

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 decisio-

nes 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 geo-

políticas 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 exte-

rior. 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 con-

trario, 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.

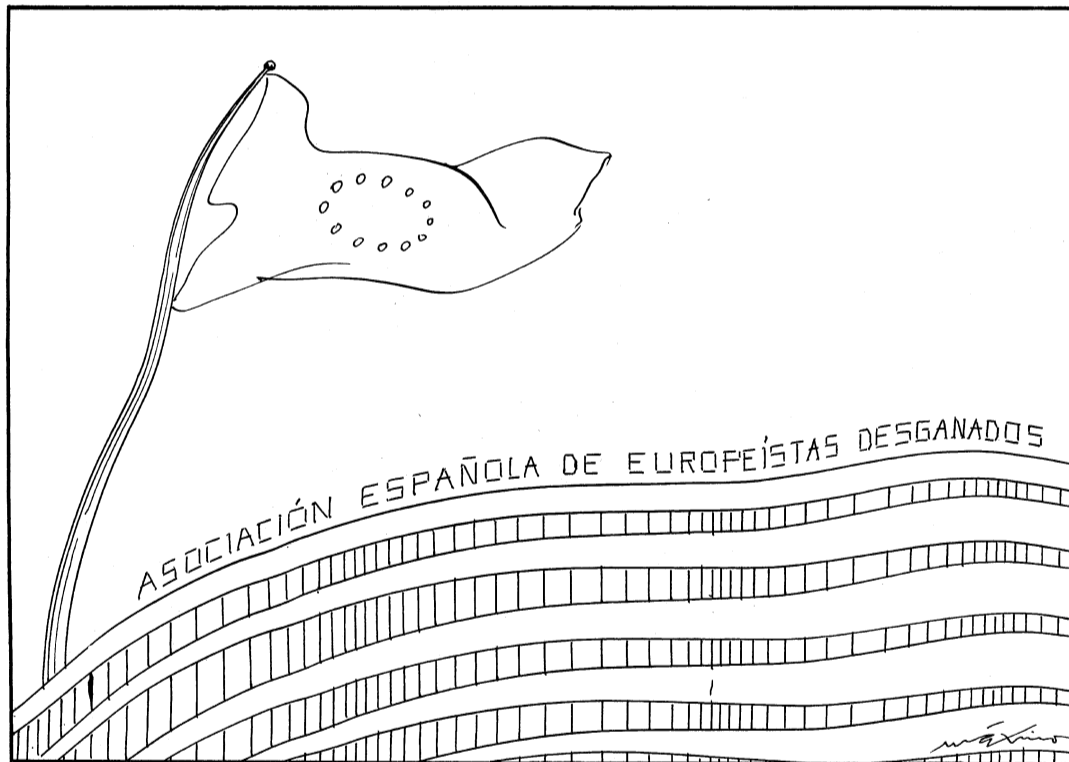
Si bien es cierto que la política exterior debe de estar orientada por una serie de principios como la solidaridad, los derechos humanos, la difusión de la democracia, o el respeto al derecho internacional, en los que todos podríamos estar de acuerdo, lo operativo no es la discusión sobre los mismos, 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.

Pasa a la **página siguiente**

MÁXIMO



CARTAS

AL DIRECTOR

Los textos destinados a esta sección no deben exceder de 30 líneas mecanografiadas. Es imprescindible que estén firmados y que conste el domicilio, teléfono y número de DNI o pasaporte de sus autores. EL PAÍS se reserva el derecho de publicar tales colaboraciones, así como de resumirlas o extractarlas. No se devolverán los originales no solicitados, ni se dará información sobre ellos. Correo electrónico: CartasDirector@elpais.es. Una selección más amplia de cartas puede encontrarse en: www.elpais.es

Más dinero para investigación

Año 2005. Estamos en el año de la física, o más concretamente, en el año de Einstein. Se cumplen 100 años de la teoría de la relatividad, que supuso un cambio en la concepción del univer-

so. ¿Por qué no el día de mañana aparece otro hombre y con otra teoría o invento le da la vuelta a todo? ¿Y por qué no un científico español? Eso podría ser posible si se fomentara más la investigación y el desarrollo. Aprovecho para reivindicar más fondos y presupuestos para I+D por parte del Estado.

España, en mi opinión, escatima demasiado dinero a las tecnologías. Parece que los españoles nos conformamos con que nos las den en una bandeja para que sólo las usemos y las tiremos.

