



La retirada de las tropas de Irak y la necesidad de una nueva política exterior

Celestino del Arenal*

Tema: España vive en estos momentos una situación internacional especialmente compleja y difícil que exige que nuestros políticos y nuestra diplomacia estén a la altura de las circunstancias.

Resumen: Que el anuncio de la retirada de las tropas de Irak haya sido la primera decisión política de envergadura hecha pública por el Presidente del Gobierno después de su toma de posesión ante el Rey tiene una especial trascendencia en cuanto expresión no sólo de su voluntad de cumplir fielmente los compromisos electorales y de garantizar al máximo la seguridad de las tropas, sino también de la importancia que atribuye a la política exterior y, consecuentemente, a la necesidad de romper cuanto antes con un modelo de política exterior que considera lesivo para los intereses de España y para su imagen internacional.

En este sentido, el inopinado anuncio de la retirada manifiesta mejor que cualquier otro gesto que el gobierno socialista va a proceder con urgencia y sin medias tintas a replantear el modelo de política exterior desarrollado por Aznar y a recuperar las coordenadas y prioridades que desde 1976 habían inspirado la acción exterior de España.

Análisis: *El modelo Aznar de política exterior*

El modelo de política exterior, articulado por Aznar, a partir especialmente de 2002, rompió radicalmente algunos de los postulados básicos sobre los que se había articulado la política exterior española desde los inicios de la transición democrática, de la mano, primero, de los gobiernos centristas, y después, de los gobiernos socialistas e inicialmente por el primer gobierno popular. El modelo puesto en marcha por Aznar, basado como prioridad en el alineamiento incondicional con la Administración Bush, afectó decisivamente a la posición e imagen internacional de España, incidiendo negativamente en las dimensiones europea, mediterránea e iberoamericana de la política exterior española.

Este modelo se caracterizó a grandes rasgos, en primer lugar, por la ruptura del consenso en el que en términos generales se había basado la política exterior. A través de una política de hechos consumados, que se diseña por Aznar y sus asesores y que se apoya *a posteriori* en la mayoría absoluta del Partido Popular en las Cortes Generales, se articula una nueva política exterior, que ni siquiera se plantea como principio inspirador la búsqueda del consenso con otras fuerzas políticas parlamentarias. La ruptura del consenso, siguiendo la línea marcada por la nueva estrategia de seguridad nacional de la Administración Bush, alcanzó incluso a esa dimensión fundamental de la política exterior

* Celestino del Arenal
Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense

que es la política de seguridad y defensa, al consagrarse por Aznar la estrategia del ataque preventivo, frente a lo establecido en la "Revisión Estratégica de la Defensa", consensuada con las principales fuerzas políticas parlamentarias y presentada públicamente por el propio Aznar en febrero de 2003.

Se caracterizó, en segundo lugar, por la prioridad absoluta que se otorgó a la relación transatlántica. El seguidismo respecto de la política internacional, unilateral, intervencionista y preventiva, de la Administración Bush, que alcanzó cotas inimaginables en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se transformó en el eje central que marcaba la acción exterior. España se transformó en determinados ámbitos en un instrumento de la estrategia de dicha Administración, perdiendo sus señas de identidad en el mundo.

Su tercera característica, consecuencia directa de la anterior, fue la pérdida de prioridad y el debilitamiento de la dimensión europea y su alejamiento del núcleo central de países miembros de la Unión Europea, adoptándose un planteamiento escéptico en lo político y estratégico que, además de contribuir a dividir a Europa, disminuyó el peso y la capacidad de negociación en momentos en los que, como consecuencia de la ampliación, España perdía ya de por sí peso en ese escenario.

En cuarto lugar, fue un modelo que se caracterizó, como consecuencia del alineamiento con los Estados Unidos, por la pérdida de autonomía de las políticas mediterránea e iberoamericana. Aunque en las relaciones con Marruecos, como puso de manifiesto la crisis del islote Perejil, el alineamiento con los Estados Unidos tuvo efectos positivos desde la perspectiva de los intereses españoles, en términos generales la política mediterránea perdió claramente autonomía y perfil. Esa pérdida de autonomía y perfil fue mucho más acusada en el caso de la política iberoamericana, incidiendo negativamente no sólo a nivel de relaciones bilaterales, sino también respecto de las Cumbres Iberoamericanas. La imagen de España, que actuó en muchas cuestiones claves, como, entre otras, la guerra contra Irak, como portavoz de la Administración Bush, se deterioró especialmente en América Latina.

Finalmente, como última característica, que rompía igualmente con lo que había sido una tradición de la política exterior española, se debilitaba la apuesta por el multilateralismo de las Naciones Unidas y se atribuía al derecho internacional un carácter instrumental y secundario, en línea con los principios que inspiraban la política internacional de la Administración Bush. El fin, la defensa de la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo, la tenencia de supuestas armas de destrucción masiva, pasaba a justificar los medios.

