

Política exterior: la ilusión del consenso

Vicente Palacio y Fernando Rodrigo

La nueva etapa en política exterior no puede significar el regreso a un consenso del pasado que en realidad se debía a una débil y desarticulada oposición. España precisa un marco cosmopolita y una renovación de las instituciones de su diplomacia.

Hace un año, en medio del debate nacional e internacional sobre la guerra de Irak, los firmantes de este artículo nos preguntábamos en estas mismas páginas si España tenía una política exterior.¹ Nuestra intención no era sorprender a los lectores sino huir de las descalificaciones y situar el debate en otro horizonte temporal y, sobre todo, intelectual.

Nuestro argumento era que España había realizado desde el comienzo de la transición democrática una política exterior activa y con éxito, pero que ésta carecía de una idea conductora más allá de la voluntad de colocar a “España en su sitio”; un impulso que, aunque nos había servido bien, hacía tiempo que se había agotado, como demostrarían las divergencias en torno a Irak. Defendíamos por ello un planteamiento renovador e integral, que calificamos de “cosmopolita”.

No se trataba sólo de que se hubiera roto un supuesto consenso que había guiado con seguridad nuestros pasos internacionales y que ahora, por tanto, la tarea consistiría en recomponerlo para volver al estado de gracia original. El problema es mucho más profundo: la necesidad como país de preguntarnos quiénes somos y qué papel queremos desempeñar en la escena internacional. Sólo desde esta definición estaremos en condiciones de saber si debemos recurrir al uso de la fuerza para no tener que aceptar una alteración unilateral del *status quo* en el islote de Perejil, o si debemos implicarnos en una guerra contra Irak.

Vicente Palacio es coordinador del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas. Fernando Rodrigo es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid.

Todos tenemos una visión del mundo y de nosotros mismos, aunque en la mayoría de los casos no esté explicitada. Quizá uno de los errores del ex presidente del gobierno, José María Aznar, fue creer que en política internacional sólo hay intereses y el papel de un estadista es defender los de su país tan eficazmente como sea posible. Los Estados, como los individuos, además de intereses tienen identidades y principios, tan importantes al menos como los primeros.

Identidad y principios

En nuestra opinión el recurso al uso de la fuerza para resolver un contencioso como el de Perejil con Marruecos sorprendió y disgustó a un gran número de españoles, que se acostaron siendo pacíficos miembros de la comunidad internacional y amanecieron siendo parte de un Estado belicoso que solventaba sus conflictos con los vecinos “a cañonazos”.

Para algunos, entre los que probablemente se encontraba Aznar, esto era signo de nuestra mayoría de edad como país: nos acabábamos de convertir, por obra y gracia de la armada, en un “país serio”, como Francia o Reino Unido, “a quienes los marroquíes jamás se les hubiera ocurrido hacer una jugada como la de Perejil”. Para otros, sin embargo, esa exhibición de fuerza –por mucho que hubiera tenido éxito y por tanto pudiera justificarse a posteriori como “práctica”– atentaba contra la imagen de país pacífico, democrático, solidario y respetuoso del Derecho y las organizaciones internacionales que nos habíamos forjado con tanto esfuerzo desde la muerte de Franco. Es decir, chocaba frontalmente con nuestra identidad y con nuestros principios, aunque hubiera sido supuestamente eficaz a la hora de defender nuestros intereses.

Algo parecido puede decirse de la actuación del gobierno en el conflicto de Irak. La lucha contra el terrorismo es, ciertamente, una de las prioridades de la política exterior española, pero no puede ni debe ser el motivo central de nuestra acción internacional. Para España, la defensa del Derecho internacional y el respeto a organizaciones como las Naciones Unidas deben ser algo fundamental, como también debe serlo que Europa hable con una sola voz y actúe de manera unida. Y es así, porque como ha afirmado el ex secretario del Foreign Office británico, Robin Cook, refiriéndose a su país, no somos una gran potencia que tenga algo que ganar de un mundo internacional en que impere la ley del más fuerte, y sí mucho de uno en el que los comportamientos de los Estados se ajusten a Derecho.

1. Véase Vicente Palacio y Fernando Rodrigo, “¿Tiene España una política exterior?”, *Política Exterior*, núm. 93, mayo / junio 2003.

Se puede argumentar, como hizo repetidamente Aznar, que el gobierno actuó en defensa de la legalidad internacional, pero como sabe cualquier estudiante de Derecho internacional, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones entre Estados es la piedra angular del ordenamiento internacional vigente y sólo el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza en aquellos casos excepcionales en los que sea necesario, algo que no sucedió en Irak.

