

GESTIONAR LA DIVERSIDAD

INTERIOR PARA REFORZAR LA ACCIÓN EXTERIOR



ALBERTO VIRELLA.
EME PARA EL PLAN ÁFRICA
N.º 11, MARZO 2022

Las sociedades de democracias desarrolladas como la española y las de los demás países de la UE no solo son diversas en su composición, lo cual no es un signo diferencial, sino que los distintos grupos o identidades en su seno son actores con presencia y voz. En términos sociológicos, prácticamente todos ellos tienen agencia, o la reclaman, gracias a que actúan en el marco democrático que garantiza la libertad de expresión, la defensa de sus intereses y la participación en los asuntos públicos. La diversidad social es hoy una diversidad de intereses distinta de la confrontación de visiones sistémicas que disputan la hegemonía, propia de la época de la Guerra Fría. El mundo globalizado en el cual se sitúan nuestras sociedades es el de actores con intereses y agencia tanto nacional como internacional, a través de las redes globales. En ocasiones son intereses transversales en intersección con identidades sociales o políticas, que introducen planteamientos diferenciados dentro de éstas.

Un ejemplo es el movimiento feminista, que dista de ser hoy homogéneo. Frente a la concepción tradicional, ha adquirido notable fuerza el feminismo que integra la dimensión transgénero. Por otra parte, el afrofeminismo ha tomado distancia y critica al feminismo “hegemónico blanco” haciendo hincapié en la interseccionalidad, pues destaca que la lucha del primero por la igualdad

de género soslaya las demandas de las mujeres que, además, sufren discriminación étnica o religiosa (el ejemplo clásico es el movimiento de las sufragistas norteamericanas, que al lograr su objetivo desatendieron a las mujeres negras que por discriminación racial siguieron sin derecho al voto). Además de la identidad afro, hay una reivindicación de la historia y de la pervivencia de otros feminismos, como el árabe y el islámico. Todos ellos coexisten en las sociedades europeas, tienen dimensión transnacional y cuando no trascienden a los principales medios de comunicación es cuestión de tiempo que lo hagan, por su activismo, el creciente número de integrantes y la legitimidad de defender sus derechos frente a discriminaciones.

La multiplicidad de intereses en el debate social es una realidad que exige de los poderes públicos una gestión distinta de la tradicional. Esta se realizaba en el marco de la tensión entre la confrontación ideológica (gobernar atendiendo ante todo al electorado afín) y la búsqueda de amplios consensos. El respaldo ciudadano a las medidas y acciones tomadas era fundamental pero podía, incluso de partida, procurarse en un espectro más o menos grande de la sociedad.

La búsqueda de ese respaldo, es decir, que la acción del Gobierno sea valorada positivamente por la sociedad a la que representa, sigue siendo fun-



damental, pero requiere un cambio de paradigma desde la gestión pública. Además de la inversión en la transparencia y en la rendición de cuentas, así como de la relevancia de la comunicación a través de todos los medios existentes, dimensiones que ya se están consolidando, queda mucho recorrido en la adopción de metodologías participativas, en la atención a la interculturalidad dentro del territorio estatal, en la institucionalización del diálogo con los grupos sociales y en la coordinación de actores, por mencionar algunos aspectos.

OBSTÁCULOS CONSUSTANCIALES

En la acción exterior posiblemente sea mayor el retraso en la adopción de nuevas prácticas y mecanismos de gestión de la diversidad social interior. Varios factores pueden influir en ello. Por un lado, en los profesionales diplomáticos y los ministerios en los que se insertan pervive una concepción tradicional de la diplomacia marcada por la vinculación de su eficacia a la confidencialidad que acompaña muchos asuntos. La propia función de negociar con otros Estados, muy relevante y consustancial a la diplomacia, entraña una limitada transparencia respecto a bazas y debilidades negociadoras; al mismo tiempo, preservar márgenes de flexibilidad convenientes para alcanzar acuerdos puede ser poco compatible con la publicidad de la postura nacional; además, en oca-

siones, es aconsejable eludir la explotación pública de resultados especialmente exitosos, si con ello se pone en riesgo el respeto de la otra parte a lo acordado. Asimismo, las cesiones en unos ámbitos pueden ser clave para logros en otros, pero su planteamiento a priori podría generar rechazo en los respectivos grupos de interés (en unos por su sacrificio y en otros por no alcanzar el resultado ideal). Algo similar cabe decir de gestiones diplomáticas discretas a distintos niveles para defender a sus nacionales o a intereses de empresas. La reserva y discreción diplomáticas, el trato con altas autoridades extranjeras y la complejidad de los asuntos han hecho que los profesionales de este ámbito de la función pública sean a la vez excelentes oradores políglotas y deficientes comunicadores para sintonizar con la ciudadanía a la que sirven.

Por otro lado, todavía respecto a factores que dificultan el diálogo de los servicios exteriores con sus heterogéneas sociedades, se encuentra la prácticamente inexistente formación en metodologías y técnicas para hacerlo de manera eficaz y la escasez de recursos humanos disponibles para añadir esta tarea a la gestión diaria de la acción en el exterior.

Sin embargo, una preocupación casi general de los servicios diplomáticos es granjearse el interés de sus respectivas ciudadanías hacia su trabajo, que se valore la impor-

tancia del mismo y la necesidad de que, a ser posible, desde una visión de Estado, los presupuestos públicos destinen recursos adecuados para los crecientes –y ya enormes– problemas globales que requieren la acción diplomática.

Lo cierto es que las sociedades desarrolladas tienen presente, a través de los canales de información, que algunas amenazas externas (p.e., la presión migratoria irregular o el terrorismo yihadista) y acontecimientos de origen lejano o incierto (p.e. epidemias o la cibercriminalidad) son susceptibles de afectar a su bienestar; saben que éste de ningún modo es ajeno a cómo se gestiona lo que venga de afuera. Quienes desarrollan su actividad financiera, científica o empresarial en espacios transnacionales y a través de conexiones internacionales perciben que lo nacional también depende del entorno internacional y a veces global. Evidentemente, los diplomáticos ven que grandes desafíos y riesgos tienen dimensión supranacional y que su análisis, búsqueda de acuerdos y seguimiento benefician a la ciudadanía y deberían hacer más valorada su función en el seno de sus sociedades, e incluso gobiernos.

A pesar de ello, sigue patente un déficit al respecto, que no se supera solo con mayor esfuerzo comunicacional, sino que requiere abrir espacios de diálogo y de participación para los colectivos de la sociedad

civil con agenda exterior. Al sentirse estos escuchados, sus intereses en cierta medida atendidos y en algunos casos copartícipes de la acción exterior, es más probable que comprendan mejor la labor diplomática en el siglo XXI, que perciban la utilidad de los diplomáticos y hasta los consideren como aliados ocasionales. A su vez, para los servicios exteriores pueden resultar nuevos socios que aumenten la dimensión y la eficacia de la acción exterior. En el marco de la gobernanza moderna, supone que los Ministerios de asuntos exteriores también se abran a la participación ciudadana, como otros departamentos gubernamentales.

Algunos de los factores esenciales de la diplomacia tradicional seguirán vigentes, como los ya indicados relativos a la confidencialidad y la discreción, intrínsecamente ligados a la eficacia. Pero en varios ámbitos de actuación dichas condiciones no resultan indispensables y no deberían prevalecer, por hábito o comodidad, frente a la conveniencia de establecer lazos con la sociedad civil; incluso por razones de eficacia. En la propia acción exterior española existen ejemplos de ello y de su buen funcionamiento. El más antiguo es el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, creado ya en 1995 y posteriormente enmarcado en la ley de cooperación internacional para el desarrollo de 1998, como “órgano de participación de los diversos agentes sociales implicados en esta materia”. Concretamente, agrupa a representantes de las ONGD, representantes

empresariales y de economía social, universidades y asociaciones de defensa de los derechos humanos, expertos– y representantes de la Administración General del Estado. Además de este Consejo, numerosos mecanismos de coordinación los incorporan, como, por ejemplo, la negociación de los Marcos de Asociación País, que determinan el contenido de la cooperación con los principales países receptores.

