

# *La idea de España como potencia internacional en los modelos de política exterior de Aznar y de Rodríguez Zapatero<sup>1</sup>*

Juan Carlos JIMÉNEZ REDONDO

## INTRODUCCIÓN

Numerosos analistas han señalado que la segunda legislatura de gobierno del Partido Popular supuso una ruptura brusca respecto de las líneas tradicionales de la política exterior española. Según estos autores, el presidente Aznar habría seguido una nueva línea preferencial de corte netamente atlantista y, por tanto, alejada de los verdaderos intereses de España al quedar *embriagado* por el deseo de jugar un papel internacional muy superior al que correspondería a las verdaderas posibilidades de una potencia media como España<sup>2</sup>.

Este nuevo alineamiento internacional quedó representado simbólicamente por la famosa «foto de las Azores», en la que aparecían Aznar, el presidente norteamericano George W. Bush y el *premier* británico Tony Blair actuando el entonces jefe de gobierno portugués, José Manuel Durao Barroso, como anfitrión. La foto, efectivamente, fue un error. Sin embargo, el giro geopolítico, geoestratégico e, incluso, geocultural que demostraba no lo fue en sí mismo. Fue, más bien, expresión de la fase de maduración de un nuevo modelo de política exterior que arrancó de forma tímida en 1996 como parte de un proyecto político global de transformación y reforma de España, y que encontró a partir de 2000 y, sobre todo, tras el 11 de septiembre de 2001 vía libre para desarrollar-

---

<sup>1</sup> Este artículo reconsidera y actualiza en sus líneas fundamentales nuestro estudio: J.C. JIMÉNEZ REDONDO (2006), *De Suárez a Rodríguez Zapatero: la política exterior de la España democrática*. Madrid, Dilex.

<sup>2</sup> A. REMIRO BROTONS (2003), «La política exterior de Aznar», *El Mundo*, 1 de noviembre de 2003. C. GARCÍA (2007), «Las relaciones de España con Estados Unidos: la clave interna de un desencuentro exterior». *Quorum*, 19, 64-71. I. BARRENADA; I. MARTÍN y J.A. SANHAUJA (2004), «L'Espagne et la guerre en Iraq (2002- 2004): ruptures dans la politique extérieure». *Critique Internationale*, n.º 23, pp. 9-21.

se<sup>3</sup>. Un proyecto político integral, coherente dentro de su propia lógica, y tan ambicioso que acabó truncado por las insuficiencias en la transmisión de su verdadera dimensión y alcance.

El error de los gobiernos del Partido Popular no se produjo en el diseño del modelo, sino en su desproporción y en la comunicación parcial y defectuosa de su significado. Fracasó por la fuerte carga ideológica que adoptó, que le hizo adquirir una extraordinaria rigidez, y por ser incapaz de transmitir la idea de que un nuevo estatus internacional obligaba al país a asumir nuevas responsabilidades internacionales, especialmente en los ámbitos de la seguridad y la defensa. De hecho, una parte muy importante de la sociedad española no aceptó desempeñar ese papel ni asumir esas responsabilidades. El proyecto del presidente Aznar acabó generando un importante rechazo social debido a la sólida permanencia de una mentalidad colectiva fuertemente pacifista<sup>4</sup> y a la amplia incompreensión demostrada por muchos españoles de que ese ejercicio de estatus tuviera que comportar la participación en un conflicto militar percibido mayoritariamente como ilegal, desproporcionado e injusto.

El error fue, en suma, la falta de capacidad para incorporar a una parte importante de la ciudadanía española al proyecto. La equivocación fue hacer del atlantismo, o mejor, de un atlantismo excesivamente anclado en la perspectiva ideológica del neoconservadurismo norteamericano, un instrumento rígidamente finalista y cerrado en sí mismo, construyendo en torno a él un sueño ideológico y dogmático de potencia que desbordó los cauces de moderación y prudencia que todo nuevo proyecto de política exterior necesita para madurar.

## 1. LA DEFINICIÓN DE LOS MODELOS DE POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior de la España democrática ha seguido hasta hoy una sustancial lógica de continuidad. Y lo ha hecho sobre la base de un proceso de

---

<sup>3</sup> Este es el sentido, en nuestra opinión, que cabe atribuir a las palabras de Aznar en la entrevista mantenida con el presidente estadounidense George Bush en el rancho de Crawford cuando el presidente español manifestó que era consciente de que estaba cambiando la política seguida por España en los últimos doscientos años. Es decir, era consciente de que su decisión de apoyar la guerra con o sin resolución de la ONU suponía asumir una función de potencia que España no ejercía desde hacía dos siglos. El acta de la reunión entre Bush y Aznar fue publicada por *El País*, 26 de septiembre de 2007. Ver también la edición del mismo periódico de 25 de septiembre de 2007.

<sup>4</sup> De un pacifismo pasivo que denota el descompromiso histórico de la sociedad española hacia los conflictos internacionales y la primacía y el recuerdo de los conflictos de origen interno, especialmente de la guerra civil.

ampliación de sus intereses geográficos, de una expansión de sus ámbitos de atención y, en definitiva, de una progresiva profundización en sus formas de participación en el sistema internacional. De esta manera, desde 1975 podemos diferenciar dos modelos específicos de política exterior: el modelo de transición, homologación y consolidación democrática, iniciado por los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, pero que alcanzó su culminación durante los gobiernos socialistas de Felipe González, y el modelo de cambio de estatus característico de la etapa de gobierno del presidente José María Aznar. Ambos modelos se interrelacionan dinámicamente, ya que no varían fundamentalmente ni los intereses ni los escenarios básicos de inserción, aunque sí lo hacen, lógicamente, los fines. El primero tuvo como meta esencial la inserción de España en la sociedad internacional y, muy especialmente, la homologación y normalización de su posición dentro del marco europeo y occidental. En el segundo, la normalización ya alcanzada dio paso a una participación crecientemente ambiciosa que acabó, finalmente, con la búsqueda de un nuevo estatus en el sistema internacional, tanto desde una perspectiva regional como también mundial, que situara a España dentro del grupo de potencias occidentales con capacidad global de decisión e influencia. Modelos distintos entre sí, pero en ambos casos se trataba de proyectos con una clara fijación de estrategias, metas y objetivos.

El primer modelo se concibió con un carácter instrumental, como un elemento necesario del proceso democratizador interno, asumiendo que España era una potencia media con intereses limitados y dependientes del marco europeo. De ahí que su preocupación básica fuera la incorporación a las Comunidades Europeas, el ejercicio de una política de responsabilidad activa dentro de ellas, y la puesta en marcha de un amplio proceso de europeización de los intereses nacionales de España. En cambio, el segundo modelo se concibió con un carácter finalista. Esto es, la médula del proyecto aznarista de reforma y transformación interna del país era convertir a España en una potencia occidental de dimensión global que pudiera ejercer influencia y adoptar decisiones en todos los ámbitos y escenarios internacionales relevantes. Por eso era imprescindible la vinculación directa y profunda con la entonces gran, y única, potencia dominante: los Estados Unidos.

El modelo de transición y consolidación democrática partió de la idea de España como potencia media con intereses limitados que, además, tenía que jugar con factores de especial vulnerabilidad, dada la larga permanencia de un régimen autoritario y la situación de semiaislamiento heredada del mismo. Por eso se orientó a extraer del sistema internacional recursos materiales impres-

cindibles para su propio desarrollo, sobre todo, de carácter económico y financiero, pero también recursos intangibles, fundamentalmente de credibilidad internacional, decisivos para asentar y encauzar el proceso interno de cambio político. Pero este modelo tuvo en sus orígenes un límite claro: la imposibilidad de que las divergencias en materia de política exterior y de seguridad y defensa pusieran en riesgo el complicado acuerdo interno necesario para la democratización efectiva del país. La primacía de la reforma interna llevó al gobierno de Adolfo Suárez a arrinconar cualquier iniciativa que pudiera levantar la oposición de la izquierda política o social, y esta postura de abstención, que no de consenso, hizo que la transición en política exterior fuera básicamente incompleta, al relegarse la definición de una nueva política de seguridad y defensa.

En este ámbito, las diferencias esenciales entre las fuerzas políticas tenían su origen en el antiamericanismo estructural de la izquierda española y en su visión de la Guerra Fría basada en el concepto de coexistencia positiva hacia la Unión Soviética, que empujaba hacia posiciones de no alineamiento. En cambio, para el centro-derecha era evidente que la homologación y la normalización internacional de España pasaban por la definición de una política de defensa y seguridad efectiva, que sólo podía realizarse si España pasaba a ser miembro de pleno derecho de la OTAN. Desde esta óptica, la plena integración en la Alianza Atlántica era la única opción posible para acabar con esa anormal inserción sustentada en una relación directa con los Estados Unidos, siempre parcial y asimétrica en caso de seguir por sus tradicionales cauces de estricta bilateralidad. Así lo comprendió el presidente Leopoldo Calvo Sotelo, que decidió romper la política de consenso negativo proponiendo a las Cortes la incorporación plena de España a la OTAN, sin contar para ello ni con el apoyo del Partido Socialista ni del Partido Comunista.

Esta decisión, y el posterior giro atlantista del presidente González, significaron la definitiva superación del modelo de política exterior heredado del autoritarismo franquista y la consolidación del nuevo modelo democrático<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> G. PUENTE ORDÓRICA (2003), «España en la Alianza Atlántica: el proceso político de su incorporación». *Foro Internacional*, n.º 172, pp. 309-346. En general, J.L. NEILA HERNÁNDEZ (2003), «La normalización de la política exterior y de seguridad en la España democrática (1975-2000): ¿una doble transición?» en M. BALADO RUIZ-GALLEGOS y J.A. GARCÍA REGUEIRO (coords), *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*. Madrid, Bosch, pp. 1185-1198.

## 2. LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO: A LA BÚSQUEDA DE INFLUENCIA

Con la victoria del PSOE en 1982, el modelo de inserción y normalización se orientó a asegurar la incorporación de España al proceso de construcción europea y a la europeización de sus intereses y objetivos nacionales. Por entonces, Europa era concebida como garantía de democracia, progreso y prosperidad. Europa era interpretada de acuerdo con su función percibida de solución del secular atraso español. En otras palabras, Europa como bandera del proceso modernizador del país y su esencial referencia legitimadora. La integración en la Europa democrática, en la Europa de los derechos, de las libertades fundamentales y del pluralismo político debía ser, en consecuencia, el escenario natural de recreación de la nueva identidad de la España democrática.

La integración de España en las Comunidades Europeas en 1986 supuso la culminación del proceso de normalización y homologación internacional, y también, de todo un modelo concebido para encauzar el tránsito de una política exterior autoritaria a una política exterior democrática; Pero el éxito en la consecución de sus fines agotó su eficacia, abriendo una nueva e incipiente fase caracterizada por la búsqueda de influencia en el sistema internacional. Y parece evidente que esta fase nunca se hubiera abierto si España no hubiera definido de forma definitiva su inserción militar en la OTAN. El cambio de posición liderado por el presidente González supuso un indudable desgaste político e ideológico para el político socialista, pero aseguró al país su inserción definitiva dentro del mundo democrático y desarrollado.

