

Gordon Brown y el internacionalismo realista

David Mathieson *

Tema: Gordon Brown está a punto de completar su primer semestre como primer ministro británico y ya es posible evaluar algunos de los cambios que ha introducido en la política exterior del Reino Unido. Algunas de las intenciones de Brown han quedado de manifiesto en su respuesta a ciertas cuestiones (desde el Tratado de Reforma de la UE hasta Darfur) que requerían acción inmediata, pero el primer ministro también ha tratado de reformular algunos de los principios que regirán la política exterior británica a más largo plazo. Brown describe esta nueva visión, que combina multilateralismo con intervencionismo, como un “internacionalismo realista”.

Resumen: Gordon Brown ha adoptado un perfil más bajo en la escena internacional que su predecesor, Tony Blair. Durante sus primeros seis meses de mandato, las principales cuestiones de política exterior han girado en torno a Europa y a EEUU. El último capítulo de la perennemente difícil relación del Reino Unido con la UE ha venido protagonizado por el proceso de ratificación del Tratado de Reforma. Brown está intentando evitar a toda costa el referéndum que piden el opositor Partido Conservador y poderosos sectores de los medios de comunicación. El primer ministro ha reafirmado la preeminencia de la relación transatlántica como vínculo bilateral de mayor importancia del Reino Unido, pero ha dado a entender que el surgimiento de un mundo multipolar requerirá cambios de estrategia. Su doctrina de realismo práctico trata de predecir algunos de esos cambios abogando por reformar las instituciones multinacionales e insistiendo, al mismo tiempo, en que la intervención (en ocasiones por la fuerza) será más necesaria que nunca en un mundo globalizado.

Análisis: Desde que Gordon Brown se convirtiera en primer ministro en junio de 2007, la política exterior británica ha experimentado un notable cambio de ritmo y de tono, si no de rumbo. Mientras que a su predecesor, Tony Blair, le deleitaba asumir un papel mundial, Brown muestra mayor reticencia a viajar (o como dijo en un momento dado alguien desde dentro del Gobierno: “Gordon no hace el extranjero”).¹ La reticencia de Brown a buscar oportunidades en la escena internacional o involucrarse en exceso en política exterior ha supuesto uno de los contrastes más marcados con Blair en estos últimos seis meses. En la víspera de su primer gran discurso de política exterior como primer ministro, el *Financial Times* comentaba: “Debe de apetecerle tanto como ir al dentista. No parece interesarle en exceso el extranjero, especialmente Europa”.²

Dado que la política exterior (especialmente las cuestiones de Irak y el Líbano) fue lo que provocó que su predecesor, Tony Blair, abandonara de manera forzosa y prematura Downing Street, quizá resulte comprensible que Brown haya adoptado un enfoque más

* *Analista principal, Unidad de Tendencias Globales del BBVA*

¹ Cita tomada del *Spectator*, 3/XI/2007.

² *Financial Times*, 12/XI/2007.

reservado a este respecto. Pero más allá de conferir a la política exterior menor relieve dentro del mensaje general de su Gobierno, ¿cómo ha variado su contenido y cuál es el nuevo rumbo que tiene en mente la Administración Brown?

Cuando Gordon Brown se convirtió en primer ministro se sabía muy poco de sus opiniones en materia de política exterior. Después del primer ministro, era el miembro más poderoso del Gobierno pero, mientras que en diversas áreas de política interior disponía de poder de veto, si no de control, sus opiniones expresadas en materia de política exterior rara vez, por no decir nunca, discrepaban de la línea adoptada por el Gobierno.

Como consecuencia, desde que se convirtió en primer ministro, Brown se ha visto obligado a caminar en la cuerda floja entre continuidad y cambio. La responsabilidad colectiva, de gabinete, y la conveniencia política le han obligado a defender la trayectoria del Gobierno laborista en el cual ocupó un puesto tan destacado durante el decenio anterior. Aun así, ha tratado de matizar algunos elementos de política, sobre todo con respecto a Irak y la relación transatlántica, en un intento de aplacar a quienes critican las actuales políticas desde dentro y desde fuera del Partido Laborista.