Una vez más se produjo un encontronazo entre lo que Aznar entendía legítimamente como una acertada defensa de los intereses nacionales y la sensibilidad de los españoles, que no proviene –como algunos parecen pensar– de su ignorancia sobre los complejos asuntos de alta política, sino de una clara percepción de que este tipo de actuaciones atenta contra una identidad y unos principios que son los que hemos escogido y que expresan lo que queremos ser.

Obviamente esta identidad y estos principios no son inmutables: han sido moldeados por nuestra historia reciente y pueden y deben cambiar. Desde ese punto de vista, Aznar tenía derecho a intentar cambiarla en un sentido que a él le parecía mejor para nuestros intereses como Estado. La cuestión estribaba en si los españoles aceptaríamos esa nueva identidad, dados los supuestos beneficios que iba a reportar, o por el contrario insistiríamos en rechazarla. Como repite él, aún es pronto para saber el veredicto de la historia, pero de momento el de las urnas parece haber sido fatal para su intento de hacer una política exterior en contra de los sentimientos de los españoles.

La ilusión del consenso

El nuevo presidente del gobierno, Jose Luis Rodríguez Zapatero, parece pensar que la “vuelta al consenso” en política exterior puede ser la solución a todos nuestros males. El problema estriba en que nunca ha existido el tan manido consenso: lo que ha ocurrido durante los últimos 20 años ha sido más bien que la oposición a la política del gobierno de turno ha sido tan débil e inarticulada que no suponía ni siquiera un desafío intelectual a la política exterior existente.

Las diferencias entre izquierda y derecha con respecto a las relaciones bilaterales con Estados Unidos o Cuba, la OTAN, el conflicto palestino o las relaciones entre los países desarrollados y el Tercer Mundo se diluyeron en una relativa pasividad interna reforzada por la necesidad de reconocimiento internacional. La política europea de España es el mejor ejemplo de esa falta de consenso: ha habido dos políticas perfectamente diferenciables con respecto a Europa, la de Felipe González y la de José María Aznar. Ni Aznar ni Zapatero consiguieron articular una alternativa a la política europea de sus predecesores mientras permanecieron en la oposición.

Decir pues que de lo que se trata es de volver al consenso en política europea puede resultar reconfortante para el Partido Socialista, porque significa volver a la política de González, en la que participaron de manera destacada algunos de los actuales miembros del gobierno de Rodríguez Zapatero. Pero no es nada tranquilizador para el Partido Popular, que mantiene una visión diferente –aunque no opuesta– sobre las prioridades de España en la UE y sobre cómo defenderlas. Por no hablar de la falta de consenso por lo que respecta a la relación con EE UU o a Marruecos, los otros dos ejes fundamentales de la política exterior española.

La “vuelta al consenso” debe pues descartarse como una verdadera opción, pero ¿es siquiera deseable? Permítannos que expresemos nuestras dudas al respecto. El nuevo presidente del gobierno parece pensar que el consenso es la solución a los problemas de la política exterior, cuando lo cierto es que si se insiste demasiado en él puede acabar siendo parte del problema. Dejada atrás la época de la transición, donde la búsqueda de consensos estaba justificada por la necesidad de construir un nuevo sistema constitucional, el consenso como forma de solucionar los problemas políticos consume demasiado tiempo y recursos para articular la vida política cotidiana. España es plural, no sólo en el eje izquierda-derecha, sino también en el nacionalismo-centralismo y muchos otros, para que sea posible reducir esa riqueza y complejidad a una fórmula política estable.

En otros tiempos podía justificarse el deseo de mantener un consenso en política exterior, en el carácter diferencial –en cierto modo “excepcional”– de los asuntos internacionales. Hoy, cuando casi todas las cuestiones políticas de importancia se pelean tanto en el ámbito nacional como en el internacional, resulta imposible “excluir” del debate político los asuntos exteriores.

La nueva etapa que comienza en la política exterior no puede significar una vuelta atrás, el regreso a una Arcadia feliz para recuperar un estado de inocencia original que no existió. Tampoco se van a resolver los problemas simplemente porque cambiemos de personas o partido político al frente de la política exterior. Porque no basta con gestionar los asuntos corrientes de manera más o menos hábil: hace falta saber a dónde vamos y para eso es necesario saber quiénes somos y quiénes queremos ser.

