

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 69.
Miscelánea

La política exterior española ante los retos de su politización:
del consenso a la legitimidad

La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad

Albert Aixalà i Blanch*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el nuevo contexto en el que debe desarrollarse la política exterior española, tras la ruptura del consenso y la creciente politización que se ha producido en los últimos años. Los cambios producidos en el orden internacional han terminado por afectar de forma determinante la política exterior española, que ha entrado ya en una nueva etapa de politización y democratización. En este artículo, se argumentará que este cambio no es coyuntural sino estructural, y que obedece tanto a causas internas como externas, de modo que el reto actual no debe ser plantearse cómo reconstruir el consenso en política exterior sino cómo gestionar el disenso.

Palabras clave: España, política exterior, orden internacional

DEL PRAGMATISMO A LA POLITIZACIÓN

Rafael Grasa (1997) ha definido la evolución de la política exterior española desde 1978 mediante tres conceptos: normalización, europeización y creciente pragmatismo y realismo. Hoy, en el año 2005, podríamos considerar que tras un largo período de pragmatismo y realismo que supuso, en palabras del ex ministro Josep Piqué, “partir de la sobria aceptación de la realidad y adecuar la política que se desea a los medios de que se dispone”¹, hemos iniciado una nueva etapa caracterizada por la “politización” de la política exterior española.

*Director, Fundació Rafael Campalans
albert.aixala@fundaciocampalans.com

Esta nueva etapa ha conocido hasta el momento, dos períodos bien distintos. El primero, desarrollado durante los últimos años del Gobierno Aznar, se caracterizó por la progresiva “atlantización” de la política exterior, a partir de una opción estratégica clara por establecer una relación privilegiada con Estados Unidos y desarrollar una nueva identidad internacional de España caracterizada por su doble condición de nación europea y americana.

El segundo, iniciado con la llegada al poder del partido socialista, se ha caracterizado por una fuerte vocación pacifista y europeísta, que lejos de representar una vuelta al pragmatismo y al realismo, ha significado un salto hacia un nuevo idealismo que no logra encontrar aún el difícil equilibrio entre la aplicación consecuente de sus principios y la necesaria responsabilidad que se deriva de sus compromisos internacionales, especialmente con Estados Unidos.

Se podría decir que la situación actual de la política exterior española deriva del dilema no resuelto de cómo “proseguir una política internacional responsable atendiendo a la vez al proceso de la democracia de masas” (Christopher Hill, 2003), de cómo vivir en un mundo que es a la vez global y local, y cómo conducir la política democrática en este mundo híbrido.

La respuesta a este interrogante ha empezado a generar ya un cierto debate en España, empezando por el propio presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, quien llegó a afirmar en una entrevista a *TIME* que no quería ser una gran líder, sino un buen demócrata².

En el ámbito académico, el debate se inició con fuerza en 2003. En un artículo publicado en mayo de aquel año, Vicente Palacio y Fernando Rodrigo (2003) defendían una nueva política exterior para España. Partían de la constatación que “en el futuro habrá menos consenso y más política exterior” puesto que la política exterior había dejado de ser estrictamente una “cuestión de Estado”, y proponían una política exterior “cosmopolita” como alternativa³. En dicho artículo asumían que “los intereses nacionales son los intereses de los ciudadanos” y que una política exterior cosmopolita se expondría en ocasiones “a un consenso interno débil”, pero en un artículo posterior, a pesar de constatar que “el consenso fácil en política exterior se ha terminado”, caen también en la retórica del consenso al subrayar “la necesidad de proyectar una identidad consensuada internamente por los españoles, de hacer política global basada en un acuerdo mínimo sobre nuestra manera de estar en el mundo” (Palacio y Rodrigo, 2004).

Pero esta identidad que debería estar internamente consensuada es variable y dependerá no sólo de quién dirige el Gobierno de la nación, sino de la posición que adopten la opinión pública y la publicada respecto a los acontecimientos que se sucedan. Por todo ello, su intento de plantear “un nuevo consenso en política exterior” (Sartorius, Rodrigo y Palacio, 2005) no ha lugar en las condiciones actuales, puesto que el partido del Gobierno pretenderá construirlo sobre las bases de su propia política, algo que no aceptará en absoluto el principal partido de la oposición.

Ante esta situación, caracterizada por la fin del consenso, intentaremos aquí preguntarnos por sus causas, analizar sus consecuencias e intentar ofrecer alguna respuesta que sirva para gestionar la creciente politización de nuestra política exterior.

LAS CAUSAS EXTERNAS DE LA POLITIZACIÓN

Globalización, interdependencia y Estado posmoderno

Nos encontramos en un entorno definido por la globalización y la emergencia de un nuevo orden internacional que Robert Cooper define como posmoderno. Este nuevo orden está caracterizado por la ruptura de la frontera que separaba la política interior de la exterior, y por la práctica de la interferencia mutua en asuntos tradicionalmente domésticos, así como por una vigilancia mutua entre estados.

Pero este nuevo orden se caracteriza también por una creciente politización de las relaciones internacionales, que ha introducido la opinión pública como actor internacional debido a que los ciudadanos sienten los problemas globales como propios. Han aparecido nuevos movimientos sociales, que empiezan a configurar una sociedad civil global, y vivimos la emergencia de una opinión pública global expresada en la calle, que llegó a afirmarse como el único poder capaz de limitar la hegemonía estadounidense, como mostraron las masivas manifestaciones contra la guerra de Irak que se realizaron simultáneamente en todo el mundo el 15 de febrero de 2003, en la que probablemente fue la primera gran movilización global por la paz.