Brown no tardó en emitir un claro mensaje al *lobby* contrario a la guerra incorporando a su gabinete a John Denham (que había dimitido del Gobierno de Blair en abril de 2003) y nombrando a Mark Malloch-Brown (vicesecretario general de la ONU y crítico también de la invasión de Irak) secretario de Estado dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. Quizá el mensaje más importante, aunque sutil, que transmitieron sus primeros nombramientos fue que Brown pretendía mantener un firme control sobre las decisiones de política exterior. En contra de lo que se le pedía entre bastidores (miembros del Gobierno más experimentados y de mayor edad), Brown colocó a individuos jóvenes y de relativamente poca experiencia en los puestos clave de política exterior: David Miliband (41 años) fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores y Douglas Alexander (37 años), ministro de Desarrollo Internacional.

Dos cuestiones en particular han dominado los primeros seis meses como primer ministro de Gordon Brown. En primer lugar, y la más importante en términos de política nacional, el Tratado de Reforma de la UE para remplazar al fallido Tratado Constitucional y su proceso de ratificación. Y, en segundo, la futura presencia británica en Irak y Afganistán y una posible reformulación de la relación transatlántica con EEUU. Por último, Brown ha empezado a elaborar un marco general, bien definido, para su política exterior, definido como “internacionalismo realista”, con el que intenta conciliar su nuevo énfasis en el multilateralismo y la reforma de las instituciones multilaterales con un intervencionismo impulsado por unos intereses y unos valores comunes.³

En consonancia con la imagen de un enfoque generalmente enérgico, Brown ha adoptado una política particularmente dura con respecto a Europa, descrita por su asesor político más cercano como un “proeuropeísmo realista”.⁴ Tras convertirse en primer ministro, Brown ha seguido manteniendo la misma postura de frialdad con respecto a la UE y ha consolidado la reputación que adquirió durante su época como ministro de Economía de mostrar poca paciencia con la maquinaria comunitaria y con algunos de sus homólogos europeos.⁵ Aunque mantiene una relación razonablemente cordial con otros

³ Discurso de Gordon Brown en Mansion House, 12/XI/2007.

⁴ Ed Balls, citado en *The Financial Times*, 16/VI/2007.

⁵ Según un eurodiputado británico, tras sus apariciones en las reuniones del ECOFIN algunos de sus colegas europeos tenían la sensación de que se había quedado lo justo para sermonearles sobre los fallos de sus

dirigentes europeos recientes (sobre todo con Angela Merkel y Nicolas Sarkozy), sigue dando la impresión de que la UE no le produce interés alguno, o de que le provoca sentimientos encontrados. En un importante discurso de política exterior pronunciado recientemente, mencionó en la misma frase la pertenencia del Reino Unido a la UE y a la Commonwealth y dejó entrever (no se sabe si intencionadamente o no) una equivalencia entre esas dos instituciones. En todo el discurso sólo hubo otras tres referencias directas a la UE, dos de pasada y la otra para exhortar a mayores reformas.

Dicho esto, el poco entusiasmo que suscita en Brown la UE se ha interpretado como una respuesta política a una cuestión que en el Reino Unido provoca una enorme división. El Partido Conservador está dominado por un ala fuertemente contraria a la UE que constantemente acusa al Partido Laborista de “traicionar los intereses de Gran Bretaña en Bruselas”. Un punto clave de ataque ha sido el proceso de reforma. En la Cumbre de Lisboa de junio de 2007, el primer ministro saliente, Tony Blair, negoció cuatro sectores o “líneas rojas” del Tratado que no se aplicarían al Reino Unido, relativas a los asuntos de justicia e interior, la defensa y la política exterior, la seguridad social y una Carta de Derechos Fundamentales. En base a esto, Brown ha afirmado que, por lo que respecta al Reino Unido, el nuevo tratado es sustancialmente distinto al Tratado Constitucional.

Este punto es importante. En el manifiesto que emitió con ocasión de las elecciones generales de 2005, el Partido Laborista prometió celebrar un referéndum sobre la Constitución europea antes de ratificarla. Brown sostiene ahora que aquella promesa no se aplica al nuevo Tratado de Reforma. El Partido Conservador de la oposición y poderosos sectores de los medios de comunicación (desde el populista *The Sun* hasta el cerebral *The Economist*) alegan que el Gobierno tiene el deber de celebrar el referéndum o que, de lo contrario, estaría incumpliendo una promesa electoral.