Por una política exterior cosmopolita

Lo que sí puede hacer el gobierno es articular una agenda en política exterior que tenga en cuenta esa realidad tan plural, diversa y sin mayorías absolutas que ha quedado reflejada en la composición de las cámaras. España tiene muchas voces y el gobierno debe encargarse de que sean oídas en el exterior, adoptando un marco de relaciones diplomáticas diferente del “realista” adoptado por Aznar. En nuestro artículo de hace un año definíamos ese marco como cosmopolita.

Nos referíamos con ese adjetivo a una política guiada por una visión del mundo que lo entienda como un espacio de cooperación y no sólo de confrontación, donde las normas se consideren tan importantes como la fuerza, el poder “blando” de la persuasión tan eficaz como el “duro” de la violencia, las relaciones entre Estados no se entiendan sólo como un juego de suma cero, una feroz competencia entre intereses incompatibles, sino que se construyan como una ecuación en que todos ganan. Una visión de las relaciones internacionales en la que los protagonistas no son sólo los Estados, sino también todos esos actores públicos y privados, internacionales, subestatales y locales, económicos y sociales, gubernamentales y no gubernamentales. Una visión del mundo en la que los actores tienen identidades y se mueven no sólo por intereses sino también por principios, en una tensión permanente e irresoluble entre ambos polos. Una política exterior cuyo objetivo no sea sólo procurar la satisfacción de los intereses nacionales, sino también cooperar en la elaboración de bienes públicos globales. Una política exterior donde no prime la seguridad sobre cualquier otra consideración, sino donde la seguridad es sólo una parte –todo lo importante que se quiera– de una cesta de “bienes” públicos que el gobierno debe intentar proporcionar.

Por política exterior cosmopolita no queremos significar aquí un idealismo ingenuo que en nada beneficia a España, país inserto en un complicado juego de intereses en la construcción europea y en el resto de sus relaciones externas. No se trata en absoluto de declarar irrelevante la fuerza militar, sino de tener presentes esos factores en la definición de los objetivos, los intereses y las estrategias a la hora de elaborar las políticas. En ese sentido, de Irak pueden extraerse notables lecciones para lo que aquí se trata, como la importancia de mantener una legitimidad que sólo procede de una coherencia de nuestra práctica con los valores y los procedimientos –en particular, la diplomacia, el Derecho internacional y las instituciones internacionales–. Y finalmente, 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.

Factores como los valores, las percepciones y las identidades cuentan mucho en política. En momentos de crisis internacional e institucional como la que vivimos, éstos cuentan tanto como los “intereses” materiales de cada nación definidos objetivamente a priori. Un enfoque cosmopolita no subestima en absoluto los intereses nacionales, sino que obliga a su redefinición en un contexto más amplio. España no puede permitirse en términos

*España podría
ser la primera en
aprender que Irak
reclama una
política exterior
'cosmopolita'*

comunitarios el lujo de no ser simpática, enrocándose en sus intereses nacionales; algo que Francia y Alemania, por desgracia, sí pueden permitirse.

Al intentar llenar de contenido cosmopolita los principios, objetivos, intereses y estrategia de la política exterior, nos enfrentamos a la paradójica situación de que, con su decisión –en las antípodas del cosmopolitismo– de respaldar la invasión anglo-norteamericana de Irak, Aznar logró su objetivo de sacar a España del “rincón de la historia”, en el sentido de meterla de lleno en un enclave genuinamente global que ha reportado a nuestro país una gran notoriedad mundial. El hallazgo de la visión del Partido Popular fue darse cuenta de que España era capaz de alcanzar una proyección global. Posteriormente, como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de marzo, España ha dado un primer salto al escenario mediático internacional. Con independencia de las interpretaciones externas sobre el resultado de las elecciones, lo cierto es que se ha extendido la sensación de que una potencia media como España puede tener una gran influencia, por activa o por pasiva, en los acontecimientos internacionales.

El momento supone una oportunidad única para provocar un giro de ciento ochenta grados en nuestra política exterior, y quizá también en el devenir más inmediato de la política internacional. A partir de ahora, lo que España haga tendrá inevitablemente más repercusión que en el pasado; por ello, es momento de hacer de la desgracia virtud. No basta con rechazar de plano el proyecto neoconservador estadounidense: hay que sustituirlo por una estrategia sólida, porque en caso contrario no habrá servido más que para perjudicar la posición de España y perseverar en el desorden internacional.