Debilidades del modelo Aznar de política exterior

Ese modelo de política exterior era insostenible a medio y largo plazo desde la perspectiva de la defensa de los intereses nacionales de una potencia media como España, con intereses centrados prioritariamente en Europa, pero también en el Mediterráneo y en América Latina, pero que igualmente tiene importantes intereses en común con los Estados Unidos. Ese modelo de política exterior, construido en términos muy personales, unilateralmente, sin consenso alguno, ajeno a lo que es una política de Estado y enfrentado a la gran mayoría de la opinión pública española, había trastocado radicalmente las coordenadas de la política exterior española. Al priorizar por encima de cualquier otra consideración un alineamiento incondicional con la Administración Bush, con la Cumbre de las Azores, celebrada el 16 de marzo de 2003, como hito, había puesto patas arriba nuestras relaciones con Europa, el Mediterráneo y América Latina, se había situado al margen de la legalidad internacional y había "ninguneado" a Naciones Unidas.

Ante esta situación, es claro que cualquiera que hubiese sido el resultado en las elecciones generales celebradas el 14 de marzo, era ineludible la introducción de cambios significativos en ese modelo de política exterior. Si el vencedor hubiera sido Rajoy esos cambios, destinados a equilibrar un modelo totalmente escorado, hubiesen tenido lugar sin rupturas y progresivamente. Habiendo triunfado Rodríguez Zapatero, que había prometido reiteradamente un cambio en el modelo de política exterior de Aznar, era lógico que los mismos se produjeran rápida y radicalmente.

Difícilmente en un país democrático puede un gobierno mantener a largo plazo una política exterior que no es asumida en sus grandes líneas como política de Estado por las principales fuerzas políticas, que es rechazada por la gran mayoría de los ciudadanos y que interpreta en términos puramente instrumentales el derecho internacional, so pena de desarrollar una política exterior debilitada, poco consistente y escasamente confiable de cara al futuro para los demás Estados.

En todo caso, por lo tanto, era necesario replantear la política exterior desarrollada por Aznar, volver a construir una política de Estado y situar de nuevo a España en una posición protagonista, equilibrada y mínimamente autónoma a nivel internacional.

El carácter eminentemente personal que tuvo el giro dado por Aznar a la política exterior española es una ventaja de cara a su replanteamiento, pues facilita un cambio que es necesario.

Oportunidad y necesidad de la retirada de Irak

En este sentido, no puede extrañar la decisión del Presidente del Gobierno de retirar las tropas españolas de Irak en cumplimiento de la promesa electoral realizada. La participación de las Fuerzas Armadas Españolas en la ocupación de Irak sintetizaba en términos populares más que cualquier otro hecho lo anómalo, desde la perspectiva de los intereses de España, de la política exterior puesta en marcha por Aznar, tanto más cuanto que, como consecuencia de la evolución de la posguerra, se había desvirtuado totalmente la misión inicial con la que el gobierno Popular había justificado su presencia en Irak.

La opinión unánime de todas las fuerzas políticas parlamentarias, con la única excepción del Partido Popular, a favor de esa retirada, unido a la posición absolutamente mayoritaria de la sociedad española en el mismo sentido, reforzaba aun más la oportunidad de dicha decisión.

Lo único discutible es la rapidez con la que se ha tomado. Pero parece evidente que si, por un lado, como todos los datos lo corroboran, las Naciones Unidas no iban a poder asumir el control político y militar en Irak, por la situación de deterioro constante y creciente en que se encuentra ese país y porque los Estados Unidos no están dispuestos a ceder el mando militar, y, por otro lado, se había desvirtuado totalmente la misión, primero humanitaria y después de reconstrucción, estabilidad y seguridad, para las que, según el gobierno Aznar, habían sido enviadas, una vez tomada la decisión lo mejor era hacerlo cuanto antes y por sorpresa, pues con ello los costes políticos a nivel internacional derivados de la decisión serán siempre menores y más fácilmente asumibles.

Dejar transcurrir el tiempo hasta agotar el plazo del 30 de junio lo único que hubiera hecho es pudrir y complicar la puesta en práctica de la decisión, pues se hubiesen multiplicado las presiones de los Estados Unidos y de sus aliados en Irak para lograr una eventual marcha atrás, se hubiesen incrementado los riesgos para la seguridad de las tropas y aumentado notablemente las posibilidades de un chantaje al gobierno por parte de los grupos terroristas. Incluso se podría haber planteado en ese tiempo muerto un

escenario internacional e iraquí diferente al actual, que hiciera mucho más costosa y difícil políticamente la retirada, con los costes que ello tendría para la credibilidad del gobierno de Rodríguez Zapatero.

¿Son asumibles los costes?

