-Pacífico hay que destacar el papel de China, segunda mayor economía del mundo, miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y único país con potencial suficiente para cuestionar la hegemonía estadounidense en ciertos campos.

La creciente influencia de Asia sobre el resto del mundo hace que España deba boxear con más intensidad en el ring asiático si no quiere bajar de categoría. Para lograrlo hay que seguir la senda marcada entre la publicación del Plan Marco Asia-Pacífico (2000-2002) y la reestructuración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en julio de 2010 (que, entre otras cosas, fusionó la Dirección General de Política Exterior para Asia y Pacífico con la de América del Norte) e incrementar los instrumentos de la acción exterior española en esta región. Los tres planes regionales hacia Asia-Pacífico que se sucedieron durante la segunda legislatura de Aznar y los dos mandatos de Rodríguez Zapatero debían servir para poner los mimbres sobre los que articular una acción exterior más ambiciosa en una región cuya pujanza hacía inviable que España siguiese aceptando contar con una presencia sensiblemente menor que los países de su entorno. Estos rudimentos se han quedado a medio camino debido al retraimiento propiciado por el cambio de coyuntura económica.

A pesar de la insuficiencia tanto en el número como en la dotación de muchos de los instrumentos de la acción exterior de España en la zona (embajadas, consulados, oficinas técnicas de cooperación, centros de promoción lingüística y cultural, por ejemplo.), el deterioro de la situación económica hizo que el debate pasara de la necesidad de expandir y/o apuntalar la red existente a solamente cómo dotarla de contenidos. La experiencia de estos últimos tres años y medio ha demostrado que la acción exterior española difícilmente va a ganar calado en Asia con la estructura existente. No se pueden aumentar los contenidos con una estructura que se encuentra desbordada. La intensificación de las relaciones entre España y Asia-Pacífico de 2000 a 2010 se fundamentó en un significativo esfuerzo presupuestario, que no se ha podido sostener en un contexto de crisis económica. La pregunta, por tanto, debe pasar a ser cómo ampliar los medios de la acción exterior de España en Asia en un marco presupuestario mucho más restrictivo que el anterior a la crisis. Esto nos obliga a pasar de un enfoque cuantitativo a otro cualitativo, estableciendo prioridades por países y temas.

La presencia española en Asia debe ampliarse aunque sea a costa de un redespigue de los instrumentos empleados en zonas donde su rendimiento es menor. Un mundo en rápida transformación impone una organización mucho más dinámica de los escasos recursos existentes. Idealmente, este proceso de adaptación de los instrumentos de la acción exterior española a un contexto cada vez más complejo y cambiante, debería ser proactivo y no meramente reactivo. ¿Tiene sentido que España tenga el mismo número de embajadas y consulados en

Asia (incluyendo Asia Central, Asia del Sur, Sudeste Asiático y Asia Oriental) que en Francia, Suiza y Alemania? ¿Podrá mantenerse España como una potencia media con presencia global contando la Dirección General para América del Norte, Asia y Pacífico con apenas siete diplomáticos con dedicación exclusiva a Asia y Pacífico? En el año 2007 los Países Bajos e Italia, ambos comparables al nuestro por su condición de potencias medias con proyección global, contaban respectivamente con 28 y 25 diplomáticos en los departamentos de sus Ministerios de Asuntos Exteriores especializados en Asia-Pacífico. ¿Es razonable que sólo el 11% de los diplomáticos españoles destinados en el exterior lo estén en Asia o que España (19) tenga un tercio menos de embajadas y consulados que Italia (28) en esta región? ¿Acaso no tienen América del Norte y Asia-Pacífico suficiente peso específico para contar cada una con su propia Dirección General dentro del MAEC?

Los nuevos retos a los que se enfrenta nuestro país hacen preciso trasladar a Asia varios de los instrumentos de nuestra acción exterior actualmente desplegados en Europa (que acoge al 34% de los diplomáticos españoles destinados en el exterior). Por poner tres ejemplos precisos, habría que cerrar consulados en Francia, que cuenta con 10, y abrirlos en China (Chengdu o Chongqing, y Shenyang o Changchun), la India (Calcuta, y Bangalore o Chennai) y Japón (Osaka). Se están perdiendo oportunidades de atraer inversión y talento asiático debido a una red consular insuficiente, a una política de concesión de visados poco transparente y más restrictiva y onerosa que otros países de nuestro entorno. También habría que abrir alguna legación más en Asia Central, dónde apenas hay una embajada en Kazajistán y ningún consulado ni centro del Instituto Cervantes. La demanda de una mayor presencia institucional en Asia Central resulta bastante evidente debido a la existencia de una significativa presencia empresarial española en la zona. En cuanto al Instituto Cervantes su presencia en Asia y Pacífico sigue siendo comparativamente mucho menor a la que tiene en otras regiones. Apenas hay cuatro Institutos Cervantes en esta macroregión (Manila, Pekín, Tokio y Sidney) por los ocho de Brasil, los cinco de Alemania y los cuatro de Francia e Italia.