La participación de estos actores sociales en el sistema español de cooperación internacional es indispensable, por varias razones. Desde el inicio, es una demanda por su parte, en especial, de las ONGD y del sector académico. La movilización social de dichos actores en 1994, agrupados en el Movimiento 0,7%, tuvo como consecuencia una asignación de recursos sin precedentes a la Ayuda Oficial al Desarrollo española. A partir de entonces, sus posturas relativas a la coordinación, la coherencia y la eficacia de la Cooperación Española son un estímulo y una exigencia para las Administraciones Públicas. Además, los recursos humanos, técnicos y económicos que aportan estos actores incrementan el impacto de la Cooperación Española, sobre todo cuando desde la Administración se ha invertido en coordinarse con ellos.

También en el pilar político del Ministerio español de Asuntos Exteriores existen mecanismos que demuestran que en ámbitos más clásicos de la acción exterior se pueden estable-

coordinación con representantes de la sociedad civil; se mantuvo en el II Plan África (2009) y, tras las lecciones aprendidas de su funcionamiento, el III Plan (2019) la recuperó con una nueva estructura y cambios en su funcionamiento, para mejorar su eficacia. Desde 2019, la ahora denominada “Mesa África” ha celebrado tres reuniones plenarias oficiales (la última, el 17 de enero de 2022, presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación), además de reuniones temáticas y técnicas. En el caso de la Mesa África, la sociedad civil está representada a través de tres grupos: el de cooperación y desarrollo (ONGD, entre otros), el del sector privado empresarial, y el de la academia y la cultura. Pueden incorporarse a ella solo entidades, no personas a título individual; solo se puede ser miembro de un grupo; y cada grupo se autogestiona, eligiendo a sus tres representantes. Durante el año 2021 se incorporaron entidades de la diáspora africana en España y de afrodescendientes. Uno de sus resultados más relevantes ha sido la elaboración de una serie de recomendaciones para impulsar al III Plan África en la consecución de avances en las metas del objetivo de igualdad de género de la Agenda 2030 de las NNUU.

RELACIÓN SIMBIÓTICA

La interacción del servicio exterior con los actores de la sociedad a la que sirve necesita ampliarse sensiblemente. Por un lado, la diversidad social debe verse reflejada en la acción exterior, para que de sentirse ajena a sus agentes diplomáticos no pase a percibirlos como adversarios sino como potenciales colaboradores y que sus capacidades contribuyan a la acción exterior. Una dimensión de ello es la incorporación de personal procedente de los diversos colectivos de origen mixto existentes (de origen hispano-oriental/latinoamericano/magrebí/subsahariano...), como hacen desde hace décadas Francia, el Reino Unido, los EEUU y muchos otros. Su incorporación depende, entre otros factores, del atractivo que la diplomacia adquiere entre los jóvenes estudiantes y profesionales de esos colectivos

Es aconsejable eludir la explotación pública de resultados especialmente exitosos, si con ello se pone en riesgo el respeto de la otra parte a lo acordado

de los agentes sociales e instituciones y organismos de carácter privado que actúan en el campo de la cooperación –sindicatos, organiza-

cer vínculos con actores sociales. El I Plan África, aprobado en 2006, creó la “Mesa para África” para facilitar el intercambio de información y la

como opción profesional, y puede impulsarse a través de mensajes con ese fin, entre otras medidas. Una de éstas sería dirigirse a ellos y conocer sus aspiraciones y posturas. Muy probablemente, la heterogeneidad socioeconómica y política sea la norma, así como la presencia en su seno de intereses transversales del conjunto de la sociedad.

Otra dimensión que muestra la necesidad de esa conexión más profunda con la diversidad social es que si no lo hace una institución pública responsable de la acción exterior, lo harán otros agentes. Las redes globales conectan colectivos, difunden planteamientos y movilizan su agencia en línea con determinados puntos de vista e intereses. El caso de ONGD y de think tanks transnacionales muestra que pueden responder a una agenda común dominada por enfoques prevalentes en determinados países, a menudo anglosajones, que no corresponden completamente con las circunstancias de las sociedades de todos sus integrantes, cuando no incorporan una visión coadyuvante a la política oficial del país dominante.