Frustrado con los políticos de toda Europa que se han dedicado a subrayar públicamente las similitudes existentes entre el Tratado Constitucional y el Tratado de Reforma, Brown se ha visto obligado a subrayar a su vez, en reiteradas ocasiones, las diferencias entre ellos, en particular por lo que respecta al Reino Unido:

“¿Qué por qué es este tratado diferente? Pues porque no es un tratado constitucional, sino un tratado de reforma. ¿Y qué en qué se diferencia? Pues en que hemos conseguido un protocolo en la Carta de Derechos, una opción de inclusión voluntaria en materia de justicia y asuntos de interior, un freno de emergencia en materia de seguridad social y que queden exentas las cuestiones de seguridad”.⁶

El debate es importante por dos motivos. En primer lugar, si los conservadores consiguen forzar un referéndum, la mayoría de los analistas prevén una victoria del “no”. Esto paralizaría el proceso de ratificación, y la UE. Y, en segundo lugar, una cuarta parte de los diputados conservadores han firmado una petición parlamentaria (conocida como *Early Day Motion* –moción sin fecha fija para el debate– en que se solicita la celebración de un referéndum en el Reino Unido antes o después de la ratificación parlamentaria. Si en un referéndum posterior a la ratificación se rechazase el Tratado, el Reino Unido se vería obligado a renegociar sus condiciones de pertenencia a la UE, o a abandonarla por completo. Los líderes conservadores rehúsan pronunciarse sobre si esta exigencia de

políticas proteccionistas y “dirigistas” antes de marcharse a informar a la prensa.

⁶ Gordon Brown, debates en la Cámara de los Comunes, 17/X/2007.

sus propios diputados les dejaría atados de pies y manos, pero lo que es evidente es que tanto el Reino Unido como el resto de Europa se juegan mucho.

En el contexto del debate británico, la postura de firmeza con respecto a Europa adoptada por Brown resulta comprensible, pero no deja de poner de relieve la cuestión de por qué se encuentra en esta situación y por qué Europa sigue siendo una cuestión tan neurálgica en la vida pública del Reino Unido. La actitud resulta todavía más extraña si se tiene en cuenta que, en muchos sentidos, la visión británica de Europa ha terminado prevaleciendo. Tres ejemplos notorios, por mencionar sólo algunos, son el mercado único, la agenda de Lisboa y la ampliación.

Todo esto son respuestas a desafíos globales, pero a Brown aún parece frustrarle la reticencia de algunos dirigentes europeos a reconocer la naturaleza de los problemas y se muestra impaciente con quienes construirían una “fortaleza Europa”. Lo dejó perfectamente claro en un discurso que pronunció poco antes de convertirse en primer ministro, cuando se refirió al Canal de la Mancha como una vía hacia el mundo y dijo que “cuando había habido que elegir entre proteccionismo y el mar abierto, Gran Bretaña había elegido el mar abierto... tener un carácter mundial, más que insular o proteccionista”.⁷ El secretario de Estado para Europa del Gobierno de Brown ha reiterado la opinión gubernamental de que “el verdadero desafío para Europa es conseguir mostrar, en términos del día a día, cómo está ayudando a las personas a adaptarse a los desafíos que plantea la globalización” y ha publicado un documento en el que expresa su opinión, titulado *Global Europe: Meeting Economic and Security Challenges*.⁸

Aun así, no siempre queda del todo claro que Brown considere a la UE un vínculo esencial para acceder a ese mundo globalizado. A pesar de haber sido elegido para situar a “Gran Bretaña en el corazón de Europa” hace más de 10 años, el Gobierno laborista nunca ha intentado de forma sostenida y sistemática tratar de convencer al electorado británico, ciertamente escéptico, de las virtudes de la UE. Gordon Brown ha sido uno de los más reticentes a apoyar esa causa y puede que en los próximos meses tenga que enfrentarse, como primer ministro, a las consecuencias de no haber conseguido modificar la actitud de la opinión pública de su país.

Brown pisa terreno mucho más firme por lo que respecta a la relación transatlántica. Los comentarios de un par de ministros durante el verano acerca de que Brown podría estar a punto de distanciarse de EEUU estaban destinados tan sólo al público nacional.⁹ En realidad, con ellos se pretendía dar una imagen de distanciamiento entre Brown y Blair, no entre Brown y Washington. Uno de los primeros viajes que Brown realizó al extranjero fue una visita al presidente Bush en la Casa Blanca. Fue ampliamente comentado que la química entre ambos líderes no era la que había existido con Blair (Brown parecía todo menos cómodo mientras Bush le hacía girar 360º a toda velocidad en su carrito de golf), pero no se produjo ninguna división en materia de políticas. Esto quedó confirmado por Brown cuando declaró en un discurso reciente que “no es ningún secreto que toda la vida he admirado a EEUU. No coincido con los sentimientos de antiamericanismo ni en Gran Bretaña ni en ningún otro lugar de Europa...” (y, por cierto, resultaría imposible imaginar a Brown repitiendo la primera de esas frases pero sustituyendo “EEUU” por “Europa”).¹⁰

⁷ Discurso de Gordon Brown en Mansion House, 22/VI/2006.