El brusco viraje atlantista del gobierno anterior obliga a desempeñar un papel geopolítico totalmente nuevo respecto del pasado, pero éste podría resultar diferente al que se pretendía: que España reoriente su influencia global sobrevenida en una dirección cosmopolita. La paradoja no es tanta, pese a todo. En sus escritos políticos, Emmanuel Kant ya señaló la guerra como una posible vía negativa hacia el cosmopolitismo, suponiendo que los hombres aprenderían de sus errores. España podría ser el primer país europeo del siglo XXI en aprender que la guerra de Irak reclama una nueva orientación en clave cosmopolita de la política exterior y de la política internacional. La necesidad de ese giro no viene dada sólo por imperativos internos de renovación, sino también porque es la mejor estrategia en un mundo globalizado en el que nuestro país tiene que encontrar su lugar.

Un enfoque cosmopolita permitiría al gobierno socialista construir un marco más rico y flexible que le posibilitaría acomodar más fácilmente el amplio y heterogéneo conjunto de sensibilidades de que está compuesta hoy día la proyección internacional de nuestro país. Pongamos el ejemplo de la política hacia Marruecos, una de las prioridades de España. Las relaciones entre nuestros dos países son de una complejidad que cualquier go-

bierno tendrá grandes dificultades no ya para articular una posición que tenga en cuenta los planes y los intereses de todos los actores implicados, sino siquiera para estar informado sobre ellos. No se trata sólo de las relaciones oficiales, que son ya tan complejas que están fragmentadas entre un creciente número de agencias, desde la de cooperación, al Instituto Cervantes o el Centro Nacional de Inteligencia, de difícil coordinación, sino que hay un creciente número de actores privados, empresarios, cooperantes, turistas, universitarios, afectados por las decisiones que pueda hacer un gobierno, sobre todo si son tan inusitadas y abruptas como lo fue el uso de la fuerza en Perejil.

No podemos olvidar, además, que la política con Marruecos afecta directamente a dos comunidades autónomas (Andalucía y Canarias, así como a las ciudades de Ceuta y Melilla), además de a otras indirectamente. Son también legión los organismos multilaterales y las agencias internacionales que desarrollan una política en Marruecos en la que estamos implicados y que nos afecta: así la UE, de la que dependen las relaciones comerciales y pesqueras con Marruecos, o las Naciones Unidas, donde se dilucida el contencioso del Sahara. Por último, pero no menos importante, son los miles de emigrantes marroquíes que viven entre nosotros o llegan cada día para formar parte de este país de forma más o menos permanente.

Esta descripción bastará para darse cuenta de la magnitud de los desafíos a que se enfrentan quienes intenten articular una política hacia el país vecino. Multiplíquese este desafío por el número de países con los que España mantiene unas relaciones de importancia y se comprenderá lo hercúleo de la tarea para cualquier gobierno en el ámbito exterior.

La necesaria reforma institucional

Es preciso pues contar con un sistema que permita conocer y articular esos intereses y expresarlos en políticas flexibles que tengan el suficiente apoyo. Pero hace falta además un buen sistema para aplicar las políticas decididas y para evaluar sus resultados, de manera que estemos siempre en condiciones de rectificar a tiempo. España dispone de muchos recursos para realizar esta tarea, pero están dispersos y no existen mecanismos institucionales para coordinarlos; una falta de coordinación que ha llevado a una progresiva “presidencialización” de la política exterior, que en tiempos de Aznar podría describirse como la política de un solo hombre. Es necesario acabar con esta tendencia y desarrollar los mecanismos institucionales adecuados para gestionar una política de naturaleza tan compleja.

Es éste un ámbito en el que sí sería beneficioso invertir en la construcción de un consenso, ya que no se trataría de ponerse de acuerdo en la sustancia de nuestra política exterior, sino en los procedimientos y mecanis-

mos institucionales necesarios para realizarla. El gobierno de Rodríguez Zapatero podría dejar su huella en la política exterior española convocando a todas las fuerzas políticas a esta tarea por el método de proponer al Congreso la creación de una comisión parlamentaria –como ya se hizo con ocasión de la reforma de la Carta de las Naciones Unidas o de la desaparición del servicio militar obligatorio– que recoja el sentir de toda la sociedad española y elabore una serie de propuestas que contribuyan a la reforma del servicio exterior.

El nuevo gobierno tiene por delante enormes retos para los que hacen falta sabiduría y audacia y, por qué no decirlo, también fortuna. Pero como sabemos desde Maquiavelo, la tarea del gobernante es buscar la fortuna, que sólo sonrío a quien la busca. Es preciso darse cuenta de que, como resultado de la globalización y de la evolución política interna española, la inercia institucional y el consenso fácil en política exterior se han terminado. No se trata ahora simplemente de desandar el camino del gobierno anterior, sino de explorar otros nuevos.