Pero si bien es cierto que el Estado posmoderno de hoy se caracteriza por la “ruptura de la distinción entre asuntos internos y externos” (Cooper, 2002) y que la creciente potencia de los movimientos globales parece poder influir en el tablero internacional, hay que reconocer que “la política exterior es probablemente el principal espacio de acción política en los asuntos internacionales” puesto que “debe responder al cambio en el mundo y a las demandas de los ciudadanos” (Hill, 2003), interpretándolas y tomando las decisiones oportunas que mejor sirvan a sus valores e intereses.

Por ello la globalización no sólo ha conllevado la politización de las relaciones internacionales, debido a la emergencia de nuevos actores transnacionales, sino que ha provocado una creciente politización de la política exterior, que ha dejado de ser “política de Estado”, para ser una política sujeta a la discusión y el debate público y ciudadano.

Nos hallamos en un momento en el cual el interés por la política exterior en la sociedad está creciendo. Se ha iniciado un debate de fondo que no existía anteriormente, y es así como en muchos estados se ha roto el consenso en política exterior. La rup-

tura del consenso se ha materializado en unas líneas de fractura que dividen, en menor o mayor medida, a conservadores y progresistas, aunque en algunos países también dividen a los progresistas (como en el Reino Unido) o a los conservadores (aunque muy tímidamente en el caso francés), y que han afectado a países de toda Europa, y hasta a Estados Unidos y Australia. Hemos vivido la primera gran crisis internacional donde se ha roto el consenso occidental, hasta el extremo que Francis Fukuyama valoraba que Occidente se estaba resquebrajando⁴ y autores como Dominique Moïsi⁵ se preguntaban si estábamos adentrándonos en un nuevo mundo caracterizado por una Europa unida y un Occidente dividido.

En este contexto de ruptura internacional debe contextualizarse la ruptura del consenso y la politización en España. Las decisiones del Gobierno Aznar en política exterior fueron evidentemente distintas a las que habría tomado un Gobierno socialista. Pero igualmente distintas hubieran sido las decisiones de otros países si otros partidos hubieran tenido responsabilidades de gobierno. Un gobierno de la CDU en Alemania no hubiera llevado al extremo la ruptura con Estados Unidos, y hasta quizás hubiera apoyado –no sin matices– la acción estadounidense. Al contrario, un gobierno de izquierdas en Italia no habría apoyado a la administración Bush, y muy probablemente una administración demócrata no hubiera llegado al extremo de la invasión de Irak.

La politización de la política exterior y la ruptura de los consensos nacionales fue un fenómeno global que tuvo, sin embargo, características singulares en nuestro país, reforzadas más aún si cabe por el impacto de los atentados del 11 de marzo de 2004.

LAS CAUSAS INTERNAS DE LA POLITIZACIÓN

El fin del consenso entre fuerzas políticas y las divergencias entre Gobierno y opinión pública

Durante muchos años en España el consenso en política exterior se ha basado en el principio según el cual “la política exterior de un país moderno, serio y fiable debe ser una política de Estado caracterizada por la estabilidad y la permanencia”. Según este principio, “estable la definición consensuada de los intereses nacionales y permanente la voluntad consensuada de defenderlos, cuando este gran acuerdo nacional se produce, la política exterior de un país adquiere su personalidad y sus perfiles propios” (Manuel Marín, 2003).

Esta supuesta necesidad de consenso en la política exterior deriva de una concepción estatocéntrica de las relaciones internacionales, que asume la unidad interna de los estados relegando la conflictividad a la arena internacional. En esta visión de la realidad

nacional e internacional se definen los intereses nacionales como intereses superiores e inalterables, compartidos por los distintos actores sociales y políticos de una nación.

Pero como señala Joseph Nye (2002) este concepto de interés nacional tiene un encaje difícil con un modelo pluralista de sociedad. El interés nacional en una sociedad democrática sólo puede ser definido por sus ciudadanos: “en una democracia, el interés nacional es simplemente aquel que los ciudadanos decidan, tras una apropiada deliberación”⁶.

Se puede aducir que el consenso en política exterior no es sólo el resultado de unos intereses (nacionales), sino también de unos valores (a su vez nacionales) que permitirían elaborar una política que responde a una identidad internacional determinada. En esta línea de argumentación, Palacio y Rodrigo (2004) consideran que “uno de los errores del ex presidente del Gobierno, José María Aznar, fue creer que en política internacional sólo hay intereses” obviando que “los estados, como los individuos, además de intereses tienen identidades y principios, tan importantes al menos como los primeros”.

Sin embargo, la identidad internacional se modifica al ritmo que se modifican valores e intereses, y la identidad de España ha ido transformándose, como consecuencia primero de la integración europea, y después del proceso de expansión de la economía española en los años noventa. Hoy los intereses de España en Europa y en el mundo no son los mismos que hace apenas 10 o 15 años, como tampoco los principios sobre los que se sustenta nuestra política exterior.

Los esquemas de la política exterior diseñados en la transición están agotados porque el mundo y nosotros hemos cambiado. La España de hoy no es la misma que la España de hace 25 años ni de hace 15. España se ha transformado progresivamente en un actor económico relevante, con intereses importantes a ambos lados del Atlántico, y en un actor diplomático y militar presente en algunos de los principales escenarios de conflicto del mundo. España ha pasado del aislacionismo a un creciente papel en la escena internacional, modificando en parte la filosofía tradicionalmente preponderante en nuestra política exterior, como consecuencia no sólo de unas capacidades mayores, sino de una conciencia de nuestra responsabilidad en el sistema internacional. Esta nueva posición internacional ha implicado, sin duda, una redefinición de las relaciones con nuestros socios europeos, así como con los países latinoamericanos y árabes. En este sentido, no sólo se han modificado nuestros intereses sino también nuestra identidad internacional.