El espacio natural de esta inflexión del modelo fue el escenario comunitario, lo que supuso un muy significativo proceso de europeización de la política exterior española, al mismo tiempo que permitió extraer del sistema comunitario recursos fundamentales para el desarrollo interno español. La transferencia neta positiva de recursos hacia España demuestra el acierto de esa apuesta por inscribirse activamente en una profundización del proceso de integración europeo bajo el impulso francés y, fundamentalmente, alemán. Pero, además del beneficio económico, la pertenencia a la Europa comunitaria reforzó muy notablemente la imagen exterior de España. Por primera vez desde hacía largos años, España apareció homologada a sus socios comunitarios, ofreciendo al exterior una imagen de seriedad, estabilidad y eficiencia que alimentó una identidad nacional renovada, asociada a valores democráticos y constitucionales, de modernidad, libertad y pluralidad.

El gobierno socialista apostó por una arquitectura europea de defensa compatible con un atlantismo matizado y crítico, pero esencialmente atento a cumplir los compromisos internacionales de España, como se puso de manifiesto en la guerra contra Irak de 1990-91. En términos materiales, la contribución española fue relativamente modesta, pero tuvo gran valor simbólico al representar la definitiva renuncia de España a quedarse al margen de todo conflicto internacional. Esta política de credibilidad internacional pretendió demostrar el cambio experimentado por el país, tanto desde un punto de vista político como económico, lo que dejó ver que España estaba ya preparada para ejercer fórmulas más significativas de influencia internacional y para asumir nuevas políticas propias de esa condición de potencia en crecimiento. Muy especialmente, una política activa de cooperación para el desarrollo y una política cada vez más asentada de participación de las fuerzas armadas españolas en misiones multinacionales en el exterior<sup>6</sup>.

Apenas veinte años después de abandonar el autoritarismo, la democracia española no sólo se había homologado a las democracias de su entorno, sino que comenzaba a asumir nuevas funciones de influencia internacional, lo que, además, era firmemente apoyado por una opinión pública caracterizada por una amplia sensación de «ser alguien en el mundo».

### 3. DE LA INFLUENCIA AL EJERCICIO DE PODER

A finales de los años ochenta el sistema de la Guerra Fría desapareció propiciando la extensión de un difuso nuevo orden mundial, de base más liberal y democrática, bajo la hegemonía de la superpotencia triunfante. Por primera vez en mucho tiempo, España pudo participar activamente en la reconfiguración de un nuevo orden mundial, asumiendo las responsabilidades propias de su nueva posición de relativa influencia internacional. Y por primera vez en muchos años, no renunció a hacerlo. Por eso, la España gobernada por Felipe González se integró decididamente en la coalición militar internacional liderada por los Estados Unidos que protagonizó la guerra del Golfo de 1990-91, e intervino también activamente en las fuerzas multinacionales que actuaron en la antigua Yugoslavia.

---

<sup>6</sup> M.C. YBARRA ENRÍQUEZ (2000), «La otra presencia internacional de España: la cooperación internacional». Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia Contemporánea, n.º 13, pp. 255-270. I. C. MARRERO ROCHA, (2007), La participación de las Fuerzas armadas españolas en misiones de paz. Madrid, Plaza y Valdes.

La reacomodación del orden internacional al nuevo marco de la posguerra fría enfrentó al país con nuevos retos en Europa, su ámbito fundamental de inserción. El cambio radical producido por el hundimiento del totalitarismo soviético en el mapa geopolítico del continente anunció un nuevo proceso de distribución del poder que podría ser claramente perjudicial para los intereses de España. De hecho, los fantasmas de la marginalidad volvieron a aparecer. La respuesta del gobierno González fue rápida y, seguramente, eficaz: apostar por más Europa. En otros términos, desde la perspectiva del presidente González, España sólo podría afrontar los riesgos de la marginalidad engarzándose estructuralmente al núcleo duro de la Comunidad, intentando comprometerle con una política global de solidaridad europea que compensara la debilidad estructural que todavía presentaba España. Para conseguir este objetivo, el gobierno socialista apoyó de forma decidida el reconocimiento rápido de la unificación alemana, pues era consciente de que constituía condición imprescindible para que Alemania aceptara liderar el proceso de profundización del proceso integrador europeo.

En resumen, en un momento de profunda transformación geopolítica del continente, España intentó y consiguió maximizar su débil posición relativa dentro de la Europa comunitaria apoyándose en la potencia rectora de ese sistema regional europeo. A cambio, obtuvo fondos compensatorios muy importantes para la economía española y una destacada capacidad para plantear temas de la agenda europea como, por ejemplo, la incorporación al acervo comunitario del concepto de ciudadanía europea. Sin embargo, España tuvo que aceptar que la profundización del proceso de integración comportara la fijación de un calendario para la creación de una moneda única y el establecimiento de una serie de requisitos económicos para acceder a ella. Algo que la economía española no parecía en condiciones ni de cumplir ni de alcanzar. Por tanto, la política de «más Europa» y de engarce a la hegemonía continental de Alemania (y subsidiariamente de Francia) del presidente González, acabó generando una profunda contradicción: España se vio obligada a apostar por un proceso liderado por unas potencias que imponían unos requisitos de participación que España no estaba en condiciones de cumplir. La Unión Económica y Monetaria se convirtió para España en una verdadera trampa para su condición de potencia, pues debía apoyar un proceso que podría devolverle a un estatus de país periférico y marginal de Europa, ya que la profunda crisis política y económica que caracterizó la última legislatura del presidente González hacía muy difícil plantearse la posibilidad de cumplir los requisitos establecidos para acceder a la moneda única.

La crisis generó una apreciable frustración colectiva que dio lugar a una ola de euroescepticismo que acabó con esa visión casi idílica del sueño europeo. Desde 1992 comenzó a extenderse una nueva visión de Europa basada en la constatación de que la Comunidad era esencialmente un juego de intereses nacionales en concertación permanente. En realidad, a partir de 1992, la política europea de España se llenó de realismo en la defensa de los intereses nacionales y es, precisamente, esta línea la que conecta directamente la política del presidente González con la política de José María Aznar.

#### 4. LA CULMINACIÓN DEL CAMBIO DE ESTATUS

La línea de europeísmo realista, o de defensa de los intereses nacionales en Europa inaugurada por los gobiernos socialistas a partir de 1992, encontró en el modelo del presidente Aznar su máxima expresión. Es más, el reto europeísta al que se enfrentó el primer gobierno del Partido Popular fue, indudablemente, la piedra angular del nuevo modelo que pretendió implantar. El éxito económico experimentado durante los tres primeros años de la legislatura permitió a España, ante la sorpresa del resto de socios comunitarios, cumplir la práctica totalidad de los criterios de convergencia a excepción del referido a la deuda pública. Pero lo fundamental fue que España construyó Europa dentro del grupo dirigente, lo que reforzó notablemente su credibilidad internacional y la propia consideración que los españoles tenían de la relevancia del país en el continente y en el mundo. En definitiva, el cumplimiento de los requisitos de Maastrich constituyó un factor básico y esencial para que España estuviera en condiciones de revisar su condición de potencia en un doble plano: primero, de autopercepción de país relevante en el concierto mundial; y, en segundo término, de país visto desde el exterior como una potencia efectivamente en ascenso.

La piedra angular del modelo aznarista no estuvo, sin embargo, en las áreas o acciones a realizar, sino en el marco ideológico que sustentó todo su proyecto reformista, cuya base fue la búsqueda de un patriotismo constitucional que alimentara un nuevo sentimiento nacional alejado de los viejos clichés de la derecha conservadora y reaccionaria o del franquismo. Aznar partió de la idea de democracia construida y, por tanto, asumió con naturalidad la cualidad democrática del pensamiento liberal-conservador, lo que reforzó su radical rechazo a esos complejos ideológicos de aparente falta de intrínseca legitimidad democrática visibles desde comienzos de la Transición en la mayor parte del centro derecha español.



Esta fuerte carga ideológica trajo consigo, además, la natural superación de los tópicos consensuales y conscientemente autolimitados de los primeros años del cambio político. En definitiva, el presidente Aznar presentaba un universo ideológico muy definido y un proyecto político concreto que llevar efectivamente a la práctica cuando las condiciones materiales del país lo permitieran. De ahí su evidente inflexibilidad, convertida por sus muchos detractores en intransigencia y dogmatismo. Lo esencial, en definitiva, fue que la llegada de Aznar al Palacio de la Moncloa supuso la llegada al poder de una nueva derecha, ideológicamente bien estructurada, socialmente bien asentada, y firmemente representada desde un punto de vista político por un partido compacto y férreamente homogeneizado. Una derecha cuya idea global había superado la de simple gestión de los asuntos públicos para adentrarse por nuevas sendas reformistas y transformadoras del país. En este sentido, la política exterior no sólo no era algo marginal a ese proyecto, sino que era algo central del mismo.

Aznar llegó al poder en un momento en el que la estructura y la dinámica del sistema internacional no se definían ya por la bipolaridad y la Guerra Fría, sino por la globalización. Para esta generación de políticos liberal-conservadores, el mundo era como un tablero de competencia económica en el que sólo aquellas economías que lograran ser más competitivas podrían desempeñar las nuevas funciones de liderazgo. De aquí la carga fuertemente economicista de todo el modelo, especialmente visible en el período 1996-2001. Este nuevo mundo de la globalización económica era también, a sus ojos, el de la globalización política. Esto es, para ellos, la desaparición de la URSS no había significado únicamente el fin de la Guerra Fría en términos geoestratégicos, sino que asumían esa lectura que popularizó Francis Fukuyama de la desaparición del comunismo como alternativa política al sistema liberal democrático<sup>7</sup>. El mundo percibido por el presidente Aznar era el mundo de la lógica globalizadora basada en el ideal liberal de unas democracias abiertas y legitimadas internamente, que se relacionaban de forma pacífica a través de una economía abierta y próspera. De ahí la atracción del nuevo presidente hacia los Estados Unidos, a los que consideraba la gran potencia exportadora de la democracia por el mundo. Y de ahí también la vinculación esencial y radical del modelo de política exterior con la construcción de un modelo político interno basado en un Estado limitado pero eficiente, crecientemente desregulado para favorecer la consolidación de mercados lo más liberalizados posible, y la transferencia de recursos al sector privado, que para los

---

<sup>7</sup> F. FUKUMAYA (1992), *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona, Paidós.

entonces dirigentes del Partido Popular era el que verdaderamente generaba bienestar para los ciudadanos<sup>8</sup>.

En definitiva, el objetivo esencial, básico y sustantivo del gobierno de Aznar fue cumplir las condiciones acordadas en Maastricht para poder acceder a la tercera fase del proceso en la fecha señalada: el 1 de enero de 1999; pues de ello dependía hacer efectiva su concepción de España como potencia<sup>9</sup>. El éxito del gobierno de José María Aznar no fue meramente económico, sino fundamentalmente político, pues el entonces presidente del gobierno consiguió evitar el riesgo de que España acabara inserta en el pelotón de cola de una Europa configurada a dos velocidades. España consiguió entrar definitivamente a formar parte de los países líderes del proceso integrador, aunque con una acusada vulnerabilidad económica que obligaba a seguir extrayendo importantes recursos económicos y financieros de Europa. En esto, la política del nuevo gobierno no pudo separarse mucho de la del presidente González, pues, en definitiva, España seguía teniendo una dependencia estructural difícilmente superable. España quería ocupar un estatus político privilegiado y al mismo tiempo seguir siendo un país receptor de fondos de cohesión. De hecho, esta profunda contradicción está en la raíz de las posiciones de firmeza nacionalista —o de intransigencia nacionalista si se quiere ver así— adoptadas por el gobierno de Aznar en muchos de los Consejos Europeos decisivos para la construcción de la Europa del siglo XXI.

Pero lo fundamental del éxito europeo del presidente Aznar fue que estímulo la evolución del modelo hacia un deseo de ejercicio de liderazgo mundial, aunque para lograrlo era imprescindible engarzarse al gran hegemón mundial: los Estados Unidos<sup>10</sup>. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 aceleraron el giro atlantista característico de la segunda legislatura de gobierno del Partido Popular<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Idea expresada en la propuesta de pasar del concepto de Estado de Bienestar al de Sociedad del Bienestar.

<sup>9</sup> J.M. Aznar (2004), *Ocho años de gobierno. Una visión personal*. Barcelona, Planeta.

<sup>10</sup> E. SÁNCHEZ MATEOS (2000), «Camino viejo y sendero nuevo: ¿España, hacia una política exterior global?» *Anuario internacional CIDOB*. Barcelona, Fundación CIDOB, n.º 1, pp. 27-34. Richard GILLESPIE, (2001), «Lindando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio». *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona, Fundación CIDOB. pp. 23-33.

<sup>11</sup> Giro con evidentes repercusiones internas y externas para España. A. AIXALA I BLANCH (2005), «La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad». *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n.º 69, pp. 89-105.

## 5. EL 11 DE SEPTIEMBRE Y LA VUELTA AL PARADIGMA DE LA SEGURIDAD

Los atentados del 11 de septiembre<sup>12</sup> tuvieron un triple efecto. Primero, marcaron una aguda concentración de la política exterior española en los ámbitos de la seguridad y de la defensa. En segundo lugar, fueron esenciales para acelerar y radicalizar el proceso de profunda ideologización experimentado por la política exterior española. Y, en último término, abrieron una nueva percepción sobre el terrorismo en general y sobre lo que suponía padecer internamente una permanente actividad terrorista, que podía ser aprovechada para dar un paso decisivo en el apoyo internacional a la resolución de uno de los principales problemas a los que se enfrentaba España después de treinta años de democracia.

La banda terrorista ETA había gozado tradicionalmente de una sorprendente indulgencia por parte de muchos países europeos. Durante los primeros años de gobierno del Partido Socialista, la colaboración internacional había avanzado de forma apreciable pero, globalmente, seguía siendo decepcionante al perdurar una absurda concepción del derecho de asilo que no sólo daba evidentes salvaguardias a los terroristas, sino que ponía en duda la calidad democrática de España y de su Estado de derecho. Los atentados islamistas del 11 de septiembre aceleraron la cooperación internacional contra el terrorismo porque permitieron asociar a esta lucha a la potencia hegemónica global. De hecho, el impacto de los atentados permitió avanzar en la creación en Europa de un espacio judicial único en el que funcionara un mecanismo automático de detención y entrega en casos de crimen organizado y terrorismo, y permitió también la inclusión de Batasuna y otras organizaciones afines en la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado norteamericano. De esta forma, frente a la histórica pasividad europea, la relación atlántica paso a tener un carácter estratégico esencial para la protección de los intereses nacionales, pues estaba en juego, nada más y nada menos, la posibilidad de abrir una nueva y decisiva vía para luchar contra ETA.

José María Aznar partía de la idea de que el terrorismo representaba una amenaza cierta, concreta y real para la libertad y la seguridad en el mundo, ya

---

<sup>12</sup> Sobre su influencia como factor de cambio de las circunstancias globales, M. IGLESIAS-CAVICCHIOLI (2007), «A Period of Turbulent Change: Spanish-US Relations Since 2002». *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. Vol. 8, n.º 2, pp. 1-17.

se manifestara localmente, como era el caso de ETA, o lo hiciera globalmente como Al Qaeda. En el fondo, a ojos del entonces presidente del gobierno, sus dinámicas de funcionamiento y sus objetivos eran prácticamente los mismos, por lo que no había más respuesta que luchar por su desaparición completa<sup>13</sup>. Por tanto, el 11-S fue visto como un acto de guerra lanzado no contra un país específico, sino contra una forma de ver y entender el mundo, la forma propia de las sociedades demoliberales occidentales. Y como tal acto de agresión creyó que debía ser encarado<sup>14</sup>. Por eso, en opinión del presidente español estaba justificado el uso de la fuerza y la aceptación del concepto de intervención preventiva, concebido sobre la base de un derecho de autodefensa concretado mediante acciones militares de anticipación ante amenazas previsibles. La sintonía con la evaluación estratégica realizada por la Administración Bush era, en definitiva, amplia y cada vez más profunda<sup>15</sup>.

Esta lógica de la inseguridad se tradujo en una visión exageradamente rígida de la sociedad internacional, según la cual ésta se configuraba en forma de escenario potencialmente hostil muy diferente de los espacios domésticos de convivencia. En esas condiciones, cada Estado debía preocuparse por garantizar sus intereses nacionales gracias a la credibilidad de un gobierno fuerte y eficiente y al establecimiento de alianzas fuertes. En consecuencia, el ejercicio efectivo de la influencia internacional debía basarse en la movilización de unas capacidades determinadas, materiales o relacionales, y aquí es donde Estados Unidos jugaba un papel esencial, pues era evidente que la nueva realidad del mundo les había consolidado como potencia hegemónica global. Esto es, la única con poder suficiente para asegurar las reglas de juego internacionales desde principios y valores amplísimamente compartidos, tanto en términos políticos como ideológicos, por la mayor parte de la clase dirigente española y, sobre todo, por el propio Aznar.

La política del presidente Aznar respondía a la convicción de que correspondía a una potencia o conjunto de potencias (entre las que debía estar España) la

---

<sup>13</sup> Intervención de D. José María Aznar ante la Comisión de Investigación sobre el 11-M. Congreso de los Diputados. 29 de noviembre de 2004.

<sup>14</sup> La idea subyacente era que la civilización occidental se hallaba en riesgo, por lo que no podía renunciar a autoprotgerse. En el fondo, latía la idea de crisis civilizacional y la percepción de que una parte de esa civilización occidental parecía haber renunciado a defender sus principios y valores fundamentales. Como ejemplo, F. PORTERO (2005), «Occidente, una civilización en declive». *Memoria y Civilización: anuario de Historia de la Universidad de Navarra*, n.º 8, pp. 97-114.

<sup>15</sup> R. BARDAJÍ (2001), «La revolución estratégica de Georges W. Bush». *Política Exterior*, vol. 15, n.º 82, pp. 113-121.

responsabilidad de asumir un compromiso general que asegurara la estabilidad y el orden internacionales sobre bases liberales y democráticas<sup>16</sup>. En estas circunstancias, la hegemonía adoptaba una dimensión no sólo material, sino también inmaterial, al basarse en la propagación de unos valores básicos como la democracia, la libertad, la seguridad del mundo occidental o la estabilidad internacional<sup>17</sup>. Seguro que Aznar era partidario de que ese orden hegemónico se mantuviera por la convicción y no por la coacción. Pero esto sólo era posible en ausencia de graves amenazas. En caso contrario, Aznar consideraba que la responsabilidad de los aliados hacia el mantenimiento de la estabilidad hegemónica no podía descartar el uso de la fuerza. Por eso España no dudó en apoyar la campaña militar llevada a cabo por los Estados Unidos en Irak en 1998, ni tuvo reparos en participar con cuatro aviones F-18 en los ataques llevados a cabo por la OTAN en Kosovo sin mandato expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y tampoco lo hizo al apoyar la guerra iniciada en 2003 contra Irak.

En definitiva, el giro atlantista fue un camino necesario para hacer real el sueño de potencia que alimentó el presidente del Partido Popular, y una necesaria vía para alcanzar intereses considerados por él esenciales para el país: la lucha contra el terrorismo a través de su internacionalización efectiva; el aprovechamiento de la nueva percepción mundial sobre el terrorismo y la disposición de la potencia hegemónica para implicarse en su lucha; la creación de un americanismo global integrador y no competitivo que aumentara el papel de España en Iberoamérica; conseguir una garantía de seguridad que diera dimensión efectiva a esa arquitectura europea de defensa demasiado incipiente todavía para garantizar la seguridad de España; y obtener una garantía de seguridad en la frontera Sur, la única capaz de generar una situación real de peligro para el país.

El asalto de varios soldados marroquíes a la isla española de Perejil en julio de 2002 reforzó notablemente estos argumentos, pues la resolución de la crisis por medio de una pequeña acción militar fue determinante para el definitivo giro

---

<sup>16</sup> Idea basada en la primacía concedida al concepto de interés nacional sobre el de legalidad internacional, presentado como difuso y de escasa operatividad real. A. MUÑOZ-ALONSO (2006). «Política exterior e interés nacional». *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n.º 10, pp. 133-144.

<sup>17</sup> Estos razonamientos constituyen la base argumental del núcleo de pensamiento internacional articulado en torno al presidente, de fuertes influencias procedentes del neoconservadurismo norteamericano. Ver, por ejemplo, R. BARDAJÍ (2003), «La virtud de la hegemonía americana». *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n.º 1, pp. 161-174. R. BARDAJÍ (2003), «Pax americana», *La Ilustración Liberal: revista española y americana*, n.º 18, pp. 3-12.

de la política española hacia el atlantismo activo. Cuando España intento obtener el apoyo de la Unión Europea frente a Marruecos, se encontró con el veto francés a cualquier medida no ya de fuerza, sino de simple presión real y efectiva sobre el régimen alauí. Los Estados Unidos, sin embargo, actuaron como mediadores, ciertamente no entusiastas pero, en todo caso, seguros, en favor del restablecimiento de unos cauces normalizados de relación entre Marruecos y España. La solución fue favorable a España. Pero bajo la superficie de un orgullo nacional restaurado, se alzó la convicción de que España no podía contar con sus socios europeos en una situación de conflicto con Marruecos, su única frontera de riesgo real<sup>18</sup>.

El incidente de Perejil fue claramente minusvalorado por una amplia franja de la opinión pública española, y por la práctica totalidad de la oposición parlamentaria al Partido Popular, al considerar que un islote despoblado no tenía ningún valor real y, en consecuencia, que no era causa suficiente para una acción militar de consecuencias potencialmente imprevisibles ya que podía poner en riesgo las relaciones con el vecino del Sur. Sin embargo, lo cierto es que la acción marroquí supuso una violación real y efectiva de una parte del territorio de soberanía nacional de España, por lo que sí tenía una importante carga simbólica. En todo caso, este incidente acabó convenciendo al gobierno de Aznar de la necesidad de profundizar inexorablemente en la apuesta norteamericana<sup>19</sup>.

El reforzamiento del vínculo trasatlántico se entrelazo con la idea de favorecer la generación de nuevos liderazgos europeos que apostaran decididamente por un espacio Unión Europea/Estados Unidos complementario e interdependiente, y no por una concepción de Europa como actor alternativo a los Estados Unidos. Esta concepción estratégica, que empujaba en dirección al Reino Unido, Italia, Portugal y las nuevas democracias del Este, especialmente Polonia, se alimentó de una sustancia claramente ideológica sobre el concepto y la forma de ser de Europa y de la Unión Europea. En otras palabras, parece claro que desde la óptica del presidente Aznar, la UE se encontraba en una fase de estancamiento que le restaba competitividad y capacidad de liderazgo internacional. La razón, en su opinión, se debía a la excesiva rigidez de una economía fuertemente inter-

---

<sup>18</sup> A.I. PLANET y M. HERNANDO DE LARRAMENDI, (2006), *Una piedra en el camino de las relaciones hispanomarroquíes: la crisis del islote de Perejil*, en A.I. PLANET y F. RAMOS (eds.) *Relaciones hispano-marroquíes: Una vecindad en construcción*. Madrid, Ediciones del Oriente y el Mediterráneo, pp. 403-430.

<sup>19</sup> I. CEMBRERO (2006), *Vécinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*. Madrid, Galaxia Gutemberg.

venida y regulada por unos Estados extraordinariamente pesados e ineficientes. Por tanto, si Europa quería recobrar dinamismo, debía afrontar reformas profundas en sus estructuras productivas e institucionales que le permitieran avanzar en el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico y la generación de empleo.

Esta visión de una Europa flexible, competitiva y abierta a la competencia exterior era sustancialmente opuesta al modelo más intervencionista y proteccionista seguido históricamente por la Comunidad bajo el liderazgo franco-alemán. Pero lo fundamental no estaba en la existencia de modelos potencialmente alternativos, sino en la credibilidad de cada uno de ellos en ese momento concreto. Esto es, hasta los años noventa el modelo de centralidad franco-alemán no había encontrado alternativa posible porque Alemania había ocupado el papel de gran locomotora económica del continente, mientras Francia representaba su avanzada política. Sin embargo, diez años después, los dos países vivían una acusada parálisis económica y política frente al dinamismo de países como Irlanda, España o el Reino Unido. Por tanto, en los primeros años del nuevo siglo, el presidente español podía creer de forma bastante realista que existían condiciones objetivas para establecer una nueva estructura de poder en Europa sobre la base de un nuevo eje de sustentación más alargado, aunque débilmente cohesionado, que ya no pasaba necesaria y exclusivamente por París y Berlín sino por Londres, Dublín, Lisboa, Madrid, Roma o Varsovia; todos ellos firmes partidarios de mantener la prioridad de la relación trasatlántica. Además, la apuesta por este nuevo eje alejaría a España de Francia, que pasó a ser considerada como históricamente competitiva frente a los intereses españoles de asumir una mayor cuota de responsabilidad internacional.

La apuesta por el atlantismo mejoró notablemente la interlocución política de España en el sistema internacional y permitió afrontar retos y riesgos importantes para el país, pero no transformó radicalmente su estatus internacional. España intentó convertirse en socio privilegiado de los Estados Unidos, pero la preferencia no podía ser simétrica y recíproca porque la importancia de España era insuficiente para convertirla en alternativa a otros países europeos que contaban con un peso internacional superior al español. Por mucho que se forzaran situaciones, y por mucho que se acudiera a la retórica, seguía siendo imposible conciliar una política de gran potencia política con el estatus de un país de cohesión receptor de fondos estructurales. La incongruencia de estatus pudo enmascarse durante bastante tiempo al no existir ningún conflicto globalmente relevante. Sin embargo, cuando estalló con toda su crudeza e intensidad la crisis de Irak, la realidad puso de relieve el carácter fuertemente voluntarista del proyecto.

Con todo, los resultados del modelo de cambio de estatus fueron globalmente satisfactorios<sup>20</sup>. En el marco de la Unión Europea, España alcanzó una inédita posición de poder que la situó muy cerca de los cuatro grandes: Reino Unido, Francia, Italia y Alemania. Y consiguió aprovechar esa posición para expandir por Europa su propia concepción del proyecto de integración y asumir un papel protagonista en su construcción. La relación con Estados Unidos adquirió una también inédita posición de relevancia, que multiplicó notablemente la presencia y la imagen internacional de España y su capacidad para ejercer influencia en el sistema. Sin embargo la personalización de esa relación en los presidentes Aznar y Bush acabó generando una fuerte dependencia simbólica, ideológica y personal entre ambos líderes, lo que aumentó la percepción de profunda ideologización del atlantismo aznarista.

En relación a Iberoamérica el balance fue más contradictorio pues, si por un lado, España consiguió una expansión económica, comercial y financiera sin precedentes, dando contenido a una relación frecuentemente situada en un plano muchas veces demasiado retórico, por otro acusó una significativa pérdida de imagen al asociarse a una política de gran potencia económica percibida negativamente por una amplia masa de ciudadanos latinoamericanos, anclados en una cosmovisión profundamente marcada por ese binomio polarizante y excluyente centro/periferia. Igual que la política global iberoamericana, que combinó elementos negativos como fue introducir una dinámica de liderazgo percibida por muchos de sus miembros como excesiva, con elementos claramente positivos como la creación de la Secretaría General Iberoamericana. Finalmente la política árabe y mediterránea también resultó contradictoria<sup>21</sup>, pues si su planteamiento inicial fue altamente pragmático y continuista en relación a la etapa de gobierno de Felipe González, e introdujo un elemento novedoso e interesante como fue la relación de proximidad establecida con Argelia, muy importante para asegurar las necesidades energéticas del país, su desarrollo final acabó siendo altamente conflictivo por el progresivo deterioro de las relaciones con Marruecos y por el enorme impacto negativo que en todo el mundo árabe y musulmán tuvo la política española hacia Irak.

---

<sup>20</sup> A. MUÑOZ-ALONSO, (2007), *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*. Madrid, Gota a Gota.

<sup>21</sup> Como bien demuestra el excelente estudio de I. FERNÁNDEZ MOLINA (2007), «El Partido Popular y la política hacia el Magreb». *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, n.º 79-80. Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 53-71. También, L. FELIU (2005), «España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un periodo excepcional». *FRIDE. Documento de trabajo*. n.º 9.



## 6. LA GUERRA DE IRAK

La decisión de invadir Irak había sido tomada por la Administración Bush en los primeros meses de 2002<sup>22</sup>. Por tanto, no se trataba de una posibilidad, sino que era una decisión definitiva, y lo único que parecía estar en cuestión, o sujeto a influencia más que a negociación, era la determinación del momento concreto de llevarla a cabo y la forma que ésta iba a adoptar. Es decir, lo único sujeto a discusión era si el gobierno de los Estados Unidos iba a aceptar retrasar la intervención hasta contar con el respaldo expreso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o por lo menos con una votación mayoritaria a su favor, o si, simplemente, iba a actuar de manera unilateral.

Esta alternativa no era, en realidad tal, ya que la postura de total oposición de tres de los cinco miembros permanentes —Francia, China y Rusia— a votar en favor de una nueva resolución que autorizara la intervención, hacía que la única posibilidad realista fuera la de construir una alianza alternativa que saltara por encima de las decisiones del Consejo. En otras palabras, la decisión del presidente de Estados Unidos de acabar con Saddam Hussein era definitiva e inquebrantable, igual que era imposible obtener no ya una resolución de autorización clara y expresa del Consejo de Seguridad, sino una simple votación que arrojara un resultado mayoritario en ese sentido. Así las cosas, y dado que España formaba parte del Consejo de Seguridad y, por tanto, no podía adoptar una posición elusiva como la que tomó, por ejemplo, el gobierno italiano, las posibilidades de elección percibidas por el gobierno español eran muy escasas: o bien se apoyaba la intervención aceptando las previsibles consecuencias negativas de opinión pública que tal decisión acarrearía; o bien se adoptaba una posición de distancia que podría alejar irremediabilmente a España de la intimidad alcanzada con la administración Bush.

Bien es verdad que cabía una opción intermedia, de apoyo firme a Estados Unidos pero ausente de protagonismo político estelar. Esto es, manteniendo un cierto equilibrio entre el respaldo claro a la decisión tomada por el presidente estadounidense y una actitud de necesaria prudencia derivada de la existencia de una amplísima mayoría de ciudadanos opuestos a aceptar dicho compromiso. Sin embargo, la respuesta no admitió matices ni posiciones tibias. En realidad, Aznar no dudó en absoluto: en su opinión, la única línea que se podía y que se debía seguir era estar

---

<sup>22</sup> Estos aspectos los toca de forma profusa el entonces embajador en Washington en J. RUPÉREZ (2011), *Memoria de Washington*. Madrid, La Esfera de los Libros.

al lado de su aliado preferencial. No era una decisión táctica, sino que respondía a la convicción profunda del presidente español de que la eliminación de Saddam Hussein y la guerra supondrían al final un factor positivo para la paz y la seguridad internacionales y para la imposición de la democracia en el mundo<sup>23</sup>, incluso aunque ello le obligara a soportar una fuerte presión de la opinión pública en un momento, además, en el que se abría un prolongado período de consultas electorales.

España no mandó unidades de combate a Irak. El envío de tropas en misión humanitaria se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros el 21 de marzo, es decir, dos meses antes de que se aprobara la resolución 1483 del Consejo de Seguridad para la reconstrucción de Irak, concretamente, el 22 de mayo de 2003<sup>24</sup>. Por tanto, es evidente que España no participó militarmente en la guerra, pero políticamente apoyó, con toda intensidad, como uno de sus máximos promotores y defensores.

Las consecuencias de la guerra fueron muy negativas para la imagen interna y externa del presidente Aznar. Dentro del país, tuvo que enfrentarse a una amplísima mayoría de la población contraria a su decisión y a una movilización de la izquierda política, social y mediática sin precedentes, que consiguió asentar la creencia generalizada de que España si había intervenido militarmente en la guerra. En el ámbito internacional su imagen se asoció de forma indeleble a la de un presidente norteamericano absolutamente rechazado en buena parte del mundo. La oposición mundial a la guerra fue muy significativa y aunque se pueda discutir el origen, naturaleza y dirección de las movilizaciones, estas reflejaron sin lugar a dudas una profunda y extensa incomprensión general hacia la decisión adoptada, hacia las formas de actuación unilateral de Estados Unidos y hacia el arrinconamiento de las formas de legalidad internacional existentes<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> J.M. Aznar, Prólogo. *Ibidem*.

<sup>24</sup> Según la información que facilita el ministerio de Defensa: «el Gobierno aprobó, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de marzo de 2003, el despliegue de una unidad conjunta de las Fuerzas Armadas para contribuir con operaciones de apoyo humanitario en ese país. Dicho apoyo se concretó en el despliegue en Unm Qasr del buque «Galicia», de una compañía de Infantería de Marina y diversas unidades de apoyo, entre las que se encontraban un escalón médico avanzado y una unidad NBQ que se mantuvo en la zona de abril a julio de 2003. Posteriormente, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de julio de 2003, el Gobierno autorizó el despliegue de un contingente que se integró en la Fuerza Internacional para la seguridad y la estabilidad de Irak, en virtud de la resolución del Consejo de seguridad 1483, de 22 de mayo de 2003» disponible en [http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/historico/misiones/mision\\_52.html](http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/historico/misiones/mision_52.html).

<sup>25</sup> Dentro de la muy escasa bibliografía que considera positiva la decisión del gobierno español y la propia guerra de Irak, destacan: A. COBO GARCÍA (2003), «Comentario sobre la guerra de Irak». *Razón Española*, n.º 121. pp. 173-185, y los estudios de R. BARDAJÍ (2003), «Irak, Naciones Unidas y el uso de la fuerza» y de C. RUIZ MIGUEL (2003), «¿es jurídicamente necesaria una nueva resolución para atacar a Irak?» Ambos en R. BAR-

La brutal pérdida de prestigio internacional del presidente norteamericano y de su política de fuerza contra Irak, —interpretada por muchos como expresión violenta de ese choque de civilizaciones popularizado por Samuel Huntington<sup>26</sup>—, y la fuerte contestación de la opinión pública interna a la decisión de apoyar radicalmente la guerra, fueron factores esenciales para hacer crecer una alternativa política e ideológica fuerte al Partido Popular y a todo lo que éste simbolizaba y representaba tanto en el ámbito interno como internacional. En definitiva, la guerra de Irak actuó como poderoso catalizador político, mediático e ideológico de movilización política de la izquierda española y para la articulación de un verdadero contramodelo al aznarismo. La victoria electoral del Partido Socialista en las elecciones generales de marzo de 2004 permitió su desarrollo.

#### 7. RODRÍGUEZ ZAPATERO: DECONSTRUCCIÓN DEL AZNARISMO E INDEFINICIÓN DE UN MODELO PROPIO DE POLÍTICA EXTERIOR

El 11 de marzo de 2004 casi doscientas personas fueron asesinadas en Madrid y más de mil quinientas resultaron heridas de distinta gravedad. Tres días después, los españoles estaban llamados a las urnas. La gestión de los atentados fue decisiva para el resultado final de la consulta, pues una parte importante de votantes se movilizó contra lo que consideraron una política de ocultamiento por parte del gobierno de la naturaleza islamista del 11-M y de falaz insistencia en la atribución de su autoría a la organización terrorista ETA. Y, lo que fue más grave, muchos establecieron una directa relación causa-efecto entre la guerra de Irak y el apoyo a Bush y los atentados terroristas que acabó derivando en una trágica polarización entre quienes consideraron que la autoría etarra favorecía la victoria electoral del Partido Popular y quienes creyeron que la autoría islamista favorecía las expectativas electorales del Partido Socialista.

De las elecciones surgió una nueva mayoría parlamentaria que ahondó todavía más la profunda deslegitimación del partido y de la persona de Aznar para esa parte de ciudadanos que sustentaron el cambio de gobierno. Por el contrario,

---

DAJÍ (ed), *Irak: reflexiones sobre una guerra*. Madrid, Real Instituto Elcano. pp. 137-146 y 147-156. F. PORTEIRO y R. BARDAJÍ (2005), «Nada de que avergonzarse. Una reflexión pendiente». *Cuadernos de Pensamiento Político FAES*, n.º 7, pp. 139-154.

<sup>26</sup> S. HUNTINGTON (1997), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Paidós.

cohesionó y movilizó de forma extraordinaria a los votantes del Partido Popular, con lo que el país se dividió prácticamente en dos, impidiendo cualquier fórmula de acuerdo entre las dos grandes fuerzas políticas del país.

Apenas investido, el nuevo presidente, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero, ordenó la vuelta de las tropas enviadas a Irak, la decisión más polémica y controvertida del anterior gobierno. Con esta medida, el nuevo mandatario español pretendió demostrar lo que iba a ser su nueva política exterior. Una política de perfiles no muy bien delimitados, sin estrategias claras ni objetivos bien definidos, aunque caracterizada, en todo caso por ser claramente opuesta a la de su predecesor en el cargo. Y, como no, a la del aliado preferencial de éste, el presidente Bush, inseparables en el imaginario simbólico e ideológico del nuevo presidente. En definitiva, Rodríguez Zapatero no definió un modelo, pues su interés por la política exterior era manifiestamente bajo, sino un contramodelo basado en desmontar tanto el discurso como la acción política de Aznar y de Bush. De hecho, toda la articulación teórica de su discurso internacional partía de la utilización de la política exterior como un instrumento más de política interna y de afirmación de sus posiciones de poder interno, en el marco de la fuerte lucha partidista desatada desde el mismo día de su toma de posesión.

Ya el programa electoral del PSOE estaba concebido como una contrapropuesta respecto de la política del PP, pues partía de la consideración de que los ocho años del presidente Aznar habían sido una especie de periodo de excepción en relación a las líneas maestras de la política exterior española. Lo más llamativo era la apelación a que España debía volver a ocupar el sitio que realmente le correspondía, por lo que la crítica no se realizaba únicamente a la vinculación trasatlántica de Aznar, sino a toda su política de búsqueda de un nuevo estatus internacional. Lo que el programa electoral anunciaba era, en realidad, la vuelta a una política de potencia regional media, fuertemente incardinada al impulso integracionista europeo, la renuncia a aceptar las responsabilidades inherentes a una función de gran potencia ya que se consideraban claramente excesivas para España, y la vuelta a una política exterior basada en el prestigio moral y el poder blando<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> PSOE, (2004), Merecemos una España mejor. Programa electoral. pp. 11-28. Una interpretación positiva de esta política en F. ALDECOA y J.A. SOTILLO (2006), «Diplomacia y política exterior. En busca del multilateralismo: la recuperación del vínculo entre la política exterior española y la europea». *Anuario Internacional CIDOB*. n.º 1. Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 325-338.

Rodríguez Zapatero no siguió en absoluto el modelo de los anteriores gobierno socialistas, por lo menos el de los posteriores a 1986. Más bien se situó entre una relectura idealizada de la política exterior de la Segunda República y la rigidez ideológica de ese socialismo del período 1975-1985, que leía la realidad internacional en términos claramente dogmáticos. Esta forzada amalgama convergió en un internacionalismo moralista y normativista que trasladaba las funciones de regulación de las relaciones internacionales al sistema multilateral institucionalizado. En este sentido, el presidente Rodríguez Zapatero asumía el prototipo de líder neoidealista con evidentes tendencias hacia la emotividad, especialmente por su afán de utilizar la utopía como seña de identidad ideológica. El discurso del nuevo presidente anteponía lo que él consideraba el «deber ser» al ser real, con lo que pretendía que conceptos clásicos como los de seguridad colectiva o diálogo civilizacional —rebautizado como Alianza de Civilizaciones— alcanzaran un nuevo aire intelectualmente revolucionario.

Esta proyección permanente hacia el deber ser se funda en una consideración intrínsecamente buena del ser humano que remite a un mundo de cooperación y armonía no sólo posible, sino empíricamente alcanzable. Esta concepción antropológica positiva supone asumir que el ser humano tiende naturalmente al altruismo, a la ayuda mutua. De aquí que una de sus principales líneas de acción política se haya dirigido a aumentar de forma significativa los fondos de cooperación para el desarrollo<sup>28</sup>. Desde su lógica de pensamiento, el comportamiento negativo de los actores se debe a las condiciones anárquicas del entorno, el mar universal de injusticias según sus palabras, por lo que el conflicto, las guerras y la violencia no son intrínsecos al ser humano, sino extrínsecos, exógenos. La violencia y el conflicto son, a su entender, un producto social y como tal, comprensibles y potencialmente erradicables por medio de esfuerzos colectivos<sup>29</sup>. De esta forma, las organizaciones internacionales, el multilateralismo eficaz, responsable y solidario activo según su definición<sup>30</sup>, constituyen para el presidente español un primer paso para acabar con el estado de naturaleza a través de un nuevo y extenso pacto social que lleve al Estado a reconocer un conjunto de valores superiores a los meros intereses nacionales. Es la asunción, también en

---

<sup>28</sup> J.L. RODRÍGUEZ ZAPATERO, (2008), *Discurso en la Cumbre de la FAO sobre seguridad alimentaria, cambio climático y bioenergía*. Roma, 3 de junio de 2008.

<sup>29</sup> J.L. RODRÍGUEZ ZAPATERO (2005), «A Global consensus is needed to defeat terrorism». *Financial Times*, 9 de julio de 2005.

<sup>30</sup> J.L. RODRÍGUEZ ZAPATERO (2009), *Discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 22 de septiembre de 2009.

este ámbito, del referente simbólico de la Segunda República, tan esencial en su propia comprensión de España, y de su específica e ideologizada forma de entender su historia.

Desde su perspectiva la globalización puede ser algo positivo si se convierte en expresión de una nueva moralidad planetaria que hace a toda la comunidad internacional responsable de los grandes retos que afectan a la humanidad: el hambre, el terrorismo, la destrucción del medio ambiente, la lucha contra la pena de muerte, etc.<sup>31</sup>. Por eso condena el unilateralismo y las actuaciones que, desde su perspectiva, no respetan la legalidad internacional. Según Rodríguez Zapatero el poder benéfico de la razón es el que debe conducir al cambio global del mundo, al ideal de paz universal, y esto es lo que imprime al discurso del presidente ese sesgo pretendidamente revolucionario. El mundo puede y debe cambiar y España, en opinión de su presidente, puede ayudar a conseguirlo. De esta forma el líder socialista asume la necesidad de que España deje de ser una potencia en el sentido aznariano del término, es decir, una potencia en el sentido clásico de poder duro e influencia económica y política. Para él, España debe ser una potencia moral, una potencia de cambio de un mundo ahogado en buena parte, según su propio lenguaje, por la desesperación y la pobreza. Una potencia civil destinada a favorecer el progreso del mundo desde la justicia, la cooperación y la equidad.

Este planteamiento, ¿es compatible con el uso de la fuerza? La práctica política del gobierno de Rodríguez Zapatero demuestra que sí. De hecho, España ha aumentado su presencia militar en Afganistán, ha participado en las operaciones de mantenimiento de la paz en Líbano y también ha mostrado su disposición a usar la fuerza contra el dictador libio Muamar El Gadafi. En todos los casos es evidente que existían resoluciones previas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizando las operaciones, lo que no contradice su idea de atenerse a la legalidad internacional, pero en buena medida, la retórica del lenguaje pacifista mantenida durante años por el presidente español choca inevitablemente con esa acusada propensión a participar efectivamente en operaciones militares, en guerras, evitando los eufemismos tan frecuentes en su lenguaje político.

---

<sup>31</sup> J.L. RODRÍGUEZ ZAPATERO (2005), Discurso del presidente del gobierno en la clausura de la Conferencia Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad. 10 de marzo de 2005. J.L. RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004), Intervención del presidente del gobierno ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York, 21 de septiembre de 2004.

En este mismo sentido actúa su vaporosa retórica, que le empuja a absorber un nuevo humanitarismo de naturaleza laica que tiñe el discurso de una cierta arrogancia moral, en cuanto tiende a presentar a quien lo enuncia como conciencia ética de toda una sociedad, como un político de rostro humano, como el gran protector de los colectivos desfavorecidos y de las demandas identitarias de quienes se han visto privados de reconocimiento. Tal pretensión, junto a su indudable vertiente feminista y en favor de los colectivos homosexuales, tuvo al comienzo de su mandato un cierto arraigo entre varias izquierdas europeas, lo que coadyuvo a expandir una imagen «progresista» del presidente que también se asoció a España, aunque muy rápidamente devino en un utopismo moralista maniqueo que tendió a crear un binomio superficial de polarización bueno/malo; eticidad-lantieticidad. El resultado de todo ello ha sido el de un cierto simplismo ideológico, que remite a un desmesurado proceso de autoconvencimiento y de autodefinition como promotor y guardián de una moral planetaria y gran constructor de un mundo en paz y tolerancia universales<sup>32</sup>.

Precisamente ese mundo de las buenas intenciones y de las grandes palabras choca con el mundo de la realidad, empujándole hacia la insustancialidad discursiva. Esto es lo que hace que esa lógica de pensamiento convierta el revolucionarismo del presidente en acusado providencialismo. Para sus críticos, este revolucionarismo providencialista y voluntarista ha llevado a España a perder la centralidad política conseguida gracias al vínculo trasatlántico tejido por Aznar<sup>33</sup>. Para Rodríguez Zapatero supone la reorientación estratégica de la política española hacia una nueva centralidad moral anclada en las Naciones Unidas, en la consideración de la vieja Europa como potencia civil, y en los liderazgos alternativos, aunque difusos, al poder militar de Washington.

Sin embargo, la realidad de las acciones se impone. Basten algunos ejemplos. Frente a la oficial retórica pacifista, España se ha consolidado como octava potencia mundial en exportación de armamento convencional, con una cuota del 3% del mercado mundial, habiendo multiplicado por ocho el volumen de armas vendidas en los últimos cinco años. Y lo más significativo es que la lista de clien-

---

<sup>32</sup> Resulta evidente al leer su perfil en S. de TORO (2007), *Madera de Zapatero. Retrato de un presidente*. Barcelona, RBA Libros. José García Abad retrata al personaje de forma muy distinta, como un hombre movido exclusivamente por el poder y de acuerdo a objetivos marcados por ese afán de poder. J. GARCÍA ABAD (2010), *El Maquiavelo de León*. Madrid, La Esfera de los Libros.

<sup>33</sup> F. PORTERO (2011), «La España irrelevante: seis años de política exterior socialista». *Cuadernos de Pensamiento Político*. FAES, n.º. 29. pp. 13-30.

tes incluye a países estructuralmente inestables como Argelia, Mauritania, Ruanda, Senegal, Venezuela o Bolivia. Incluso en 2010 España vendió armas por valor de 6,9 millones de euros a la Libia de Gadafi, el mismo régimen al que meses después está combatiendo militarmente<sup>34</sup>. O, en otro ámbito, la disposición mostrada por el gobierno español hacia las autoridades norteamericanas para entorpecer el proceso judicial abierto por la muerte en Irak del cámara de televisión José Couso a consecuencia de los disparos procedentes de un tanque norteamericano<sup>35</sup>. En realidad, la política del gobierno español hacia Estados Unidos es buen ejemplo de esta doble vertiente: discursivamente moralista en el discurso, pero profundamente realista y complaciente en su acción, tendente, en este caso, a satisfacer a la Administración norteamericana en todo aquello que pudiera servir para recomponer una relación efectivamente muy deteriorada desde la retirada de las tropas españolas de Irak. Y no tanto por la retirada en sí, sino por la manera en que se efectuó: de forma súbita y sin la pertinente negociación con los aliados.

Esta manera unilateral y un tanto espasmódica de proceder se repitió en Kosovo en marzo de 2009. De nuevo el gobierno de Rodríguez Zapatero anunció la retirada de las tropas españolas sin previa consulta a sus aliados, creando entre ellos una profunda sensación de inestabilidad y falta de compromiso por parte del gobierno de España. En realidad, la retirada de las tropas tenía cierta lógica, pues era claramente contradictorio mantenerlas en un país autoproclamado independiente, pero al que España no reconocía. Lo sorprendente no fue, en consecuencia, la retirada sino la manera abrupta y sin la atención debida hacia sus aliados de llevarla a cabo.

Al contrario de lo que sucedía con Aznar, para quien el mundo occidental era depositario de unos valores objetivamente buenos y, en consecuencia, universales y universalizables, el mundo de Rodríguez Zapatero es heterogéneo y fragmentado en lo que a moral y valores se refiere. Claro que admite la defensa universal de los derechos humanos, pero ese universalismo se relativiza al no

---

<sup>34</sup> 34 Información recogida por Javier L. Noriega, en Cinco Días, 21 de marzo de 2011. El artículo está disponible en [http://www.cincodias.com/articulo/empresas/Espana-consolida-octavo-exportador-mundial/armas/2011\\_0321cdsdiemp\\_11/](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/Espana-consolida-octavo-exportador-mundial/armas/2011_0321cdsdiemp_11/). España vendió al Gobierno libio material de defensa —aeronaves y equipos de formación de imagen— por un valor de 6,9 millones de euros en el primer semestre de 2010. Ver. *El Mundo*, 27 de febrero de 2011.

<sup>35</sup> Los cables de la embajada norteamericana se pueden consultar en *El País*, 30 de noviembre de 2010, 1 de diciembre de 2010, 3 de diciembre de 2010 y 14 de diciembre de 2010.



admitir superioridades morales ni imposiciones forzadas. Esto es lo que le confiere ese aire asumidamente posmoderno que le lleva a desconfiar de cualquier intento de aceptar a priori categorías y principios de validez universal. El presidente huye de las verdades absolutas, de las convicciones firmes, pues considera que con ello se aparta de la alteridad, y se refugia en la valoración de la diferencia y de la diversidad como valores esenciales en sí mismos. El problema es la dificultad para determinar cuales son sus propias convicciones, pues siempre parecen adaptables a los distintos entornos y circunstancias. El resultado práctico es un discurso moralista contradicho en numerosas ocasiones por su acción política, pues esa visión relativista acaba cortocircuitando políticas reales y efectivas de extensión de la democracia y los derechos humanos, o dan sensación de acusada debilidad cuando se enfrenta a problemas complejos como la respuesta a la actuación de los piratas somalíes en el Océano Índico.

Sin embargo, esta aparente ductilidad no está exenta de carga ideológica, casi de dogmatismo ideológico. Para el líder socialista otro mundo es posible si se construye desde la aceptación del otro y la comprensión de su violencia como emanación de una situación global de marginalidad, de pobreza, y de falta de reconocimiento de identidades y diferencias. Otro mundo plural, diverso y dialogante es posible si se edifica en torno a un nuevo liderazgo alternativo a la unilateralidad derivada de la hegemonía militar de los Estados Unidos. Esta es la esencia de su propuesta de Alianza de Civilizaciones y, también, la raíz de su muy endeble construcción teórica, pues un simple cambio en el discurso de esta potencia, el llevado a cabo por el presidente Barak Obama, ha sido suficiente para hacer superflua la propuesta<sup>36</sup>.

La repulsa al modelo Bush/Aznar reforzó también su defensa del modelo social europeo. En este aspecto, Rodríguez Zapatero es un clásico socialdemócrata que asocia el progresismo a la existencia de una estructura de poder político intervencionista y socialmente protector. El presidente se alinea con el eje franco-alemán (sobre todo francés) no sólo por cuestiones coyunturales, es decir, para remarcar su separación frente al eje alternativo que el presidente Aznar intentó construir —la disyuntiva nueva/vieja Europasino por razones básicamen-

---

<sup>36</sup> J. M de AREILZA y J. I. TORREBLANCA, (2009), «Diagnóstico diferencial, Política Exterior». Foreign Policy. (edición en español), n.º 33. El entonces ministro de Asuntos Exteriores firmó una sorprendente réplica justificativa a este artículo en M. A. MORATINOS CUYAUBE (2009), «Diagnosis y política exterior». *Política Exterior*, vol. 23, n.º 131, pp. 83-96. Resulta también muy interesante el balance que realiza V. PALACIO DE OTEYZA (2008), «¿Cuatro años más de política "exterior"? *Política Exterior*, vol. 22, n.º 121, pp. 95-107.

te ideológicas. La Francia de Chirac/Sarkozy y la Alemania de Schröder ejemplificaban su idea de Europa y, por tanto, representaban a su juicio el lugar natural de España.

#### 8. *DEL DISCURSO A LA REALIDAD: UN BALANCE DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE RODRÍGUEZ ZAPATERO*

Esta débil articulación ideológica imposibilitaba en su esencia una política exterior activa y potente. Algo a lo que también contribuyó de forma decisiva durante la primera legislatura de gobierno socialista el mantenimiento del ciclo económico alcista y la focalización casi exclusiva de la acción de gobierno en temas de política interna. De hecho, al término de la primera legislatura del presidente Zapatero, el balance no podía ser más limitado: algunas propuestas deslavazadas e inconexas como la Alianza de Civilizaciones, lanzada básicamente como una propuesta anti Bush sin gran contenido programático; una meritoria expansión cuantitativa de la política de cooperación para el desarrollo, pero sin dimensión cualitativa y estratégica efectiva; una política de preferencia esencial hacia Marruecos, no exenta en muchos casos de demostraciones de dependencia y acusada debilidad frente a cualquier veleidad de conflicto patrocinada por Rabat, sobre todo en relación al problema saharauí; un acertado apunte, aunque demasiado incipiente e inconcreto, de nuevas áreas de interés con la puesta en marcha del Plan África y la continuación del Plan Asia; una incomprensible vinculación con los regímenes populistas iberoamericanos de izquierdas y discurso antiestadounidense; un llamativo empecinamiento por cambiar la política europea hacia Cuba que hizo aparecer al gobierno español como legitimador de regímenes de nula calidad democrática; y una política de potente subordinación al eje franco-alemán y, muy especialmente, respecto de París.

En otros términos, el contenido vaporoso y la falta de nervio en la construcción teórica de un verdadero modelo de política exterior sólo podían conducir a un proceso de pérdida de centralidad internacional de España. Y efectivamente así fue. Cuatro años después de que Aznar abandonara la presidencia del gobierno, España había dejado de ocupar el estatus internacional que había alcanzado. Y lo había hecho de forma voluntaria, es decir, no sólo por las circunstancias, sino básicamente por la articulación de una política de asumida renuncia a desempeñar el papel de potencia, y al fracasar en su intento de constituirse en una referencia mundial como actor moral y de poder blando. Al carecer de un modelo estratégico claro, coherente y significativo, y de un impulso personal desta-

cado, la política exterior comenzó un acusado proceso de conversión en un simple mecanismo de gestión de las relaciones internacionales del país.

Este empujamiento de España se aceleró también en Europa debido, básicamente, al fracaso de la ratificación del tratado constitucional europeo, que España había aprobado en referéndum como prueba inequívoca de lo que quería que fuera su nueva posición internacional<sup>37</sup>. El gobierno de Rodríguez Zapatero demostró una llamativa pasividad, rayana en la indiferencia, a la hora de tener algún protagonismo en el consecuente proceso negociador que condujo a la aprobación del Tratado de Lisboa. Su política de acuerdo previo e incondicional a las directrices del eje franco-alemán agudizó de forma notable la sensación de irrelevancia internacional del país. De hecho, en el ámbito de la Unión, la única posición propia demostrada fue la relativa a Cuba, lo que no contribuyó precisamente a deshacer la creciente impresión de fuerte ideologización de la política exterior y de pérdida de peso real de España en el mundo.

Sin el sustento de Estados Unidos y con un escenario europeo confuso, la apuesta de Rodríguez Zapatero por asumir el papel de potencia moral sólo podía venir por una política activa en la Organización de las Naciones Unidas, o por asumir algún papel relevante en otros escenarios como el Mediterráneo u Oriente Medio. Sin embargo, la apuesta por el multilateralismo de la ONU era una apuesta sin futuro, pues la organización llevaba años sometida a un proceso de profundo desprestigio y de acusada descomposición institucional. En otras palabras, la ONU era, en realidad, un actor cada vez menos relevante y su papel de gran foro de legitimación internacional estaba, cada vez más puesto en entredicho. Del mismo modo resultó contraproducente la obstinación mostrada en intentar aprovechar la figura del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, para desempeñar algún papel protagonista en el conflicto entre Israel y Palestina, pues la ideológica posición de indisimulada preferencia por la causa palestina impidió jugar ese papel mediador que España sí había desempeñado, por ejemplo, en 1991 cuando organizó la Conferencia de Madrid.

Con todo, la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero sí introdujo durante esa primera legislatura alguna que otra novedad significativa que, en al-

---

<sup>37</sup> E. BARBÉ IZUEL (2007), *La política europea de España, 2006-2007*. Observatori de Política Exterior Europea. Working Paper n. 75. Disponible en <http://www.iuee.eu/pdfpublicacio/147/TqhbouLERpYHUs-2VpFwq.PDF>

gunos casos, constituyeron verdaderos giros estratégicos en las posiciones tradicionales mantenidas por España. Por ejemplo, y muy especialmente, modificando la tradicional línea seguida hacia Gibraltar al propiciar el reconocimiento de interlocución a las autoridades del Peñón bajo la fórmula de negociación 2+1 (Reino Unido y España + Gibraltar) o en la profundidad del giro de la política de acercamiento incondicional a Marruecos que, evidentemente, llevó consigo la paulatina desafección hacia las reivindicaciones saharauis en el conflicto del Sahara Occidental y a una indisimulada apuesta por una solución favorable a las tesis integracionistas del monarca alauí.

La reelección del gobierno en 2008 pareció inaugurar una nueva fase de mayor importancia e implicación personal del presidente en los asuntos de política exterior<sup>38</sup>. Además, el inminente cambio en la presidencia de los Estados Unidos con la llegada a la Casa Blanca de Barak Obama, pareció abrir, por fin, la posibilidad de encauzar las relaciones con la primera potencia del mundo por sendas bien distintas a las existentes con la administración del tan denostado George Bush. Todo parecía coincidir favorablemente para crear un escenario internacional más positivo y adecuado para el gobierno español.

Incluso en enero de 2010 el presidente Rodríguez Zapatero debía asumir la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, lo que abría la posibilidad de reforzar un liderazgo internacional muy limitado hasta entonces. Sin embargo, la crisis financiera y económica iniciada en 2007 destruyó todas las expectativas creadas. Baste señalar que hasta la presidencia española el gran objetivo internacional de España pasó a ser lograr la condición de invitado permanente del G-20, el foro de países desarrollados y emergentes que pretendía asumir funciones de dirección en la gestión de la crisis internacional.

## 9. LA REACOMODACIÓN A UNA REALIDAD IMPUESTA

El 1 de enero de 2010, España asumió una nueva presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea. Y como sucediera con las anteriores, el gobierno español consideró el semestre recién iniciado una buena oportunidad para afianzar la imagen y el prestigio internacional del país y para mejorar, también, la

---

<sup>38</sup> J.L. RODRÍGUEZ ZAPATERO (2008), «En interés de España: Una política exterior comprometida», *Conferencia pronunciada en el Museo del Prado*, Madrid, 16 de junio de 2008.

propia imagen interna del ejecutivo. Sin embargo, el semestre de presidencia española llegó en un momento europeo y global extraordinariamente complejo, definido por dos problemas fundamentales.

En primer lugar, la crisis financiera y económica internacional, que dibujó para España un horizonte de enormes dificultades. Desde 2010 la mayoría de las principales economías mundiales habían comenzado a dar signos de recuperación salvo la española, cuyas cifras de crecimiento continuaban siendo muy pobres. La pésima gestión de la crisis situó a España dentro de ese conjunto de economías periféricas —Italia, Grecia, Portugal, Irlanda— en situación de alto riesgo financiero. De hecho, algunas de ellas tuvieron que ser rescatadas por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Pero el problema que representaba España era especialmente importante, ya que el volumen de su economía la convirtió en un riesgo sistémico para la estabilidad del euro. El impacto de la crisis de endeudamiento obligó al presidente Zapatero a asumir una política de ajuste presupuestario marcada por la Unión, básicamente por Alemania, claramente contradictoria con toda su política social y económica anterior. La crisis de deuda soberana provocada por las políticas expansivas tomadas por el presidente español en los primeros momentos de una crisis que tardó años en reconocer, y por la falta de medidas adecuadas de reducción del gasto público y de flexibilización de la economía, acentuó la vulnerabilidad exterior de España, alta ya por el fuerte nivel existente de endeudamiento del sector privado. Todo ello volvió, en definitiva, a situar al país en una posición de fuerte dependencia y de subordinación respecto de los grandes centros de poder financiero y económico europeos y mundiales.

El segundo problema esencial fue que la crisis financiera y económica, en este caso interna estadounidense, acrecentó la sensación de ausencia de un liderazgo político internacional fuerte del presidente Barack Obama. La notable caída en sus índices de popularidad difuminó un demasiado efímero liderazgo simbólico, construido en buena medida sobre los pilares de un imaginado y mediático retrato en contrario del presidente Bush, que por su sola proximidad era capaz de incrementar el valor internacional del resto de líderes mundiales. En este contexto, el pretendido efecto de reforzamiento del liderazgo internacional de José Luis Rodríguez Zapatero, basado en una potencial, o más bien mediáticamente construida coincidencia programática, axiológica e incluso personal, entre el presidente Obama y el presidente español acabó desvaneciéndose totalmente.

Esta crisis de liderazgo internacional fuerte es aplicable también al conjunto de líderes europeos y a la propia Unión Europea, envuelta desde hace tiempo en un

grave problema de clarificación institucional e incluso de búsqueda de su propia identidad como actor en el marco cambiante y fluido de la sociedad internacional actual. Europa en su conjunto ha sufrido una evidente merma de liderazgo que, lógicamente, ha arrastrado a todos sus miembros y, por supuesto, a España. Prueba de ello es la pérdida de influencia y peso europeo frente a la pujanza de nuevos países emergentes como China, India o Brasil; el triste y secundario papel jugado por la Unión en la cumbre del Clima de Copenhague de finales de 2009; las dificultades de articular una respuesta unitaria, rápida y eficiente al terrible terremoto que asoló Haití el 12 de enero de 2010; o la incapacidad para dar una respuesta única a las revueltas acaecidas a principios de 2011 en varios países árabes y musulmanes.

En definitiva, la presidencia española acentuó la debilidad política interna e internacional del gobierno español. Y en estas condiciones, el desarrollo de la presidencia española no pudo ser otra cosa más que una sucesión de contrariedades: la cancelación de la cumbre Unión Europea/Cuba; la anulación de la Cumbre euro-mediterránea; el aplazamiento de la cumbre Unión Europea/Estados Unidos tras la negativa de Obama a viajar a Madrid y su posterior celebración en Lisboa; y la escasa visibilidad alcanzada por una Cumbre UE/América Latina que, sin embargo, si obtuvo resultados significativos con la firma de algunos importantes acuerdos de tipo comercial como el acuerdo de Asociación con Perú y Colombia o el acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y los países de América Central.

La presidencia española permitió constatar la falta de liderazgo internacional del presidente español y, en general, de todo un proyecto de política exterior deficientemente estructurado, falto de realismo y sin objetivos congruentes y duraderos<sup>39</sup>. Tras este fracaso, el tímido intento por alcanzar cierto realce internacional en el marco de los procesos revolucionarios del Norte de África, al ser el primer presidente de gobierno occidental que visitaba Túnez tras la caída del dictador Ben Ali, quedó pronto superado por la propias contradicciones del viaje, al incluir paradas en las autocracias de Catar y Emiratos Árabes, y porque su verdadera, y no disimulada meta, no era otra que atraer inversiones para la economía española<sup>40</sup>. En realidad, la actividad diplomática desarrollada en los prime-

---

<sup>39</sup> R. BARDAJÍ y F. PORTERO (2007), «La España menguante... menguada». *Papeles FAES*. n.º 39 Disponible en <http://www.fundacionfaes.org>.

<sup>40</sup> El viaje mereció un durísimo editorial del diario *El País* en el que señalaba que las contradicciones del mismo reflejaban, en realidad, la ausencia de definición de las líneas maestras de la diplomacia española, pues el gobierno parecía mantener al mismo tiempo una idea y la contraria, en referencia a la promoción de la democracia en un sitio y la negociación sin tapujos con distintas autocracias en otros. *El País*, 3 de marzo de 2011.

ros meses de 2011 en el norte de África es fruto de la tensión entre el deseo político de participación activa en el sistema internacional y la realidad de dependencia y subordinación internacional que sufre la economía española. El triunfo de la vertiente más política, es decir, de las necesidades políticas del gobierno por desempeñar algún papel internacional relevante y no quedarse descolgado de los liderazgos europeos en presencia, explica la apuesta por asegurar una amplia participación militar española en la guerra desencadenada por una coalición internacional contra el régimen libio del coronel Gadafi, en aplicación de la resolución 1973 de 17 de marzo de 2011 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La decisión del presidente español es coherente con la posición de multilateralidad mantenida en su discurso y con la base de legalidad internacional que se autoimpuso el gobierno socialista. Sin embargo, no deja de existir un significativo aire de cambio discursivo, especialmente si se compara la defensa de la intervención militar con esa insistencia en las posiciones pacifistas mantenidas por el líder socialista antes y después de llegar al Palacio de la Moncloa. Y no deja de representar una clara contradicción con la esencia de lo que pretendía ser la propuesta de la Alianza de Civilizaciones. En definitiva, no deja de representar, aunque sólo sea desde un punto de vista simbólico, un nuevo salto en la deconstrucción del perfil político que hasta mayo de 2010 había sido utilizado para fabricar la imagen pública del presidente Zapatero.

#### *10. DISENSOS Y CONSENSOS: EL PAPEL REEQUILIBRADOR DE LA CORONA EN LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA*

Al comienzo de la transición política española, las visiones de las distintas fuerzas políticas acerca del papel que España debía jugar en el mundo sobre su inserción política, económica y militar, y en relación a la propia idea de España como potencia internacional, eran más divergentes que convergentes, salvo en el caso de la integración en las Comunidades Europeas, donde sí existía un consenso amplio y general. Este disenso básico fue superado gracias a dos factores esenciales: uno, de dimensión política, consistente en apartar de la agenda partidista los elementos fundamentales de conflicto para centrarse en los aspectos coincidentes que mejor pudieran coadyuvar al éxito del proceso de cambio político interno; y, en segundo término, la personalización de la representación exterior del país en la figura del rey Juan Carlos I, lo que permitió articular una

imagen exterior renovada, basada en una esencial identidad entre la monarquía y la libertad y la consolidación de la democracia en España. En definitiva, la idea fuerza articuladora de estos años fue que democracia, libertades fundamentales y monarquía no sólo iban por caminos convergentes, sino que eran un todo inseparablemente unido. De esta idea fuerza derivó la convicción de que la monarquía garantizaba el proceso de cambio político interno y era un instrumento esencial para homologar internacionalmente a España con su entorno europeo y occidental.

Por debajo de ese papel director de la Corona<sup>41</sup>, capaz de absorber el disenso al representar al país en su conjunto, resalta el hecho de que en el plano político partidista e ideológico prevaleció el disenso, aunque escondido como un rumor de fondo sobre una aparentemente calmada nube de consenso<sup>42</sup>. En otras palabras, este disenso básico ha sido hasta ahora compensado por la función reequilibradora e integradora asumida por la Corona, lo que ha propiciado el mantenimiento de una imagen de permanencia y estabilidad básica para la definición internacional de España como potencia tanto en un sentido moral, como político, cultural, lingüístico, económico y comercial-empresarial.

El disenso ha prevalecido históricamente no sólo por la disparidad presente a la hora de fijar los procedimientos necesarios para obtener determinados fines. También lo ha hecho en tanto en cuanto existen diferencias sustanciales en el contenido que las diferentes opciones político-ideológicas dan a determinados conceptos, factores o procesos internacionales básicos. Y esta diferencia es lógica, pues en una sociedad plural y diversa existen formas diferentes e incluso contrapuestas de ver y comprender el mundo. La función específica de la ideología es, precisamente, esa: construir mapas mentales que aunque distorsionan y simplifican la realidad, permiten a las personas comprender realidades muy complejas y reducirlas a parámetros aceptables para ellas. Por eso, porque en sociedades crecientemente complejas y atomizadas lo normal es el disenso, la figura integradora del Rey supone un factor decisivo de representación simbólica de la nación, de su papel en el mundo y de la forma en la que se quiere presentar y actuar en la sociedad internacional. Esto es, en la forma en que aglutina y

---

<sup>41</sup> M. FERNÁNDEZ-PALACIOS MARTÍNEZ (2010), *Rey, Constitución y política exterior*. Madrid, Marcial Pons.

<sup>42</sup> Una interpretación contraria en C. DEL ARENAL MOYUA, «Consenso y disenso en la política exterior de España». *Documentos de Trabajo*, n.º 25. Real Instituto Elcano. disponible en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)



sustancia su dimensión y presencia como potencia internacional percibida por los demás actores. Papel especialmente destacado, pues la política exterior proyecta una imagen determinada del país en el mundo y pone a algo sustancialmente permanente como es el Estado en relación con otros Estados, lo que hace conveniente que esa imagen, esa presencia y esa actuación no sufran bandazos repentinos y bruscos. Este es, precisamente, el papel que asume el Rey desde hace treinta años.

El debate actual sobre la ruptura del consenso en política exterior<sup>43</sup> deriva, por un lado, de la constitución por parte de Aznar de un proyecto político e ideológico propio y alternativo al modelo abanderado por el Partido Socialista y, por otro, de la llegada a la secretaría general del PSOE de Rodríguez Zapatero, en cuanto responsable de la puesta en marcha de un proyecto político rupturista en relación no sólo al aznarismo, sino también con respecto a la política llevada a cabo por Felipe González desde 1986 e, incluso, de revisión del período de la Transición y, por supuesto, de esta como concepto y realidad histórica e historiográfica hasta estos momentos definida.

De hecho, desde 1996 el disenso es consecuencia de la realidad de dos grandes partidos separados por un relativamente reducido número de votos, pero con visiones cada vez más diferentes sobre lo que deben ser los intereses, objetivos e instrumentos de la política exterior española. Es decir, el verdadero eje de separación ha sido de carácter ideológico, de maneras de ver y comprender el mundo y sus problemas fundamentales, de formas de percibir las relaciones internacionales en su conjunto, de las respuestas posibles a las interrogantes esenciales que plantea la marcha del mundo. En definitiva, una percepción diferente de lo que es España y del papel que debe representar en el mundo en términos de poder o potencia. Desde esta perspectiva, el acuerdo no ha sido posible, lo que ha hecho todavía más importante y necesario para la nación en su conjunto, el papel simbólico y representativo que desempeña la Corona.

El consenso ideológico ha sido todavía más difícil si se atiende a un segundo factor esencial como es el derivado de las características del sistema de partidos

---

<sup>43</sup> V. PALACIO y F. RODRIGO, (2003), «¿Tiene España una política exterior?». *Política Exterior*, n.º 93, pp. 153- 165. De los mismos autores: (2004), «Política exterior: la ilusión del consenso». *Política Exterior*, n.º 99, pp. 87-96. «Las bases y los límites del consenso en la política exterior española». OPEX, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 04/0312005.

y electoral español, pues las mayorías parlamentarias dependen frecuentemente del apoyo de partidos de naturaleza nacionalista, lo que introduce una importante fractura centro/periferia a la hora de definir la política exterior. Esta fractura es esencial, pues muchos de estos partidos cuestionan algo tan esencial para la formulación de cualquier política consensuada de Estado como es el Estado mismo y la base nacional en la que se asienta. Finalmente, un tercer factor clave de esta disyuntiva entre consenso y disenso ha sido la evolución de la dinámica política vivida tras los primeros años de la transición<sup>44</sup>. La hegemonía continuada del Partido Socialista en el poder, con tres mayorías absolutas desde 1982, y, lo que ha sido más importante, la ausencia de una alternativa real de gobierno hasta los primeros años noventa, explica la falta hasta prácticamente el año 2000 de un verdadero modelo de política exterior alternativo al socialista. Además, después del terremoto provocado por el referéndum de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN, la política de los gobiernos de Felipe González adquirió un claro contenido pragmático que impidió que esa derecha en recomposición pudiera cuestionar un modelo del que no discrepaba radicalmente. Cuando el PSOE perdió la mayoría absoluta y necesitó de otros apoyos parlamentarios, Convergencia i Unió tampoco puso en cuestión el modelo básico de la política exterior, ya que ésta representaba un interés menor para la coalición. Cuando, finalmente, el gobierno de González entró en crisis, la política exterior fue irrelevante como instrumento de política interna, ya que los grandes argumentos de la confrontación partidista fueron de índole sustancialmente interna como la corrupción o el terrorismo de Estado. Esto es, temas sin relación clara e inmediata con la política exterior.

Durante la primera legislatura del presidente Aznar se fue incubando un proyecto propio, diferencial y específico de política exterior basado en la primacía atlantista. A medida que el modelo fue progresando, fueron también definiéndose de forma cada vez más clara sus fuertes raíces y su poderoso contenido ideológico. En términos de proceso, el gobierno de Aznar y, especialmente la propia figura del presidente, simbolizaron la existencia de una opción política, ideológica e intelectual de base liberal-conservadora lo suficientemente madura como para acabar con ese sistema de supremacía ideológica e intelectual permanente de la que el socialismo había disfrutado en los años ochenta y primeros noventa.

---

<sup>44</sup> Incluyendo la propia forma de gobernar asumida por los dos grandes partidos nacionales. L. LÓPEZ NIETO (2008), «1996-2004: el balance del consenso». *Cuadernos de Pensamiento Político*. FAES, n.º 19, pp. 109-136.

Ahora sí que existían dos modelos políticos e ideológicos, y de política exterior, bien diferenciados, y dos conceptos distintos de España y de cual debía ser su papel en el sistema internacional. En otras palabras, de cual debía ser su función como potencia internacional.

Esta tensión ideológica inherente al modelo político del presidente Aznar, de base liberal-conservadora en un principio, aunque luego cada vez más influido por el esencialismo del neoconservadurismo norteamericano<sup>45</sup>, coincidió con un confuso pero no por ello menos real proceso de repolitización y reideologización de la izquierda capaz de generar fuertes procesos de movilización social. Los movimientos antiglobalización y otros subsidiarios como el del «no a la guerra», no fueron manifestaciones espontáneas y simplemente disruptivas, sino la expresión de este proceso señalado. La creciente identificación de Aznar con un Bush convertido en un personaje atrabiliario que simbolizaba todos los grandes «demonios» que aglutinaban de nuevo a esa izquierda movilizada<sup>46</sup> hizo que trasladaran al presidente español el mismo sentimiento de repulsa e incompreensión, lo que reforzó de forma nítida la idea de que existían dos modelos alternativos: el de la fuerza, representado por Aznar; y el moral, que aunque sin una cabeza visible indiscutida, acabo aglutinando el líder socialista Rodríguez Zapatero.

En definitiva, la política exterior pasó también a convertirse en parte de ese *corpus doctrinal* construido por la izquierda social, mediática e intelectual que desde 2000 pareció diferenciar nítidamente a los dos grandes partidos españoles<sup>47</sup>. Sin embargo, la revisión radical de las políticas sociales y económicas llevadas a cabo por el presidente Zapatero y las transformaciones del sistema global motivadas por los efectos duraderos de la crisis desatada en 2007, han modificado sustancialmente esas circunstancias. En la actualidad, las opciones posibles son más limitadas y las posibilidades reales de España para desarrollarse como potencia son también menores, por lo menos de forma inmediata. En estas condiciones, el disenso seguirá siendo un elemento más del juego político propio de una sociedad democrática y plural, pero no parece posible que pueda adoptar

---

<sup>45</sup> VVAA (2007), GEES. Que piensan los «neoon» españoles. 20 años de análisis estratégico. Madrid, Ciudadela.

<sup>46</sup> Lo que en otro lugar denominamos los dogmas de la antiglobalización: la denuncia del neoliberalismo, de lo que Haman capitalismo voraz y destructor de la naturaleza, del imperialismo, etc. J.C. JIMÉNEZ (2006), *Los dogmas de la antiglobalización*. Alicante. ECU.

<sup>47</sup> Luis V. PÉREZ GIL (2004), «Debate ideológico y posiciones críticas sobre la implicación de España en la Guerra de Irak». *Anales de la Facultad de Derecho*, n.º 21, pp. 145-156.

el grado de virulencia alcanzado anteriormente. Ni el Partido Popular parece en condiciones de generar un modelo ideológico rígido, ni el Partido Socialista de Rodríguez Zapatero tiene capacidad real para reivindicar su política exterior ni, en general, el proyecto político puesto en marcha en 2004 dada su evidente dificultad para construir cualquier alternativa real, o simplemente discursiva o retórica, al pragmatismo resignado, pero infructuoso, en el que se encuentra instalado. El desprestigio político e ideológico por el transita el presidente Zapatero, que le ha conducido a la aceptación y defensa de esas políticas y de esos discursos que hasta hace unos meses calificaba despectivamente como propios de la ortodoxia liberal, han acabado con esa pretensión de construir un contramodelo efectivo al representado por el Partido Popular. Además, el intento de marginación política permanente del PP por medio de la configuración de un sistema excluyente de pactos políticos ensayado por el presidente Zapatero durante su primera legislatura esta hoy claramente superado. Y con ello, la tendencia de hacer del disenso en cuestiones internacionales un componente más de su forma de asentamiento y mantenimiento del poder interno.

## CONCLUSIONES

¿Se puede hablar de la existencia de un *tercer modelo de política exterior*? Claramente, parece que no. Más bien habría que hablar de un nuevo discurso de política exterior<sup>48</sup>. Más que un modelo propio verdaderamente consistente y acabado, lo que Rodríguez Zapatero ha definido es un contramodelo en relación al llevado a cabo por los gobiernos del Partido Popular, lo que podríamos llamar el intento de deconstrucción del modelo liderado por el presidente José María Aznar. En todo caso, lo que sí supone el contramodelo discursivo del presidente Rodríguez Zapatero es la renuncia a ser una potencia en el sentido clásico del término. España se ha orientado en estos últimos ocho años a la asunción de su carácter de potencia regional de tipo medio con intereses globales limitados

---

<sup>48</sup> Los modelos descritos se han basado en una fuerte personalización de la política exterior, algo ausente en el gobierno de Zapatero. O mejor dicho, la falta de implicación personal y la manifiesta incomodidad demostrada por el presidente en las reuniones internacionales a las que asiste es una de las razones esenciales de la falta de una política exterior bien construida en sus planteamientos teóricos y en la determinación de unos objetivos claros y concretos. Sin embargo, no se puede desconocer la influencia de sus ideas, valores y forma de ver el mundo en la forma en la que se han gestionado las relaciones internacionales de España en las legislaturas de 2004 a 2011-(12). C. GARCÍA CALVO (2010) «El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición y acciones de política exterior: España 2000-2008. *Relaciones Internacionales*, n. 13, GERIUAM.

como mucho a una función de prestigio moral. La crisis económica ha empequeñecido aún más esa dimensión de potencia, aunque sin olvidar que el volumen de la economía española es ya lo suficientemente grande como para poner en riesgo la estabilidad de toda la zona euro. Lo que representa, en realidad, la manifestación inversa de esa incoherencia de estatus existente durante el mandato de José María Aznar.

Estas limitaciones coyunturales no pueden percibirse como definitivas. España puede y debe redefinir en un futuro próximo su condición de potencia y tendrá, también, que encontrar nuevos liderazgos capaces de proyectar internacionalmente su imagen, lo que es inseparable del proceso de aceptación definitiva y estable de la idea de España como nación. Ese nuevo liderazgo debería insertarse dentro de los marcos culturales y lingüísticos propios del mundo iberoamericano, y debería asumir también un fuerte protagonismo en la definición y búsqueda de soluciones a las nuevas demandas derivadas de un proceso de globalización que está estableciendo unos nuevos marcos comunitarios asociados a la idea de Humanidad. Para ello, cuenta, además de la figura del Rey, con la figura del príncipe de Asturias, cuyas referencias vitales están en perfecta consonancia con esa necesidad ampliamente percibida de nuevos referentes simbólicos y de nuevos liderazgos globales.