Siguiendo con las prioridades territoriales de la acción exterior de España en Asia podrían distinguirse cuatro niveles en importancia decreciente. El primer nivel estaría compuesto por China, el segundo por Japón, la India y Corea del Sur, y el tercero por Indonesia, Australia y Filipinas. En cuarto lugar situaríamos al resto de países, aunque obviamente no todos tienen el mismo peso. Los puntos más controvertidos de esta afirmación pueden ser la inclusión de Corea del Sur en el segundo escalón y el de Filipinas en el tercero. Corea del Sur no sólo es la duodécima economía del mundo, además es un país con enormes similitudes con España, lo que facilita que podamos asociarnos para defender intereses comunes en la arena internacional. En cuanto a Filipinas, debemos recordar la especial vinculación histórica con este país, que se materializa en unas relaciones más amplias que las existentes con otros Estados de la región que cuentan con mayor peso económico (Tailandia, Pakistán y Malasia). Las relaciones de España con Asia no deben limitarse a los dos primeros escalones, pero en nuestro ineludible

esfuerzo por desarrollar relaciones con otros países de la región, no podemos olvidar el papel central de estos actores principales (China, Japón, la India y Corea del Sur) y que nuestra presencia sigue siendo deficiente en los cuatro. Reforzar los vínculos con estos cuatro países, especialmente con China, debe seguir siendo la principal prioridad geográfica de la política exterior de España en la región.

En cuanto a los temas económicos, son los centrales en la agenda entre España y Asia-Pacífico. Tanto el consumo interno en Asia como la IED con destino y origen asiático están creciendo rápidamente y se prevé que lo sigan haciendo en el futuro, de ahí que se deba seguir apostando por dinamizar las inversiones bilaterales y el consumo de bienes y servicios españoles en la zona. Para lograrlo sería conveniente redoblar los esfuerzos en la promoción de una relación integral con Asia que trascienda la dimensión económica, de la imagen de España, de la lengua y cultura españolas y de la integración de las comunidades asiáticas como un activo en las relaciones entre España y sus países de origen.

El énfasis en la dimensión económica ha derivado en no pocas ocasiones en desatención de la dimensión política de las relaciones de España con Asia y Pacífico. Paradójicamente esto nos ha hecho perder numerosas oportunidades de negocio, pues muchos Estados asiáticos tienen muy presente la sintonía política a la hora de firmar contratos con empresas extranjeras. Es decir, la profundización del diálogo político con estos países es cada vez más acuciante no sólo por su creciente protagonismo en la gestión de muchos de los asuntos internacionales que conciernen a España, sino también porque redundaría en mayores oportunidades para las empresas españolas. Un pilar sólido sobre el que poder tejer unos lazos políticos más estrechos es el apoyo de España a un multilateralismo inclusivo y eficaz, que se manifiesta desde una posición de partida diferente a la de la mayoría de los países desarrollados occidentales, y más parecida a la del grueso de los países asiáticos. España no estuvo presente en el origen del sistema de Naciones Unidas ni de Bretton Woods y no ha sido hasta finales del siglo XX y principios del XXI cuando ha aumentado de forma más acusada su presencia internacional. Esto hace que España, al igual que muchos Estados asiáticos, esté infrarrepresentada en varios espacios de gobernanza global, lo que puede facilitar que existan puntos de encuentro a la hora de plantear su reforma ya que comparten un mayor interés que las potencias tradicionales por actualizar las cuotas de poder en dichos organismos.

Respecto a la imagen de España en Asia y Pacífico, nuestro país es poco conocido en la zona y quienes creen conocerlo generalmente lo asocian a tópicos como los toros, el fútbol y el flamenco. En esta parte del mundo ni siquiera se nos identifica como un país con una buena calidad de vida y un riquísimo patrimonio cultural. Esta situación dificulta la labor de las empresas españolas, que en muchos casos tienen que competir con empresas de países con una imagen mucho más moderna y consolidada, que la nuestra. El hecho de que Asia y Pacífico sea a la vez una zona del mundo donde nuestro país es particularmente poco conocido, un enorme

mercado potencial para los productos y servicios de nuestras empresas, y origen de cuantiosos flujos de inversión extranjera directa, hace prioritario impulsar medidas de promoción de la imagen de España en esta zona. Desde la administración habría que favorecer la creación de plataformas que permitan la integración de los diferentes actores que pueden participar en la diplomacia pública para canalizar un esfuerzo coordinado en la promoción de una imagen de España en Asia y Pacífico como país moderno, con una alta calidad de vida, atractivo para la inversión extranjera, líder en varios sectores económicos de alto valor añadido, con una enorme riqueza lingüística y cultural, y puente inmejorable hacia América Latina, el Norte de África y Europa.