En los últimos 15 años España ha asumido importantes responsabilidades en la escena internacional que le obligan a tomar decisiones, a posicionarse. La apuesta por asumir un asiento no-permanente en el Consejo de Seguridad, por ejemplo, tuvo como consecuencia la necesidad de posicionarse abiertamente ante la intervención de Irak. España hubiera podido esconderse tras las posiciones de otros, o de la propia Unión Europea, pero la decisión de influir en el mundo conllevaba la necesidad de asumir los costes de un posicionamiento en la escena internacional. Es lo que hizo Aznar enviando tropas a Irak, asumiendo riesgos que algunos juzgaron innecesarios. Zapatero hizo

lo propio retirando las tropas y asumiendo otro tipo de riesgos que han comportado un enfriamiento en las relaciones con Estados Unidos.

En este sentido, la política exterior de Aznar fue una respuesta a estos retos, aunque quizás fuera equivocada. Partía de la nueva realidad para definir una nueva identidad para España, caracterizada por una sólida alianza con Estados Unidos. Evidentemente, desde una posición europeísta la estrategia del Gobierno Aznar es rechazable, pero es una posibilidad que tiene España.

Hace veinte años, o hasta diez, España no tenía alternativas. Tenía que estar en la Comunidad Europea. Tenía que estar en la OTAN. Tenía que estar en la Unión Económica y Monetaria. Pero a partir del momento en que España ya está definitivamente “en su sitio”, sin urgencias históricas, existe un amplio abanico de posibilidades para nuestra política exterior, y mucho más aún para nuestra política europea. Ahora España puede apostar por avanzar más en la integración europea, o puede defender una Europa más intergubernamental. Puede promover una Europa construida sobre la alianza estratégica con Estados Unidos, o una Europa más autónoma, que se erija como una nueva potencia del mundo globalizado. Puede priorizar sus relaciones con América Latina por encima del Mediterráneo, o a la inversa. Puede, en definitiva, escoger cómo defender mejor sus intereses políticos, económicos y culturales, que a su vez deben ser definidos conjuntamente por el Gobierno y la sociedad.

Ante esta situación, es razonable que los dos grandes partidos españoles tengan proyectos distintos sobre el papel de España en el mundo, y hasta que interpreten de forma distinta la posición internacional del país. Tras más de 20 años de un consenso difuso en la política exterior española basado en la normalización y europeización de la misma, la sociedad y los partidos políticos españoles se enfrentan hoy a la necesidad de “actuar”, de asumir las responsabilidades de un país con importantes intereses en tres regiones del mundo, y de “decidir” entre opciones distintas y en ocasiones contrapuestas. Hoy, España tiene opciones distintas en la escena internacional, y la necesidad de escoger entre ellas convierte en necesaria la politización de la política exterior, de modo que podemos argumentar que la creciente politización tiene causas estructurales.

EL FIN DEL CONSENSO ENTRE PP Y PSOE

El Partido Popular y el PSOE tienen dos visiones distintas de las relaciones internacionales y de los intereses de España en Europa y en el mundo. Estas dos visiones resultaban diáfanas en los programas electorales con los que se presentaron en las últimas elecciones generales, pero sugían siéndolo unos meses después en las resoluciones

aprobadas en los congresos de ambos partidos en julio y octubre de 2004⁷. La opción estratégica del Partido Popular es proyectar “España en el mundo”, mientras el PSOE prioriza situar España “en el corazón de Europa”. El PP pretende que España tenga una política exterior global, más allá de la política concertada en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mientras el PSOE se propone que España contribuya a incrementar el peso de Europa en el mundo.

Estas visiones distintas, si bien han cristalizado en los últimos años, tienen su origen en los inicios de la democracia española, puesto que como ha señalado Ángel Pérez (2004) “el pretendido consenso propio de la transición es una invención reciente”. Existió consenso durante más de quince años, durante el Gobierno de Felipe González y los primeros años del Gobierno Aznar, pero durante la primera mitad de los años ochenta, la posición del Gobierno de la UCD y del PSOE no podía ser más divergente en política exterior, como puso de manifiesto la radical oposición del PSOE al ingreso de España en la OTAN. En realidad, si comparamos las intervenciones de Felipe González en el Congreso cuando el Gobierno de Calvo Sotelo anunció el ingreso en la OTAN con las de Rodríguez Zapatero cuando Aznar envió tropas a Irak, constataremos argumentos similares⁸. Lo que ocurre es que la larga etapa del Gobierno socialista marcó una tendencia que hizo olvidar que la política exterior de España podía ser distinta.

El Gobierno de Felipe González tuvo unas determinadas prioridades: europeizar su acción exterior en América Latina, el Mediterráneo, y hasta en su relación con Washington. España se puso en la vanguardia de Europa, enmarcando su acción exterior en la política exterior europea y situándose al lado del eje franco-alemán liderado por François Mitterrand y Helmut Kohl, en el contexto de eurooptimismo que siguió el fin de la Guerra Fría, con la apertura al Este y al Mediterráneo y la firma del nuevo Tratado de la Unión Europea.

