

Por un nuevo consenso en Política Exterior

N. SARTORIUS. F. RODRIGO Y V. PALACIO

Durante los últimos veinticinco años, en España se ha entendido el consenso en política exterior como el suelo sobre el que construir una política de Estado, concebida como contrapuesta a una política partidista. A diferencia de ésta, aquélla se articulaba expresamente sobre principios y objetivos compartidos por todos los partidos políticos, y por contar con un amplio respaldo de una mayoría del cuerpo social.

No obstante, el consenso así establecido no significaba que se estuviera de acuerdo con todas las políticas que el Gobierno de turno llevaba a cabo, sino que se compartían las grandes opciones y en muchos casos no se oponía una gran resistencia a la formulación de políticas concretas, porque dada la novedad o falta de relevancia del tema concernido no se había desarrollado una verdadera alternativa por parte de la oposición. En el pasado, pues, el respaldo mayoritario se dio a menudo en forma de consenso pasivo, por omisión. Hoy en España sería necesario caminar hacia un consenso activo, o político, resultado de la deliberación y más participativo o democrático.

Puede denominarse a este fenómeno la politización o democratización de la política exterior. Conviene que esta tendencia se abra paso exigiendo a los gobiernos coherencia y transparencia, rompiendo con elementos negativos de la política exterior como la opacidad o su carácter presidencial.

Por consiguiente, hay que contemplar este fenómeno ante todo como un signo de madurez democrática y modernización de la sociedad española, y no como el peor de los males. El disenso es, pues, uno de los puntos de partida en la formulación de la política exterior, de forma semejante al resto de las llamadas políticas públicas, aunque con las características propias de la acción exterior. Lo nuevo de la situación actual es el fin irreversible del consenso pasivo en la política exterior española.

En nuestra opinión, la habitual disputa partidista de quién es el "culpable" de la ruptura del consenso, pierde interés. Lo importante es considerar las causas "objetivas" que subyacen a las intenciones y decisiones de los agentes que intervienen en la acción exterior, y que en gran medida determinan los resultados. Las preguntas relevantes son: ¿por qué se quiebra el consenso? Y ¿sobre qué bases puede crearse un nuevo acuerdo? En este sentido, nos parece conveniente distinguir en la situación actual dos tipos de causas objetivas y conectadas entre sí: internacionales e internas.

El consenso se debilita o quiebra porque el mundo en que se alumbró, el de los años setenta y ochenta del siglo pasado, ya no es el mismo. Las dos últimas rupturas del orden internacional —el hundimiento del bloque soviético en 1989 y el 11-S en 2001—, combinadas con el proceso de creciente globalización, han originado grandes fracturas y turbulencias geopolíticas y transatlánticas, en organismos y foros multilaterales y regionales: ONU, OTAN, UE, etcétera. Este fenómeno incrementa las divisiones y las coaliciones que conforman la política exterior de los Estados: nacionales, de intereses, ideológicas, culturales, etcétera. Al mismo tiempo, los partidos políticos pasan a operar en espacios transnacionales y no coinciden necesariamente con las políticas de sus gobiernos.

Dos factores en especial contribuyen a la complejidad del consenso dentro de nuestro país. Primero, la multiplicación de actores (Comunidades Autónomas, ONG, empresas, sindicatos) y de áreas (seguridad, economía,

cultura, medio ambiente) implicados en la formulación y ejecución de la política exterior. En segundo lugar, el factor "identitario". La maduración de la sociedad y de los partidos políticos durante los últimos 25 años de democracia ha dado lugar a proyectos diferenciados sobre España y su papel en el mundo. Se trata de visiones diferenciadas sobre qué clase de país queremos ser, y posiciones que emergen a la confrontación partidista en temas muy concretos: la construcción europea, las relaciones con EE UU, América Latina, la vecindad con Marruecos, o las grandes cuestiones del orden mundial (terrorismo, intervención militar, lucha contra la pobreza, deterioro medioambiental, etcétera).

En este momento, resultaría ilusorio pretender el retorno a los consensos existentes durante los últimos años. Por el contrario, se trataría de, una vez caracterizado el disenso como un hecho natural y a perdurar en democracia, analizar con rigor la naturaleza de las fracturas existentes —fijando en cada caso los puntos de acuerdo y desacuerdo—, esbozar propuestas y dibujar escenarios futuros para la proyección exterior de España. Esa tarea habría de articularse sobre tres niveles: el posible consenso sobre los contenidos (los ejes de la política exterior y las grandes cuestiones), sobre los medios e instrumentos y sobre los procedimientos.

Si bien es cierto que la política exterior debe de estar orientada por una serie de principios como la solidaridad, los derechos humanos, la difusión de la democracia, o el respeto al derecho internacional, en los que todos podríamos estar de acuerdo, lo operativo no es la discusión sobre los mismos, pues nadie reconocería estar en su contra. Tampoco nadie discute que nuestra política exterior es parte inseparable del proceso de construcción europea, y que ésta se ha convertido en una parte esencial de nuestra política interna. Lo que está en juego es la determinación de las prioridades y las estrategias a seguir para cada área.