La gestión de la participación de los actores sociales entraña desafíos y potenciales riesgos. Entre los primeros: la definición de la finalidad de los mecanismos, desde el diálogo o interlocución a la coordinación, pasando por la consulta y la rendición de cuentas; la elección de formato y la selección de participantes; la determinación de las metodologías y los procedimientos de trabajo; y, quizá el más importante, construir un clima de confianza partiendo de la distancia, cuando no de la prevención y la sospecha recíprocas.

El mayor riesgo es el coste de imagen por el fracaso de una experiencia de diálogo con los grupos de la ciudadanía. Fracaso que puede tener como motivos inmediatos la no obtención de resultados y de ahí al desinterés de la Administración y de los participantes, el distanciamiento insalvable entre las posturas maximalistas y las capacidades de la acción exterior, la deriva de un mecanismo de diálogo hacia la confrontación ideológica o la apropiación del me-

El cambio cultural pendiente en el seno de algunos servicios exteriores deriva de abrir a debate público la política exterior

canismo por un sector de sus integrantes en detrimento de la diversidad de enfoques.

Además de la premisa evidente de que la entidad pública convocante debe dominar las materias a tratar, para afrontar los desafíos y los riesgos, se requiere, como respecto a cualquier otra práctica de gestión de lo público –concepto nuclear de la Administración–, el mejor conocimiento posible de las metodologías participativas y de las dinámicas de grupo, así como de los actores con quienes se establece la relación, y la disponibilidad de algunos recursos (humanos, técnicos y financieros) para la organización y apoyo a las actividades del mecanismo elegido. Todo ello se retroalimenta con la experiencia que se vaya adquiriendo y se enmarca en un proceso de cambio de cultura institucional.

En efecto, el cambio cultural pendiente en el seno de algunos servicios exteriores deriva de abrir a debate público la política exterior, más allá del periódico debate en sede parlamentaria y de los procesos de consulta pública en la elaboración normativa. Sin duda, la exposición de la acción exterior conlleva abrir canales a las críticas, a la escucha de planteamientos simplistas o la recepción de discursos activistas. Hay que acostumbrarse a ello. Pues la otra cara es que también supone la oportunidad de explicar que lo reclamado ya se realiza, aunque no se difunda suficiente y adecuadamente; así como la contribución de enfoques enriquecedores, información y contactos útiles; además de posturas constructivas, colaboradoras y que reconocen la valía de un planteamiento gradualista como al-

ternativa a la satisfacción completa de sus intereses.

Al fin y al cabo, muchas de las dificultades y riesgos de aventurarse más en este escenario interno de la acción exterior no son de naturaleza muy distinta a lo habitual en el trato diplomático con actores extranjeros o internacionales. Podrían mencionarse la paciencia ante largos discursos cuyo punto de vista no se comparte, la contención ante la agresividad verbal de ciertos interlocutores o la impasibilidad ante la ignorancia. Además, en el plano nacional, la Administración dispone de ciertas ventajas: asume el papel de coordinador o facilitador cuando así lo considere; puede distanciarse de ciertas discusiones –aun siguiéndolas– si se plantean solo entre actores de la sociedad civil para consensuar una propuesta dirigida al Gobierno; y no necesita contrarrestar posturas radicales si en el mecanismo establecido existen actores sociales opuestos a dichos planteamientos. En general, cuando se asegura una amplia diversidad de actores y se vela por unas reglas del juego que garanticen el respeto a todas las posturas, se pueden alcanzar resultados equilibrados, negociados o que representen un mínimo común denominador, situaciones que suelen ser las más cómodas para la Administración.

En suma, potenciar una decidida dimensión interior de la acción exterior supone atajar la excepcionalidad de carecer de ella frente al resto de las políticas públicas; situación que conlleva el coste de la enajenación del interés ciudadano y su reflejo en las asignaciones presupuestarias. ■