No debemos olvidar que dentro de la presencia internacional de España destaca especialmente la dimensión blanda. Resulta innegable que el atractivo lingüístico, cultural y turístico de España está muy por encima del reclamo que puede desplegar nuestro país en otras áreas. Las inversiones que se realicen en este campo serán muy rentables para la difusión de una imagen positiva de España y por consiguiente para la transmisión de nuestras ideas y para la expansión del conjunto de nuestros bienes y servicios, no sólo de las industrias de la cultura y del turismo, gracias a un reforzamiento de nuestra imagen-país.

En esta labor de difusión de la lengua y la cultura española destaca el papel del Instituto Cervantes. Esta institución debería recibir una atención prioritaria porque reporta presencia internacional, poder blando y actividades económicas de alta calidad y gran capacidad de arrastre para empresas (industrias culturales, *software*, academias, agencias de turismo, etc.) y universidades. A pesar del notable incremento de su presencia del Instituto Cervantes en Asia-Pacífico durante los años previos a la crisis de la Eurozona, está muy lejos de ser capaz de satisfacer la demanda de español existente en la zona, pues no tiene presencia directa ni a través de centros asociados en Asia Central ni en 21 aglomeraciones urbanas de más de 5 millones de habitantes en Asia del Sur, Sudeste Asiático y Asia Oriental. Ahí encontramos ciudades tan relevantes como Osaka, Hong Kong, Bangkok y Taipei. Mención especial merece el caso de Taipei. El Cervantes no puede dejar de plantearse abrir un centro en Taiwán por temor a herir sensibilidades en Pekín cuando las relaciones entre las dos orillas del estrecho de Taiwán atraviesan un momento excelente, que posibilita a España seguir una política más flexible hacia la isla.

Pero para poder difundir la lengua y cultura españolas en las magnitudes que exige Asia, el Instituto Cervantes no puede limitarse a su propia estructura sino que debe asociarse con otros organismos públicos y empresas, como ya se ha hecho en otros lugares mediante las aulas Cervantes o centros asociados, presentes en diversos países europeos, Norteamérica o en países asiáticos como Singapur, Vietnam y Malasia. Los Institutos Cervantes deberían adaptar su actividad cultural y académica para que su labor tenga una repercusión todavía mayor prestando más atención a cuestiones como la acreditación lingüística y la formación de profesores.

En cuanto a Radio Televisión Española (RTVE) sería deseable que cumpliera con su labor de promoción del poder blando de España en la región de forma más eficaz que en el pasado. El ente público no ha sido capaz de labrarse un nicho en Asia, ni tan siquiera en Filipinas. Para intentar revertir esta situación necesita una profunda modernización de su imagen y de su programación para ajustarla a las demandas del mercado asiático.

El turismo, que supone más del 10% del PIB español, sería uno de los sectores que más podría beneficiarse de la consolidación de la imagen de España en Asia y Pacífico. De los 60 millones de turistas que visitaron España en 2013, sólo un millón eran de origen asiático. Si tenemos en cuenta las cifras de turistas de esta procedencia que reciben otros países de nuestro entorno, el rápido crecimiento del turismo asiático, el alto poder adquisitivo de gran parte de este turismo (que se centra en la cultura, el arte, los estudios, los negocios y las compras), entenderemos que existe tanto un gran potencial de crecimiento como un gran interés de la parte española por materializarlo. La promoción de la imagen de España en Asia, la creación de nuevas rutas de comunicación directas y la extensión de nuestra red consular contribuirían de forma notable a conseguirlo.

Asimismo, en la búsqueda de una acción exterior más eficiente hacia Asia-Pacífico debería promoverse una mayor participación de las comunidades asiáticas en España como enlaces entre nuestro país y sus países de origen. A pesar de que ya contamos con varias comunidades asiáticas bastante nutridas, hasta la fecha no se ha movilizado suficientemente este activo para la promoción comercial, turística y cultural de España en Asia. No se ha puesto en valor a estas comunidades que generalmente han sido obviadas y cuando han recibido atención casi siempre ha sido desde la óptica de la inmigración ilegal y de la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo transnacional. Aunque hay que mantener la atención sobre las amenazas provenientes de parte de esta inmigración, esto no debe ocultar su impacto mayoritariamente positivo. Hay que crear programas específicos para fomentar la integración de una inmigración que debe afrontar obstáculos específicos para su integración y supone un importante capital humano para nuestro país y que facilitará los intercambios económicos, científicos, educativos y culturales con Asia y Pacífico.

En esta búsqueda de una mayor eficiencia de la acción exterior en la zona hay que volver sobre algunas de las 10 recomendaciones fundamentales presentadas recientemente en el Informe Elcano *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*.

(1) Europeísmo inteligente

Dado el poco peso de España en Asia y Pacífico una parte importante de su acción exterior hacia esta parte del mundo debe canalizarse a través de la UE, que goza de una capacidad de negociación mucho mayor. Por ello, sería conveniente una mayor presencia española en la configuración de la política exterior europea hacia

esta región. En este sentido, además de seguir apoyando diferentes iniciativas en materia de ayuda al desarrollo, promoción de los derechos humanos, integración regional y liberalización e internacionalización económica, España debe abogar por un papel más activo de Europa en materia de defensa en la región. Asia es una región con múltiples conflictos internacionales abiertos, que carece de un sistema de seguridad eficaz para resolverlos y con una notable concentración de países que han incrementado sensiblemente su capacidad de proyección militar. Cuanto mayor es la interdependencia entre Europa y Asia, mayor debe ser nuestra preocupación por un escenario que no invita al optimismo, como evidencian los recientes acontecimientos en el Mar del Sur de China y en el Mar de China Oriental. Una mayor presencia europea en la seguridad asiática no sólo redundaría en la seguridad de los ciudadanos españoles, sino que al mismo tiempo la UE conseguiría incrementar notablemente su ascendencia en Asia, ya que el principal obstáculo para una mayor influencia europea en la región es su escaso protagonismo en materia de seguridad tradicional

(2) Sistema integrado de instrumentos y actores y alta consideración de la evaluación

La falta de coordinación entre diferentes actores, e incluso entre departamentos de la administración, ha sido una rémora recurrente en el desarrollo de una estrategia de amplio espectro hacia Asia y Pacífico. Por otro lado, el perentorio aumento significativo de los recursos de la acción exterior española en esta macroregión debe ir acompañado de un proceso de evaluación que determine si este giro cumple con los objetivos propuestos y ayude a tomar decisiones en consecuencia. La elaboración de un nuevo plan regional para esta zona podría favorecer estos dos procesos por lo que sería deseable evaluar su conveniencia.

(3) Más inteligencia

Es evidente que Asia-Pacífico sufre una de las mayores lagunas de conocimiento experto por parte de la política exterior española. El desconocimiento sobre esta parte del mundo es uno de los lastres más pesados de nuestra acción exterior hacia la zona. A pesar de los avances en los últimos años, impulsados desde Casa Asia y diferentes universidades y centros de investigación españoles, es necesario cambiar el énfasis de la promoción de la divulgación sobre Asia a la formación de docentes e investigadores sobre la región y de profesionales capacitados para trabajar *en* y *sobre* la misma. Para paliar este déficit deben plantearse medidas específicas como la introducción de lenguas asiáticas en las escuelas, acabar con el sesgo eurocéntrico que impregna la enseñanza de muchas de las disciplinas del conocimiento tradicionales, la promoción de los estudios de Asia Oriental en la enseñanza superior y la firma de acuerdos de convalidación de estudios con los países asiáticos que permitiera un mayor flujo de estudiantes en los dos sentidos.

Conclusiones

Asia-Pacífico es el marco geográfico donde resulta más urgente un aumento significativo de los instrumentos y medios empleados por la política exterior española. Esta máxima prioridad a la redistribución de recursos hacia Asia-Pacífico no viene motivada porque esta región sea más importante para España que los espacios de actuación tradicionales de nuestra política exterior (Europa, Mediterráneo y Latinoamérica) sino por ser la zona donde resulta más acusado el desequilibrio entre nuestra presencia y lo que allí nos jugamos. Si no se toman medidas decididas esta carencia no hará más que acentuarse, pues estamos hablando de la región más dinámica del planeta. Entre 2000 y 2010 se dieron pasos muy importantes, pero todavía insuficientes, para posicionar a España en Asia y Pacífico con la intensidad que se merecen tanto nuestro país como la región. Es responsabilidad de los gestores actuales decidir si queremos volver a avanzar en esa línea o si se conforman con seguir unas inercias que nos alejan cada vez más de lugares que serán centrales para dirimir el futuro de España en el siglo XXI. Nuestro país será mucho más próspero e influyente en la arena internacional si conseguimos forjar unos vínculos económicos, políticos y culturales más sólidos con Asia. ¿Estamos dispuestos a apostar por ello?