Por lo tanto, es preciso preguntarse: ¿qué áreas y qué elementos son verdaderamente estratégicos —y por tanto necesitados de una política de Estado consensuada— y cuáles no lo son? Y en caso de poder identificarlos, ¿qué elementos de entre los estratégicos son susceptibles de acuerdo? Podrían establecerse las siguientes cuatro áreas fundamentales donde juegan, simultáneamente, el consenso y el disenso. Todas ellas necesitan de un riguroso estudio y debate para que España encuentre una dirección clara a seguir:

- La Seguridad y el uso de la fuerza. Aparecen aquí distintas concepciones sobre la Seguridad y el Derecho Internacional, lo que tendrá repercusiones en los debates, por ejemplo, en torno a los Presupuestos de Defensa, a la Directiva y la Ley de Defensa Nacional, a la participación de España en la PESC y la PESD, al papel de nuestro país en la ONU, a la lucha contra el terrorismo, etcétera.

- La Solidaridad de España en el mundo. También aquí encontramos diferentes concepciones: unas más realistas e instrumentales y otras más solidarias y de ambición global. Afecta a las políticas de Cooperación Internacional e Inmigración, y a su imbricación como parte de la política exterior.

- La proyección económica exterior de España. Aquí contrasta una visión economicista con otra de mayor sensibilidad social y política. Afecta a los mecanismos de coordinación de las empresas españolas con los agentes políticos y sociales de nuestro país y de los países de destino; a la

Responsabilidad Social de las multinacionales españolas, o a la Imagen exterior de España.

- Los medios y los procedimientos para la formulación y ejecución de la política exterior. Tan importante como definir unas bases mínimas sobre los contenidos es ponerse de acuerdo en dotarse de los medios (humanos, organizativos y presupuestarios) precisos para lograr los objetivos propuestos y anticipar nuevos escenarios. En este apartado se incluye la Reforma del Servicio Exterior, junto a los mecanismos de toma de decisiones y de control democrático.

Una vez que hemos descartado el consenso pasivo, y que hemos definido como deseable y necesaria la búsqueda del consenso en los elementos estratégicos para España, hemos de contemplar la posibilidad de que se dé un disenso en elementos básicos. La pregunta es cómo manejar el posible desacuerdo en dichas cuestiones y cómo mitigar los eventuales daños que ello pueda ocasionar.

Cualquier escenario futuro del disenso en España debe esbozarse teniendo en cuenta la existencia de cuatro posibles grandes líneas de fractura que actúan a diferentes niveles y de manera simultánea: Ideológica (izquierda-derecha). Territorial (centro-periferia y pluralidad), Regional (en el seno de la UE) y Global (grandes bloques, superpotencias, países emergentes, organismos multilaterales). La combinación variable y transversal de estas cuatro fracturas determinará en los próximos años la formación de consensos y disensos en la política exterior de España

De otro lado, en un contexto donde la presión de la opinión pública puede resultar determinante en la política exterior, ésta se convierte en un factor de primera importancia en la construcción de consensos. La situación en España a este respecto es ambigua. De un lado, la política exterior no parece figurar entre las preocupaciones directas de la ciudadanía; pero por otro, desde hace un tiempo han empezado a surgir grandes movilizaciones sociales en torno a cuestiones internacionales. Así pues, se plantea la pregunta de cómo y en qué sentido debe formarse la opinión de la ciudadanía, con el fin de ir creando una auténtica cultura de la acción exterior.

Esta nueva situación que planteamos aquí nos obliga a preguntarnos también por las consecuencias de un posible fracaso en alcanzar consensos en materias clave. Parece claro que el acuerdo sobre los temas centrales de la acción exterior fortalece la posición de España, mientras que el disenso la debilita. ¿Qué consecuencias tendría el disenso para España en su conjunto? ¿Qué impacto tendría para cada una de las áreas clave? ¿Y qué efectos tendría para cada uno de los actores de la política exterior? Es preciso calcular el precio a pagar por nuestro país en términos de estabilidad, seguridad, economía, de influencia política y de imagen, y preguntarse si esta situación sería sostenible a medio plazo para España. Partidos políticos, empresas, sindicatos, CC AA, ONG y medios de comunicación deben reflexionar cómo afectaría a su funcionamiento y estrategias de acción, y cuáles serían sus costes.

Lo anterior deja abierta la cuestión de cómo debemos operar para que el necesario consenso se abra camino en el futuro. De nuestro análisis se deriva una reflexión más general sobre cuál es el margen de maniobra de España en un mundo caracterizado por el disenso en algunas cuestiones básicas. Hay que preguntarse de qué manera la búsqueda de grandes acuerdos por parte del Gobierno y de todos los actores implicados, así como una eventual dirección más clara para nuestra política exterior, podría favorecer la formación de

consensos en los escenarios regional y global. En este sentido, más información y transparencia entre los actores políticos y la sociedad nos parece decisivo.

Nicolás Sartorius es vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas.

Fernando Rodrigo es miembro del consejo asesor y

Vicente Palacio es coordinador del Observatorio de Política Exterior (Opex).

El País, 25 de febrero de 2005