El Gobierno de José María Aznar, en cambio, no sólo tuvo otras prioridades, sino que desarrolló su política en una etapa distinta. Las nuevas prioridades se empezaron a entrever en la segunda mitad de los años noventa, para consolidarse a partir del año 2000: la alianza con el Reino Unido e Italia en el seno de la UE, la defensa a ultranza y sin complejos de los intereses nacionales, y la alianza estratégica con Estados Unidos. Y a su vez, estas prioridades se vieron reforzadas por la inicial etapa de euroescepticismo, debido a la crisis del liderazgo franco-alemán y al fracaso de las reformas de Amsterdam y Niza, así como al posterior trastorno de la política internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Ante esta situación, el Gobierno de José María Aznar intentó utilizar los elementos estructurales que definían un cambio en la posición internacional de España (debido principalmente a su nueva fortaleza económica en una región próxima a Estados Unidos como América Latina, pero también por la cercanía de España a una región con crecientes tensiones como el mundo árabe y musulmán) para dar un giro a la política

exterior, en un intento de definir una nueva identidad internacional de España como un socio privilegiado de la potencia estadounidense y un actor decisivo de la escena internacional, por su doble vocación europea y americana.

Así, los esfuerzos del Gobierno de José María Aznar desde el año 2000 se encaminaron a lograr que España superara definitivamente su estatus de potencia regional de tipo medio, y se asegurara un papel central en el concierto europeo e internacional (Powell, 2003); por ello apostó por un gran activismo contra el terrorismo internacional tras el 11-S y en relación con las armas de destrucción masiva en posesión –presuntamente– de Irak. Pero el Gobierno popular no entendió que “para poder acceder a un puesto central en el concierto internacional es imprescindible que la sociedad comparta la convicción de sus actuales dirigentes de que es posible y deseable asumir tal papel” (Zorrilla, 2002). Por ello no consiguió el respaldo popular que necesitaba.

Además, esta nueva definición de los intereses y de la identidad internacional de España no fue aceptada por el principal partido de la oposición, el PSOE, que acusó al Gobierno del PP de haber roto el consenso en política exterior. La ruptura fue tan clara que el partido socialista convirtió la política exterior, casi por vez primera en España, en uno de los ejes principales de la campaña electoral de las elecciones de marzo de 2004.

La consecuencia lógica de este enfrentamiento ha sido la ruptura del nuevo Gobierno de Rodríguez Zapatero con la política exterior del Gobierno anterior, aunque enlaza de alguna manera con la política de los anteriores gobiernos del PSOE. La política de los gobiernos de Felipe González respecto a Estados Unidos, por ejemplo, fue siempre ambigua y contradictoria⁹. La política exterior del PSOE se ha caracterizado siempre por una cierta distancia en relación a Estados Unidos y por una clara opción estratégica por Europa. Para el PSOE los intereses estratégicos, económicos y culturales de España están garantizados en gran medida por el hecho de pertenecer a la Unión Europea, considerando así que los intereses de España son coincidentes con los intereses de Europa.

El PP, por el contrario, considera “que la defensa de los intereses españoles pasa inexorablemente por mantener una autonomía amplia en ambos hemisferios, hecho que exige una posición fuerte en la UE y un hueco entre los aliados preferentes de EEUU” (Pérez, 2004). Por esta razón, la política exterior del PP se ha caracterizado, desde el principio, y por encima de otras muchas consideraciones, por la definición clara y la defensa desacomplejada de los intereses nacionales de España, como intereses que trascendían el escenario europeo. Este objetivo era ya diáfano en 1996, cuando pocas semanas antes de las elecciones que le llevarían a La Moncloa, José María Aznar defendía que “España es Europa, pero no sólo es Europa. Y es una potencia media, como otras en el mundo, pero tiene sus singularidades. La primera singularidad de la posición de España con respecto a otras potencias europeas medias es su proyección en el mundo”. Aznar quería definir “el lugar que corresponde a España en el mundo”, “sin perder de vista que no estamos en la Unión Europea por estar, sino porque creemos que es el mejor marco

para defender nuestros intereses nacionales y proyectarlos internacionalmente”. Podemos concluir que existe en Aznar y en la política exterior del PP un “orgullo de ser español” que contrasta con el “orgullo de ser –al fin– europeo” de Felipe González” y el “orgullo de volver a ser –plenamente– europeo” de Rodríguez Zapatero.

A pesar de las diferencias –sin duda profundas–, el actual Gobierno sigue insistiendo en la necesidad de elaborar un consenso, a la vez que ambos partidos cuestionan la legitimidad de la política exterior de su adversario. Ante esta contradictoria situación no hay otra salida que asumir la nueva realidad, abandonar definitivamente la retórica del consenso, y plantear las opciones internacionales de España como decisiones políticas, sobre las cuales los distintos partidos discrepan de la misma forma que discrepan sobre política económica o social.

Así, si aceptamos que ambos proyectos son legítimos y que sólo compete a los ciudadanos su rechazo o aprobación, los dos partidos políticos deberán ser capaces de generar un debate de fondo sobre los dos proyectos que permita a los ciudadanos conocer sus implicaciones y posicionarse en consecuencia.

LA DIVERGENCIA ENTRE GOBIERNO Y OPINIÓN PÚBLICA

Las diferencias entre Gobierno y opinión pública, en relación a la política exterior, empezaron en 2002 con la declaración de José María Aznar en el primer aniversario del 11-S expresando su apoyo a un eventual ataque norteamericano a Irak, aunque no tuviese el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se abrió así “una fractura política sin precedentes en el ámbito de la política exterior española, si exceptuamos la ocasionada por el ingreso de España en la OTAN a principios de los años ochenta” (Powell, 2003).

Ante esta postura belicista del Gobierno, la opinión pública española se mantuvo clara y constante antes, durante y después de la guerra de Irak, como se deduce del análisis de los resultados de las distintas oleadas del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE).