La retirada, como es lógico, va a tener costes políticos y económicos para España y puede deteriorar su imagen en ciertos círculos políticos a nivel internacional, especialmente en las relaciones con los Estados Unidos, pues la decisión española debilita significativamente la estrategia política, aunque no la militar, de la Administración Bush en Irak, constituye un contratiempo más en la carrera hacia su reelección y resquebraja una coalición prendida en algunos casos con alfileres, como se ha puesto de manifiesto con el anuncio de Honduras y la República Dominicana de que proceden igualmente a retirar sus tropas.

Es indudable también que los costes no van a derivar sólo de la retirada de las tropas españolas de Irak, por cuanto que la misma no es sino el primer paso dado por el gobierno socialista en la línea de un replanteamiento general del modelo de política exterior puesto en marcha por el gobierno Aznar. El cambio en el modelo de política exterior que se va a producir a partir de este momento, al afectar sin lugar a dudas a la prioridad que hasta ahora se atribuía a la relación con los Estados Unidos y especialmente al alineamiento incondicional con la Administración Bush, tendrá con seguridad costes añadidos que no se pueden ignorar.

En cuanto a la supuesta pérdida de credibilidad de España en la escena internacional, que se está alegando reiteradamente por los representantes del Partido Popular, si es verdad que puede existir en algunos ámbitos políticos, especialmente norteamericanos, no lo es menos que, en última instancia, deriva no tanto de la decisión de retirar las tropas de Irak, conocida desde hacía un año, sino de la política exterior "personal", unilateral y no consensuada, puesta en marcha por Aznar. Esa política exterior, por su propia génesis y desarrollo, quedaba necesariamente expuesta en sus principios básicos a los albrures de un cambio del signo político del gobierno en España, como efectivamente así ha sucedido el 14 de marzo.

Pero los costes no van a ser mayores que los que tuvo para España el viraje radical que Aznar impuso a la política exterior, con su alineamiento incondicional con la Administración Bush, su alejamiento del centro de toma de decisiones en Europa y la pérdida de autonomía de la política hacia América Latina.

Ni la pérdida de imagen va a ser superior tampoco a la que se produjo como consecuencia del cambio de política exterior decidido por Aznar, pues entonces España se contagió de los problemas de imagen que tiene la Administración Bush en el mundo, rompiéndose la imagen internacional, trabajosamente construida desde 1976, de país "europeo", multilateralista, respetuoso del derecho internacional y de las Naciones Unidas.

En última instancia, ¿no habría que responsabilizar de los costes actuales, que se derivan de la vuelta a las coordenadas consensuadas de la política exterior española, a aquellos que, obviando la búsqueda de consenso, cambiando las prioridades de la acción exterior, violando la legalidad internacional y saltándose a las Naciones Unidas, rompieron a partir de 2002 el modelo de política exterior que se había venido configurando desde 1976?

Conclusiones: *Hacia un nuevo modelo de política exterior*

En todo caso, este replanteamiento necesario del modelo de política exterior, emprendido por el gobierno de Rodríguez Zapatero, que tiene como primer paso importante la

retirada de las tropas españolas de Irak, no supone que haya que volver sin más al modelo articulado a partir de 1976, aunque en términos generales sus principales características siguen siendo válidas. Es necesario que a la vista de los cambios que se han producido en el escenario mundial a partir del 11 de septiembre y de la experiencia vivida por España desde entonces, especialmente a raíz del 11 de marzo de 2004, se formule y defina un modelo nuevo de política exterior consensuado en sus ejes fundamentales y que cuente con el apoyo de la sociedad española; equilibrado en sus dimensiones europea y transatlántica; que plantee en términos no dependientes sus políticas iberoamericana y mediterránea; realista, en función de los recursos que tiene España; beligerante con el terrorismo, pero que apueste sin medias tintas por la legalidad internacional y el protagonismo de las Naciones Unidas; creíble por haberse construido en base al consenso de las principales fuerzas políticas parlamentarias, lo que es compatible con que cada gobierno ponga sus acentos y matices; que contribuya a unir y no a dividir en la defensa de la democracia y los derechos humanos a nivel internacional.

En definitiva, hay que superar la concepción de la política exterior como una política personal, puesta una vez más de manifiesto con la llamada de Aznar a Bush para lamentar la retirada decidida por Zapatero, y volver de nuevo a poner en marcha una política de Estado, que esté por encima de las filias personales y de los avatares políticos nacionales. Sólo desde esas bases la política exterior española será creíble, consistente y eficaz y se podrá plantear con ambición la posición de España en Europa y en el mundo.

Todo lo anterior pone de manifiesto la situación internacional especialmente compleja y difícil que está viviendo España en estos momentos y que va a vivir en los próximos meses y la necesidad de que nuestros políticos y nuestra diplomacia estén a la altura de las circunstancias.

Celestino del Arenal
Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense