

EDITORIAL

“CUESTIONES ACTUALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA”

El pasado 1 de enero de 2010, comenzó la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea; una presidencia que coincide con un momento relevante para la historia de esta organización, pues con ella debe empezar la implementación del Tratado de Lisboa. Además, por primera vez y como consecuencia de este Tratado, la UE contará con un Presidente del Consejo permanente y con una nueva Alta Representante de la Política Exterior y de Seguridad que se espera ponga en marcha el llamado Servicio Europeo de Acción Exterior.

Sin embargo, por lo que respecta a las expectativas de cambio de la política exterior europea y la posición de la UE como un actor global con una sola voz – consensuada – en la escena internacional, hasta el momento, como ha puesto de manifiesto la Cumbre de Copenhague, no hay visos de una mayor agilidad de la acción exterior europea pese a este importante momento de transformaciones institucionales. El exceso de representantes y la excesiva burocracia han provocado que, de nuevo y como viene siendo habitual, sean los estados los que lleven la voz cantante, relegando la “voz” europea a un segundo plano.

Asimismo, además de que España ocupe la Presidencia rotatoria del Consejo este primer semestre, se cumple el 25 aniversario de la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas. Este hecho, para algunos, supone una fecha esencial en la normalización de la política exterior española en el contexto de la transición a la democracia¹. Es por todo ello y, sobre todo, por los desafíos y rompecabezas que presenta el mundo internacional, por lo que desde la revista *Relaciones Internacionales* queremos dedicar este número a la política exterior española.

Entre estos desafíos y rompecabezas, baste mencionar algunos como las reanudadas relaciones diplomáticas del Estado español con la Administración estadounidense o la intención de la Presidencia española de abrir una nueva era de relaciones transatlánticas entre la UE y EE UU. Del mismo modo, en este supuesto “nuevo” – aunque quizá sea más

¹ DEL ARENAL, Celestino, “Consenso y disenso en la política exterior de España” en *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, DT 25/2008, 2 de junio de 2008.

prudente cierta distancia histórica para definirlo – escenario internacional esbozado por el nuevo Presidente Obama, se plantean interrogantes sobre el alcance de las buenas relaciones de España con los países de Oriente Medio, especialmente en relación al conflicto árabe-israelí o las relaciones Siria-Líbano, o los efectos de la “Alianza de Civilizaciones” entre España y Turquía; sobre todo en estos días, en los que Turquía parece adquirir un rol mediador respecto a las posibles sanciones a Irán. A éstos, sin duda, se suman otros muchos interrogantes (cambio climático, crisis económica, lucha contra la pobreza, recursos energéticos ...) pero todo ello deriva aquí en una pregunta: ¿hacia dónde va la política exterior española?

Este debate ha sido iniciado recientemente por José Ignacio Torreblanca y José María de Areilza a través de un artículo publicado en la revista *Foreign Policy* que, junto a la respuesta ofrecida por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos publicada en *Política Exterior*, aparece recogido en este número de *Relaciones Internacionales*.

Tal y como afirma José Ignacio Torreblanca, “la política exterior no es una política pública más, además de, como el resto de políticas públicas, buscar la maximización de algún tipo de objetivo – económico o de seguridad –, está íntimamente vinculada con la identidad (...) la política exterior es acción exterior en tanto en cuanto proyecta sobre el entorno los valores e intereses de una comunidad política, pero esa proyección tiene a su vez un efecto constitutivo sobre esa misma comunidad política”². La política exterior de un estado es, también, uno de los ámbitos donde las diferentes Teorías de Relaciones Internacionales tienden a aplicarse de forma práctica y donde podemos observar sus efectos. Es, por tanto, un ámbito donde teoría y práctica se conectan y donde las diferentes visiones del mundo conforman las estrategias que los diferentes líderes estatales utilizan para relacionarse en el entorno internacional.

Los diferentes paradigmas y teorías de relaciones internacionales que éstos albergan, se han sucedido como guías que han conformado los discursos de los principales líderes políticos y que servirían para hacer efectivas sus estrategias. Así, a modo de ejemplo y a grandes rasgos, se puede decir que en la revisión de la historia de las relaciones internacionales, se suele definir al liberalismo wilsoniano como el paradigma dominante del periodo de entreguerras; aquél que apostó por la creación de organizaciones internacionales, el multilateralismo y el derecho internacional como las

² TORREBLANCA, José Ignacio, “Una España confusa en una Europa desorientada” en *Política Exterior*, vol. XXIV, nº133, enero/febrero 2010, ps. 45-60.

herramientas para eludir el conflicto. Sin embargo, el estallido de la II Guerra Mundial cuestionó la validez de estos presupuestos en la dirección de los asuntos mundiales y, con ello, el liberalismo wilsoniano vino a ser sustituido por el llamado realismo político. Si bien es común observar la preeminencia de este realismo durante la Guerra Fría, algunos autores ven desde los años noventa el inicio de una época en la que el idealismo neowilsoniano volvió a tener un cierto papel en el diseño de la política exterior y las estrategias a seguir por parte de las Administraciones de Bill Clinton y George W. Bush, y ayudó a conformar las doctrinas respectivas que anunciaron ambas Administraciones³.

Pero con todo ello, no hay que olvidar que las Teorías de las Relaciones Internacionales, viendo lo anterior, no han sido únicamente utilizadas para explicar la realidad, sino también para “decirle al príncipe” cómo tiene que actuar o justificar su actuación a fin de ser aceptada como una decisión legítima por sus ciudadanos.

Las Relaciones Internacionales, no obstante, no sólo basculan entre el realismo y el idealismo. Afortunadamente, desde los años ochenta y, especialmente en los noventa, toman cuerpo otras teorías; unas con un enfoque epistemológico más racionalista-positivista⁴ y otras idealista o reflectivista⁵. De esta enorme variedad de teorías, el idealismo wilsoniano, el realismo político, la paz democrática y el liberalismo cosmopolita han alcanzado una enorme relevancia práctica. Otra de las propuestas que ha alcanzado un importante protagonismo en EE UU, es la Teoría de la Elección Racional que se ejemplifica en este número a través de la traducción a español de un fragmento de la obra de Bueno de Mesquita, *Principles of International Politics. People's Power Preferences and Perceptions* (2005). Ésta se ha convertido en una especie de clásico entre los estudiosos de la política exterior. Además, no deja de ser curioso el señalar que la Teoría de la Elección Racional ha suscitado, se considere más o menos idónea para comprender el comportamiento de los actores en el ámbito internacional, especial interés no sólo por el Departamento de Estado o la CIA, sino por las empresas privadas que tienden a utilizarla en sus diferentes estrategias⁶.

³ THOMPSON, Clive, “Can Game Theory Predict When Iran Will Get the Bomb?” en *The New York Times*, 12 de agosto 2009.

⁴ Póngase como ejemplo el Neorrealismo, el Neoliberalismo o la Teoría de la Elección Racional.

⁵ Póngase, en este caso, por ejemplo la Teoría crítica, el Postmodernismo, las Teorías Feministas, el Constructivismo, las Teorías de la globalización y de la gobernanza global, la Teoría de la Sociedad Internacional.

⁶ Tal y como se recoge en numerosos discursos y documentos. Sirvan de ejemplo el famoso discurso del Consejero de Seguridad Nacional; el de Anthony Lake, en la Universidad John Hopkins en 1993; el discurso del Presidente Clinton de 1994 sobre el Estado de la Unión o la propuesta de la Secretaria de Estado Madeleine Albright de crear una

Sirva el presente número, además, para aclarar conceptos. Es de destacar, que se ha convertido en un lugar común decir que el multilateralismo es un bien esencial en la política exterior, entendido como una forma de actuar de manera concertada. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que ni la política exterior española es tan multilateral como se dice⁷, ni el multilateralismo es un elemento esencialmente bueno, *per se*, como se nos quiere hacer creer. Existen determinadas situaciones de urgencia, sean éstas de seguridad, humanitarias o de cualquier naturaleza, que exigen una actuación rápida e inmediata y no dan lugar a concertaciones rápidas. Son, a menudo, hechos imposibles de predecir a priori.

Esto, por supuesto no quiere decir que, tal y como afirma el profesor Joseph Nye, no sea positivo “compartir la carga”⁸; pues el multilateralismo, correctamente entendido, también es un bien cuando se aplica en la situación y circunstancias adecuadas. La oportunidad en un sentido flexible parece ser la mejor guía de actuación multilateral, en función de cada caso concreto.

Algo parecido ocurre con el concepto de «poder blando» (o *soft power*). Este tipo de poder, cuya definición es recogida por el profesor Joseph S. Nye en el fragmento traducido de su obra *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (2004) que se incluye en este número, se ha convertido en uno de los principales instrumentos de actuación para algunos actores en el ámbito de la política internacional. Sin embargo, y tanto a nivel español como europeo, se ha entendido erróneamente que el citado concepto es alternativo al de «poder duro» (o *hard power*). La realidad es que ambos tipos de poder no pueden entenderse como elementos de carácter alternativo, sino complementario. Un estado y, concretamente una potencia media como es el caso de España, debería utilizar ambos para desenvolverse en el ámbito internacional. Como bien dice Nye, el «poder duro» y el «poder blando» conforman conjuntamente el poder inteligente o *smart power*; esto es, la utilización inteligente de ambos.

“comunidad de democracias”. En el caso de la Administración Bush, diferentes discursos como el inaugural de su II mandato; la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002 o diversos artículos como “The Promise of Democratic Peace” de la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice.

⁷ La negativa a reconocer la independencia de Kosovo frente a la mayoría de los estados europeos o la retirada de tropas son buenos ejemplos. También la retirada de las tropas de Irak, interesante paradoja de cómo la supuesta fidelidad al multilateralismo condiciona una actuación unilateral.

⁸ NYE, Joseph S., *Soft Power. The Means To Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004, p. 141.

Una vez aclarados estos conceptos, y a efectos de realizar un exhaustivo análisis de diferentes dimensiones de la política exterior española, presentamos una serie de artículos inéditos que, desde el contexto más genérico del régimen de soberanía hasta el análisis de diferentes misiones concretas en el exterior, nos permiten rastrear la orientación, expectativas y resultados de la política exterior española.

Partiendo del contexto más genérico, Corina Mavrodin nos ofrece una visión cruda y contundente de la política exterior de las superpotencias, durante el periodo que conocemos como Guerra Fría, en sus respectivas zonas de influencia. Desde una óptica claramente realista, la autora pone de manifiesto cómo las limitaciones que teóricamente imponía el derecho internacional, fueron claramente soslayadas por éstas en sus intervenciones, afectando con ello a la piedra angular del derecho internacional: el régimen de soberanía. El citado artículo pone además de manifiesto una de las reglas que el mundo idealista de la post-Guerra Fría se negaba a reconocer y que es aplicable a cualquier política exterior; cuando los intereses y los ideales – en este caso representados por el derecho internacional - entran en conflicto, los intereses tienden a prevalecer. Una pauta de comportamiento que sigue repitiéndose de forma recurrente.

Pasando al ámbito de la política exterior española, Carola García-Calvo, tras analizar algunos de los principales debates en los que se ha visto inmersa la política exterior española, combina elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para responder a una serie de hipótesis en torno a la existencia de diferentes estilos de liderazgo en la definición de la política exterior española. Como resultado, confirma la existencia de tales estilos, así como el condicionamiento que producen los valores y las creencias de los líderes políticos en los objetivos y acciones de la política exterior española. Para la autora, la creación de un Libro Blanco consensuado de política exterior, podría ayudar a superar las disensiones y bandazos que se han producido en los últimos años como consecuencia de la ruptura del consenso en dicha política pública.

Por su parte, Roberto Barroso y Nuria del Viso analizan dos de las misiones actuales de mayor relevancia para la política exterior española: las de Líbano y Afganistán. Tras explicar el modelo “consociacional” libanés y su papel en las crisis electorales que ha vivido Líbano en los últimos tiempos, Barroso investiga cuál ha sido el rol de la diplomacia española en la zona y cómo ha contribuido a reducir la tensión y mantener la estabilidad en la región. La existencia de buenas relaciones con el régimen sirio habría contribuido, también, a hacer de España un actor destacado en la zona. Nuria del Viso nos ofrece, de igual modo, una amplia visión de los debates políticos y tendencias de la opinión pública en torno a la misión española

en Afganistán. Después de exponer algunos datos relevantes sobre la que probablemente sea la misión exterior española de mayor importancia en la actualidad, concluye afirmando la necesidad de clarificar los objetivos y razones de nuestra participación en ella; pues tales acciones resultan esenciales para poder obtener el respaldo necesario de la opinión pública a efectos de orientar la acción exterior del estado en una etapa decisiva.

Finalmente, el profesor Ángel Rivero realiza una detallada exposición de las complejas relaciones y desencuentros entre España y Portugal, cuyos orígenes se remontan a la edad moderna y en la que la proximidad geográfica de ambas no ha tenido un rol menor. Partiendo del análisis del concepto "iberismo", cuyo significado es radicalmente diferente según se mire desde el lado español o portugués, Rivero expone la evolución del Estado español en el imaginario portugués, que pasará de ser una amenaza para su soberanía a un ejemplo a seguir - tal y como se recoge en las cumbres Hispano-portuguesas más recientes y en algunos de los debates de las últimas elecciones.

Por último, a efectos de realizar alguna propuesta y sin por ello ensombrecer el propósito último de este espacio que no es otro que fomentar la reflexión y el debate político - académico, sería conveniente que un estado como el español que aparenta carecer de una estrategia clara y de una visión del mundo que oriente su política internacional, entrase en el debate de la doctrina.

La doctrina no debería entenderse como una suerte de elemento rígido que constriñe la acción política, sino como una orientación flexible que se somete a los criterios políticos necesarios de cada coyuntura concreta, dando unas pautas que faciliten y agilicen la toma de decisiones en el citado ámbito. No se trata de una cadena ni de una prisión, cada líder político debe poder optar por la visión que considere más adecuada y hacerlo compatible con aquellos acontecimientos, imposibles de predecir, que se producen en el transcurso de la actividad política.

Con todo, es posible que algo esté cambiando en la política exterior española. Los planes del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero de desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional, cuya dirección ha encomendado a Javier Solana, podría tratarse de un avance en este sentido. Ésta podría, quizá, no sólo enriquecer una política exterior escasamente especializada y muy poco flexible, sino mejorar la propia acción del estado a la hora de desenvolverse con eficacia en un mundo tan complejo, competitivo y crecientemente multipolar. ¿Es entonces la doctrina el próximo debate teórico de la política exterior española?

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950