Según la segunda ola del BRIE (febrero 2003), el 93% de los españoles rechazaba la invasión de Irak sin la aprobación de Naciones Unidas, y un 64% la rechazaba incluso con dicho apoyo, uno de los mayores índices de rechazo en toda Europa. Tras la intervención (segunda ola del BRIE, mayo de 2003), y a pesar de que un 55% de los españoles creía que la población iraquí iba a estar mejor sin Saddam Hussein, el 77% consideraba ilegítimo “que un país que se considere amenazado ataque a otro sin el respaldo de los organismos internacionales”. Se desprendía de la encuesta que la mayoría de los espa-

ñoles eran contrarios al uso de la fuerza en cualquier circunstancia. Nada menos que un 66% de la población, veinte puntos por encima de la media europea. Este alto porcentaje de “palomas” (personas que rechazan en todo caso el uso de la fuerza) entre la población española era un elemento determinante que ponía en cuestión cualquier política del Gobierno dirigida a legitimar una intervención armada.

En todo caso, durante la crisis de Irak los españoles tomaron conciencia del creciente papel internacional de España, aunque el 59% consideraba que la imagen del país había empeorado por su papel en la crisis. De modo que parecía que se habían entendido los retos (mayor compromiso internacional), pero no se estaba de acuerdo con la política llevada a cabo. Este barómetro de mayo de 2003 puso de manifiesto también un alineamiento y una polarización ideológica sin precedentes respecto a aspectos claves de la política exterior, de modo que la variable ideológica se había convertido en el principal factor explicativo de las posiciones expresadas por los ciudadanos en relación a la política exterior. Así, la ruptura del consenso en política exterior entre el Gobierno y la oposición a raíz del conflicto de Irak se veía reflejada en la opinión pública en forma de una aguda polarización ideológica entre las personas de izquierda y derecha.

La discrepancia entre Gobierno y oposición, y en consecuencia la polarización de la opinión pública, se agudizó tras el envío de tropas en septiembre de 2003. Según la cuarta ola del BRIE, de noviembre de 2003, el 38% de los españoles estaba a favor de la presencia de tropas en territorio iraquí y el 37% en contra; aunque el 40% de los españoles creían que las tropas debían regresar a España y un 44% sólo aceptaba que se quedasen en el marco de una fuerza multinacional liderada por la ONU. Por añadidura, el 85% consideraba que la guerra no había valido la pena, el porcentaje más alto de Europa junto a Francia.

Finalmente, en marzo de 2004, sólo un 20% de los ciudadanos apoyaban la permanencia de las tropas españolas bajo mando estadounidense, de modo que, tras la retirada decidida por el nuevo Gobierno de Rodríguez Zapatero, en la quinta oleada del BRIE (junio 2004) el 78% de los españoles se mostraban de acuerdo con la decisión, aunque un 40% la considerara precipitada. Por otra parte, un 54% de los españoles no pensaban que la retirada de las tropas dañase el prestigio de España en el exterior, a pesar de que un 73% creyera que dañaría las relaciones con Estados Unidos. Este cambio de actitud de la ciudadanía, respecto a la política del Gobierno, es significativa también en cuanto que un 64% de los españoles pensaba que no se habría producido el ataque del 11-M si España no hubiese apoyado a Estados Unidos en Irak.

Así, la divergencia entre Gobierno y opinión pública derivó en un enfrentamiento claro cuando se produjeron los atentados de marzo en Madrid. Como ya había apuntado Powell (2003), ante la voluntad del Gobierno del PP de realizar una política ambiciosa en el concierto europeo e internacional, no parecía que la sociedad española estuviera dispuesta a asumir los costes humanos, políticos y económicos que exigían dicha posi-

ción. Y por ello concluía que éste era un obstáculo que debería tener muy presente el Gobierno que surgiera de las siguientes elecciones generales.

El nuevo Gobierno lo tuvo en consideración, y actuó en consecuencia. Sólo el tiempo dirá si la decisión no sólo fue justa y coherente desde un punto de vista democrático, sino si ha sido eficaz en la definición de una nueva identidad internacional de España más acorde con las aspiraciones de sus ciudadanos.

LAS CONSECUENCIAS DE LA POLITIZACIÓN

Exceso de expectativas y simplificación

La politización y democratización de la política exterior conlleva una necesidad de crear expectativas entre la ciudadanía, utilizando un discurso directo y sin matices que puede resultar contraproducente. En este sentido, uno de los mayores problemas que han comportado las políticas exteriores del último Gobierno de José María Aznar y del actual Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero es su exceso de expectativas por su voluntad de ejercer un papel en la escena internacional que no se corresponde con su talla y capacidades.

En los años ochenta y noventa, España aprendió que el marco de la Unión Europea le permitía dotarse de los medios para perseguir una política exterior más sofisticada, que no le obligaba a escoger entre la inacción y el seguidismo de las grandes potencias, sino que le permitía aprovecharse del sistema para conseguir convertirse en un actor importante en temas de su interés. España podía escudarse tras la UE y no verse obligada a tomar decisiones en solitario cuando no estaban en juego sus intereses prioritarios.

Pero en la nueva etapa de politización de la política exterior, España ha abandonado la estrategia de europeizar su política exterior para resultar más influyente en el mundo, intentado ir por libre, adoptando en ocasiones una estrategia propia, singular y a menudo unilateral, con el objetivo en un primer momento de situarse en la vanguardia de la lucha contra el terrorismo y los “estados canalla” a cualquier precio, y en un segundo momento, tras el cambio de Gobierno, de enfrentarse a la administración estadounidense de forma unilateral y sin la protección de la Unión Europea.

Aznar intentó situarse “entre los que cuentan”, a pesar de no tener las capacidades para ello. Zapatero, en el inicio de su mandato, procuró liderar la oposición internacional a la Administración Bush, haciendo un llamamiento a todos los países con tropas en Irak a retirarlas, sin calibrar sus propias fuerzas. Luego se ha encontrado en una posición muy difícil ante Estados Unidos que no le está permitiendo reconducir las rela-

ciones siguiendo las recientes aproximaciones del Gobierno estadounidense con los gobiernos francés y alemán.

Estas políticas son, en parte, consecuencia lógica de sus respectivos discursos, excesivamente simplificadores. La creación de expectativas, usando un lenguaje directo y sin matices, si no va aparejada de un mayor debate y reflexión, puede conllevar un aumento del grado de simplificación de los discursos en política exterior. Una muestra de ello fue la política del partido socialista en la oposición, que se puso al frente del “NO A LA GUERRA” ciudadano y actuó en todo momento en consecuencia, pero sin ser capaz de elaborar una política exterior compleja¹⁰. La política exterior opera en un marco difuso, con actores muy diversos, y por ello su simplificación puede resultar altamente peligrosa, no sólo para la eficacia de la política sino hasta para la credibilidad del propio gobernante.

Los ciudadanos piden soluciones sencillas, pero es responsabilidad del Gobierno ofrecer respuestas complejas, que aún siendo coherentes con las demandas ciudadanas, tengan en consideración los límites y las necesidades de la política exterior española. Por ello es necesario abrir un debate sin complejos ni autocensuras que permita criticar al Gobierno cuando sea necesario, pero proponiendo siempre nuevas vías por las cuales poder avanzar. Y para que este debate tenga lugar, es necesario que los académicos ofrezcan respuestas. Como afirma Stanley Hoffmann (2002), nos encontramos en un tiempo en el cuál la academia está obligada a posicionarse y a ser propositiva: “Tiene que intentar comprender lo que sucede (...) Pero, también tiene que presentar sus puntos de vista sobre lo que convendría que hagan quienes deciden, las elites, y los ciudadanos de a pie”.

Esta reflexión es muy pertinente para el caso español, donde la falta de debate en profundidad y de nuevas propuestas nos llevaron a la situación de personalización absoluta de la política exterior y de inexistencia de alternativas elaboradas más allá de la politización de los *burning problems*, que son por definición los que más preocupan a los decisores. Pero, para ello, se debería desarrollar una relación mayor entre el mundo académico y el mundo político. Uno de los principales problemas de la política exterior española ha sido la falta de una tradición de pensamiento de política exterior, de modo que no existían distintas doctrinas. La política exterior se ha elaborado desde el Gobierno, y no desde la Academia o desde los partidos. Nunca, desde el celebrado libro de Fernando Morán, se habían elaborado alternativas ni verdaderas doctrinas desde la oposición. Y ahora que hay distintas alternativas y que los partidos ofrecen sus propias soluciones, también en el marco de la política exterior, hay miedo a la confrontación¹¹.

Ante esta situación, los partidos políticos tienen dos opciones: mantener la política exterior como un dominio reservado de decisores y académicos, o aceptar el reto de la politización y la democratización, que lejos de ser percibida como un peligro, debemos asumir como una realidad a gestionar. Frente a la imposibilidad de un nuevo con-

senso, debemos empezar a pensar una política española más allá del consenso. Debemos aprender a gestionar el disenso.

CÓMO GESTIONAR EL DISENSO: ACCIÓN, RESPONSABILIDAD Y LEGITIMIDAD

España ha hecho una apuesta por la acción, por estar presente en la escena internacional, por actuar e influir en el desarrollo de las relaciones internacionales. Pero esta apuesta conlleva la necesidad de elegir entre opciones distintas. Elegir es algo mucho más complejo que perseguir el interés nacional, un interés que por definición debería ser superior e inalterable. Elegir supone valorar la mejor o la menos mala de las opciones que se presentan. Y para elegir es necesario un sistema de valores, una jerarquía de prioridades. En fin, la elección es siempre, y necesariamente, una cuestión política¹².

Y de la elección deriva la responsabilidad. La responsabilidad del gobernante, que debe tomar la decisión considerando la opinión de los ciudadanos, puesto que ante ellos deberá rendir cuentas. Una responsabilidad que deberá ser analizada, a su vez, a la luz de tres dimensiones clave: legitimidad, identidad y ética. El gobernante deberá tomar una decisión que sea considerada legítima interna y externamente, que responda no sólo a la identidad internacional de su país, sino a los valores del sistema internacional, y que se base en unos principios éticos, puesto que la política exterior siempre tiene consecuencias para otros.

Empezaremos analizando la dimensión ética. Una consecuencia de la politización y consiguiente introducción de la opinión pública como factor definitorio de la política exterior es la introducción en la agenda de la dimensión ética de la política exterior. El riesgo que ello conlleva es creerse o hacer creer a los ciudadanos que puede hacerse una política exterior siguiendo un mandato ético, obviando que ningún Estado, incluso el más poderoso, no puede imponer sus valores, de modo que una aproximación estrictamente ética a la política exterior está condenada no sólo al fracaso sino a la frustración, puesto que cada decisión política conlleva tanto aspectos éticos como prácticos.

Con todo, el error de Aznar se puede analizar aún desde otra perspectiva, desde una dimensión ética de la responsabilidad, partiendo del principio que “el simple uso de máximas morales personales en el terreno internacional puede acarrear consecuencias inmorales” (Nye, 1985). Como argumenta Joseph Nye, uno de los principales errores en el razonamiento moral es lo que podemos llamar “ética unidimensional”, que justifica una acción por la existencia de buenos motivos o consecuencias positivas. Este razonamiento es aún más peligroso en un contexto complejo como el de la política exterior, en el que

hay una definición menos común de lo que es correcto y donde las consecuencias de las acciones son a menudo más difíciles de calibrar que en la política interna.

Por todo ello el hombre de Estado debe actuar como un “valedor” de los intereses de aquellos a los que representa, aunque ello no debe significar que sus valores morales no tengan ningún papel en la política exterior. El hombre de Estado debe ser también un educador moral y no sólo un “valedor”, puesto que uno de sus roles debe ser ayudar a los ciudadanos a descubrir sus preferencias morales para poder definir y evaluar situaciones particulares. “Educar a su electorado” el hombre de Estado puede reducir la tensión entre sus convicciones morales y sus obligaciones como “valedor”. Pero si, a pesar de dedicar tiempo e información a explicar sus posiciones, el hombre de Estado no consigue convencer a sus electores, el principio democrático sin duda limitará la capacidad de acción de este dirigente.

La identidad internacional de un país no la definen sus gobernantes sino la sociedad. El político puede introducir consideraciones prudenciales que atemperen la posición popular (excesivamente pacifista, por ejemplo), pero si se ignoran sistemáticamente los sentimientos ciudadanos, el Gobierno perderá la confianza de los ciudadanos y con ella el apoyo popular, tal y como le sucedió al presidente Aznar. Esta pérdida de apoyo se puso de manifiesto en España con la amplitud de las manifestaciones que precedieron la guerra de Irak en 2003 y las elecciones legislativas del 14 de marzo de 2004, aunque ambas fueron esencialmente distintas¹³. Por todo ello, la lección a extraer de lo sucedido en España durante los años 2003 y 2004 resulta diáfana: “ningún país democrático puede ir a la guerra con la oposición de la mayoría de la población” (Lamo de Espinosa, 2004).

Podemos concluir así que la debilidad de la política exterior del PP no era consecuencia de sus opciones estratégicas, sino de su falta de legitimidad. Una legitimidad que no debía derivar tanto de las demás fuerzas parlamentarias como de la ciudadanía. Su debilidad no era consecuencia de haber roto el consenso en la política exterior, sino de la falta de apoyo popular. En este sentido, el problema del presidente Aznar no fue tanto la politización y democratización de los asuntos de política exterior, como la falta de voluntad del presidente de jugársela a fondo en el debate ante la opinión pública, haciendo una campaña pública a favor de su política como hizo el primer ministro británico Tony Blair.

El PSOE y el Gobierno de Rodríguez Zapatero, por su parte, han otorgado una gran importancia mediática a la política exterior. Las primeras medidas de cambio de rumbo en la política exterior, empezando por la retirada de tropas de Irak, buscaron conscientemente el impacto mediático. Tanto la forma como el momento en que se tomaron fueron decididos en función de criterios políticos internos, con el objetivo de transmitir una idea clara: se respondía a las demandas ciudadanas expresadas primero en la calle y luego en las urnas, y se abandonaba el seguidismo hacia Estados Unidos

resituando a España en Europa junto a Francia y Alemania. La audacia de la decisión de José Luis Rodríguez Zapatero fue anteponer el principio democrático y la legitimidad popular a los criterios anteriores de consenso con las principales fuerzas de la oposición y de supeditación a los compromisos internacionales contraídos con anterioridad.

De esta manera, si la política exterior debe estar legitimada a los ojos de los ciudadanos, más importante que conseguir crear un nuevo consenso en política exterior, es conseguir que las políticas del Gobierno gocen de legitimidad popular. Pero para ello se debe implicar a los ciudadanos en un diálogo continuo como el que existe en otras políticas, puesto que sólo con un mayor debate público sobre las opciones estratégicas de España podremos gestionar el disenso entre fuerzas políticas. Como reconoce el propio Joseph Nye, este debate democrático “es frecuentemente confuso y no siempre produce las respuestas correctas”. Sin embargo, “un debate político mejor informado es la única forma en que nuestra población podrá determinar con qué amplitud o estrechez debemos definir nuestros intereses”¹⁴.

El reto actual de la política exterior del Gobierno socialista es propiciar este debate para mantener la legitimidad que ha conseguido la acción del Gobierno hasta el momento, a la vez que evita un debate estéril sobre la necesidad de establecer las bases de un nuevo consenso con el Partido Popular.

Notas

1. Conferencia en el CESEDEN el 31 de octubre de 2001 “Los intereses nacionales en la política exterior”, citada por Grasa, Rafael en “La política exterior española hacia América Latina” *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 54-55 (noviembre 2001).
2. *TIME Europe*, 21 de septiembre de 2004, en www.time.com/time/europe
3. En su definición de “política exterior cosmopolita” incluían desde un compromiso deliberado con un orden mundial cosmopolita (que incluiría la reforma de los mecanismos de orden global, su transparencia democrática, la equidad de las transacciones comerciales y la defensa de los derechos humanos) hasta una descentralización de la política exterior que incluyese a las comunidades autónomas.
4. Fukuyama, Francis. “Occidente puede resquebrajarse”. *El País* (17 de agosto de 2002).
5. Moisi, Dominique. “Reinventing the West”. *Foreign Affairs* (November / December 2003)
6. Nye, 2002, p. 193.
7. Son muy concluyentes también las posturas expresadas por sus fundaciones próximas (FAES y Alternativas). Mientras desde la Fundación Alternativas se empezó promoviendo en 2003 una “política exterior cosmopolita” para terminar proponiendo un “nuevo consenso en política exterior” en 2005, desde FAES se critica “la España menguante” del Gobierno de Rodríguez Zapatero

- o el supuesto aislamiento al que estaría volviendo nuestro país debido a la nueva política exterior del Gobierno socialista.
8. Tanto Felipe González como J. L. Rodríguez Zapatero defendían un sistema internacional basado en la paz y la cooperación, como modelo contrapuesto a la política de bloques que simbolizaba la OTAN en el primer caso, y la política belicista e intervencionista de la Administración estadounidense de George W. Bush en el segundo.
 9. Cabe no olvidar que el Gobierno del PSOE obligó a Estados Unidos a retirar sus tropas de la base de Torrejón de Ardoz, con motivo de la renegociación del Tratado de Defensa que finalmente se firmó en 1988. Este hecho fue muy mal recibido por la Administración de Bush padre. Fue un golpe quizás comparable a la retirada de las tropas españolas de Irak. Las relaciones se enfriaron y sólo se superó la situación gracias a la activa participación de España en la Guerra del Golfo, que le permitió recuperar la confianza del Gobierno de Estados Unidos, que a su vez terminó recompensando a España con la celebración de la cumbre de Madrid que lanzó el proceso de paz en Oriente Medio. Quizás ahora deberemos esperar una oportunidad semejante.
 10. La política exterior de Zapatero se construyó en base a tres eslóganes simples: “No a la guerra”, “Volver a Europa” y “Sacar a España de la foto de las Azores”.
 11. Rafael Calduch (2004) alertaba sobre el peligro de desatar de nuevo “debates electoralistas” si las fuerzas políticas españolas no delimitaban “el papel que España debe desempeñar en el nuevo sistema estratégico mundial y lo que es aún más importante, expliquen a la sociedad española los motivos, los resultados y las cargas que ese papel comportará”, de modo que nos encontraríamos ante una realidad “inevitablemente propiciada por todos y por todos lamentada”.
 12. Emilio Lamo de Espinosa pone de manifiesto este extremo cuando en el epílogo de su libro *Bajo puertas de fuego* –escrito pocos días después de los atentados de Madrid y de las elecciones generales– reconoce que “ante la difícil tarea del nuevo presidente”, que deberá “conciliar su responsabilidad internacional como hombre de Estado (...) con el cumplimiento del mandato recibido por las urnas”, él “no quisiera estar en su lugar y tener que tomar la decisión”.
 13. Como señala Lamo de Espinosa (2004) “mientras la campaña de Irak no tuvo efectos negativos para España la oposición a la guerra no pasó de ser una cuestión más moral que política (...) pero tras el horror del 11-M (...) la oposición moral a la guerra se transformó en acción política, en conducta electoral”.
 14. Nye, 2002, p. 194

Referencias bibliográficas

- AZNAR, J.M. “Presente y futuro de España en el mundo”, conferencia en el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE). Febrero de 1996. *Ensayo INCIPE*. No. 8. www.incipe.org/ensayo8
- CALDUCH, RAFAEL. “Política exterior y de seguridad de España en 2003”. *Anuario Internacional CIDOB 2003* (edición 2004)

- COOPER, ROBERT. "The Post-Modern State". En: LEONARD, MARK (ed.) *Re-ordering the world*. London: The Foreign Policy Centre, 2002.
- FUKUYAMA, FRANCIS. "Occidente puede resquebrajarse". *El País* (17 de agosto de 2002)
- GRASA, RAFAEL. "Política exterior y de seguridad en tránsito" *Anuario Internacional CIDOB 1996*. P. 29-47.
- HILL, CHRISTOPHER. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Londres: Palgrave Mc Millian, 2003.
- HILL, CHRISTOPHER. "What is to be done? Foreign policy as a site for political action". *International Affairs*. No. 79, 2 (2003). P. 233-255.
- HOFFMAN, STANLEY. "El estado de las cosas", conferencia de apertura del curso 2001-2002 en el IEP de París. Publicada en *Vanguardia Dossier*. No. 3 "Imperio o gobierno mundial" (2002).
- LAMO DE ESPINOSA, EMILIO. *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*. Madrid: Taurus, 2004.
- MARÍN, MANUEL. "España y la crisis de Irak". *Política Exterior*. No. 93 (2003). P.105-117.
- MOÍSI, DOMINIQUE. "Reinventing the West". *Foreign Affairs*. Vol. 82. No. 6 (November / December 2003).
- NYE, JOSEPH. *La paradoja del poder norteamericano*. Barcelona: Taurus, 2002.
- NYE, JOSEPH. "The ethics of foreign policy" (1985). En: Nye, J. *Power in the Global Information Age*. London / New York: Routledge, 2004.
- PALACIO, V. y RODRIGO, F. "¿Tiene España una política exterior?". *Política Exterior*. No. 93 (2003). P. 153-165.
- PALACIO, V. y RODRIGO, F. "Política exterior: la ilusión del consenso". *Política Exterior*. No. 99 (2004). P. 87-96.
- PÉREIRA, JUAN CARLOS (coord.) *La política exterior de España (1800-2003)*. Barcelona: Editorial Ariel, 2003
- PÉREZ, ANGEL. "La política exterior socialista". *Colaboración*. No. 146. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) (24 de septiembre de 2004). www.gees.org/articulo/789
- POWELL, CHARLES. "Política exterior y de seguridad de España". *Anuario Internacional CIDOB 2002* (edición 2003).
- REAL INSTITUTO ELCANO. "Barómetro del Real Instituto Elcano". www.realinstitutoelcano.org/barometro
- SARTORIUS, N.; RODRIGO, F. y PALACIO, V. "Por un nuevo consenso en política exterior". *El País* (25 de febrero de 2005). P.15.
- ZORRILLA, José A. "España y el G-7". *Política Exterior*. No. 88 (2002)