⁸ Discurso de Jim Murphy en el Centro para la Reforma Europea, 12/VII/2007.

⁹ Discurso de Douglas Alexander, 12/VII/2007, y observaciones de Lord Mark Malloch-Brown.

¹⁰ Discurso en Mansion House.

El ministro de Asuntos Exteriores británico confirmó recientemente que “EEUU es por sí sola la relación bilateral más importante” del Reino Unido.¹¹

Es cierto que, con Brown, el Reino Unido está reduciendo el contingente que aporta a las fuerzas de coalición en Irak, pero en realidad esto es algo que ya estaba sucediendo de todas formas. En 2003, el Reino Unido aportó 35.000 efectivos a la fuerza de invasión. Esa cifra se ha reducido hasta 3.000 y Brown anunció que otros 1.000 soldados más estarían “de vuelta en casa por Navidad”. El ministro de Asuntos Exteriores, Miliband, ha reconocido que la reconstrucción posterior a la guerra “podía haberse hecho mejor”, pero en realidad ese sentimiento ya se había generalizado también en EEUU y, de hecho, fue uno de los factores que contribuyeron a la aplastante victoria de los Demócratas en el Congreso el pasado noviembre. Miliband insistió, sin embargo, en que, con un Gobierno encabezado por Brown, el Reino Unido también habría ido a la guerra en 2003.¹²

El Reino Unido también se muestra enérgicamente a favor de adoptar una postura más firme ante el incumplimiento iraní del Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares y lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Mientras que el ex ministro de Asuntos Exteriores, Jack Straw, calificaba de “inconcebible” una acción militar contra Irán, Brown dice ahora que “no debería descartarse ninguna opción”.¹³ No obstante, ha hecho hincapié en que las sanciones “han dado cierto fruto” y hará todo lo posible por encontrar una solución diplomática al problema, por motivos tanto de seguridad como de política interna. Sabe que si EEUU o Israel atacan a Irán tendría que enfrentarse a un incómodo dilema. Probablemente daría su visto bueno al ataque, pero esto produciría un distanciamiento aún mayor de esa parte de los electores (y de su propio partido) que quedaron desencantados con Tony Blair por su política en Irak. Y en el caso menos probable de que condenara el ataque, aliados importantes pasarían a considerarlo indigno de su confianza para siempre.

La relación Reino Unido-EEUU sigue siendo tan sólida como siempre. Sin embargo, bajo la superficie están empezando a surgir sutiles diferencias que pueden llegar a ser importantes, en parte dependiendo del resultado de las elecciones presidenciales de noviembre de 2008. Si el presidente entrante es capaz de oponer resistencia a las tendencias hacia un unilateralismo permanente o un nuevo aislacionismo, puede que encuentre un punto de coincidencia con los nuevos principios de política esbozados por Brown.

Brown ha afirmado que la política exterior se desarrollará, cada vez más, en un contexto definido por “seis nuevas fuerzas mundiales, exclusivas a nuestra generación”:

- (1) La inestabilidad e incertidumbre provocadas por los Estados fallidos o renegados.
- (2) La propagación del terrorismo.
- (3) El cambio mundial en el poder económico derivado de las fuentes y los flujos de capital de forma que “la nueva frontera es que no existe frontera”.
- (4) El cambio climático.
- (5) Las pandemias y los movimientos migratorios de personas a nivel mundial.
- (6) El establecimiento de redes impulsadas por la tecnología de tal forma que “es posible, por primera vez en la historia de la humanidad, concebir y crear una sociedad mundial que otorgue poder a las personas”.

¹¹ Discurso de David Miliband en el Royal Institute for International Affairs, 19/VII/2007.

¹² *The Independent*, 14/XI/2007.

¹³ Declaración, 12/XI/2007.

De esto, Brown extrajo tres conclusiones. En primer lugar, la “antigua distinción” entre “aquí” y “allá” había dejado de tener relevancia en relación con cuestiones importantes como el terrorismo, los movimientos migratorios y la degradación del medio ambiente.

En segundo lugar, los avances tecnológicos están abriendo las puertas a la información y conectando a las personas de tal forma que “en este siglo resulta posible, por primera vez en la historia de la humanidad, concebir y crear una sociedad mundial que otorgue poder a las personas *de todo el mundo*”. La lógica que subyace a esto es que los individuos adquirirán la capacidad de formar grupos y redes fuera de las unidades tradicionales del Estado. Por otro lado, una sociedad mundial implica ciudadanos del mundo. Si bien este concepto puede remontarse a los escritos de Tom Paine, de llegar a hacerse realidad el panorama sería radicalmente nuevo. Puede que ahí radique la trascendencia de lo que afirma Brown, pero plantea algunas preguntas importantes: ¿Qué tipo de derechos tendrían esos ciudadanos del mundo? Y lo que es más, ¿cómo podrán esos ciudadanos hacer valer sus derechos y quién les ayudará? La lógica que subyace a esa afirmación podría llegar a abrir un capítulo completamente nuevo en las relaciones internacionales.

Y en tercer lugar, Brown llega a la conclusión de que, si se quiere gestionar con éxito este proceso de integración, harán falta redes, normas e instituciones internacionales mejores y más sólidas. Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial se han comprometido a reformar sus estructuras (el primero ha prometido que su próximo director gerente no será necesariamente europeo) y mientras Brown ocupe el cargo de primer ministro los presionará para que emprendan esa reforma con carácter urgente. Aun así, el mayor premio sería una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, a fin de hacerlo más “creíble y eficaz”.¹⁴

Brown cree evidentemente que, en un mundo cada vez más multipolar, el unilateralismo sostenido de cualquier país está abocado al fracaso. David Miliband ya ha advertido de forma implícita de un declive en la supremacía estadounidense. Recientemente comentó que “de aquí a 20 años, el poder político, económico y militar podría estar más distribuido geográficamente de lo que ha venido estando... desde el siglo XIX”.¹⁵ Esto podría interpretarse como una advertencia *sotto voce* a EEUU para que contribuya a dar forma al proceso de reforma de las instituciones multilaterales ahora que todavía puede. Pero, ¿qué pasaría si no lo hiciera? No es difícil prever el surgimiento de tensiones entre el leal atlanticismo de Brown y su enérgica defensa del multilateralismo. Si la tendencia dominante en Washington durante los próximos ocho años es seguir considerando a la comunidad internacional “irrelevante” o sencillamente no digna de confianza, no está claro cuál será la reacción de Brown.

Durante sus seis primeros meses como primer ministro, Brown ya ha ofrecido, por lo que respecta a una serie de cuestiones concretas, algunos ejemplos de cómo piensa que pueden abordarse los problemas mundiales. En contraste con Washington y con algunos líderes europeos, Brown confiere una enorme importancia al cambio climático. Está adoptando legislación que convertirá al Reino Unido en el primer país del mundo con un marco jurídico destinado a reducir las emisiones de CO₂. También ha instado a que se refuerce el papel de la ONU y el Banco Mundial en la protección del medio ambiente y quiere ayudar a los países en desarrollo a “saltarse” la fase de energía sucia. África es

¹⁴ Discurso de Gordon Brown.

¹⁵ David Miliband, *New Statesman*, 23/VII/2007.

otra de sus prioridades. Ha tratado de llamar la atención del mundo sobre una serie de regiones concretas (con Sarkozy, impulsó la última iniciativa en Darfur) y ha elaborado planes para universalizar la educación en el continente con vistas a aumentar su crecimiento económico. Este énfasis en la asistencia económica como medio de aliviar las tensiones mundiales es una constante en su visión del mundo: Brown defiende activamente un mayor libre comercio en la Ronda de Doha y ha elaborado una “hoja de ruta económica” para Palestina como precursora de la paz en Oriente Medio.

A pesar de su menor perfil en la escena internacional, no hay indicios de que Brown quiera reducir la presencia del Reino Unido. Por el contrario, en cuestiones como el cambio climático, el comercio y África, se sitúa a la cabeza de quienes presionan a favor de que se lleven a cabo reformas. Su política de intervencionismo es en gran medida una continuación de la llevada a cabo por Blair, pero el nuevo énfasis en el multilateralismo podría ampliar su ámbito de aplicación en el futuro.

Dr. David Mathieson

Analista principal, Unidad de Tendencias Globales del BBVA