Creo que en España hay mucho talento y potencial para investigar. Lo malo es que no somos capaces de aprovecharlo. Yo como estudiante de una carrera de ingeniería en Valladolid me gustaría pedirle a la Universidad, a la Junta de Castilla y León y al Estado que apuesten fuertemente por los jóvenes que estamos en camino y no se olviden de nosotros, porque el futuro nos necesita para que el

desarrollo sea sostenible. La crisis energética, la contaminación y la explotación descontrolada de los recursos del planeta son problemas que aún tienen solución.

Pero las medidas que se han de llevar a cabo dependen en gran parte de la voluntad de querer solucionarlos. Así permitiremos que las generaciones futuras se encuentren un mundo tan bien o mejor como lo encontramos nosotros. Igual que Einstein cambió el mundo hace un siglo nosotros también podemos hoy.— **Alberto Vicente Hernández**. Valladolid

Auschwitz

En vista de las informaciones y noticias relacionadas con las conmemoraciones del 60º aniversario de la liberación del campo de concentración de Auschwitz y los más diversos comentarios publicados al respecto, me permito dirigirme a us-

ted para comunicarle que el Comité de los Judíos Americanos hizo pública una declaración —firmada por David A. Harris, American Jewish Committee Executive Director— referente a los campos de concentración y al papel de Polonia en la Segunda Guerra Mundial. A continuación le mando el texto de esta declaración pidiendo que tenga a bien considerar su posible publicación.

Declaración del Comité de los Judíos Americanos del 30 de enero de 2005:

(...) Quisiéramos recordar a todos aquellos que no conocen los hechos o combinan palabras de una manera imprudente, como ha ocurrido en caso de algunos medios de información, que Auschwitz-Birkenau y otros campos de la muerte como Belzec, Chelmno, Majdanek, Sobibór y Treblinka, fueron concebidos, construidos y dirigidos por la Alemania nazi y sus aliados.

Dichos campos fueron situa-

dos en la Polonia ocupada por Alemania, a la sazón país con la mayor población judía, pero de ningún modo fueron "campos polacos".

No es sólo una cuestión meramente semántica. Están en juego la honestidad histórica y la precisión.

Polonia fue la primera nación atacada por el Tercer Reich que desencadenó la Segunda Guerra Mundial el 1 de septiembre de 1939. Las fuerzas militares polacas lucharon con valentía pero fueron derrotadas por el Ejército nazi, más numeroso y mejor equipado, que invadió el país desde el oeste, y, luego, por el Ejército soviético, que lo atacó desde el este.

Sin embargo, las fuerzas polacas en el exilio continuaron la lucha contra Hitler, naturalmente, junto con las otras tropas aliadas, hasta el final de la guerra.

Tampoco hay que olvidar nunca que, además de los ju-

Pasa a la **página siguiente**

¿Derecha de la izquierda?

JULIO MARÍA SANGUINETTI

Desde que se acuñaron los términos en la Francia revolucionaria, nunca ha sido fácil definir izquierdas y derechas. La cuestión es que, tal cual lo recuerda Bobbio, no se trata de conceptos absolutos, con un claro contenido doctrinario, como puede ser comunismo, catolicismo o liberalismo, sino simplemente de lugares en el espacio político. Se es de izquierda o derecha según el contrincante, en el lugar y la circunstancia. El liberalismo en el siglo XIX era izquierda revolucionaria al confrontarse con el absolutismo político y el confesionalismo estatal; hoy es derecha en lo económico y centro en lo político, frente a los autoritarismos o populismos, que pueden ser más de izquierda o más de derecha según su actitud frente a otros temas: respeto a la propiedad privada, independencia judicial, política de seguridad pública, etcétera, etcétera.

Si la calificación se prestó siempre a confusiones, mucho más ocurre hoy en que, caído el muro de Berlín y abandonada rotunda y catastróficamente la ideología marxista, las tendencias se han desdibujado notoriamente. Cuando la guerra fría, la doctrina marxista y la actitud ante la Europa del Este dividían las aguas, pero esa frontera se desvaneció en el espacio histórico.

El propio esfuerzo doctrinario del laborismo inglés —con Tony Blair y Guiddens a la cabeza— dista mucho de lo que se consideraba izquierda no hace mucho, cuando ellos mismos dicen que su tercera vía se “nutre de la unión de dos grandes corrientes de pensamiento de centro-izquierda —socialismo democrático y liberalismo— cuyo divorcio en este siglo debilitó tanto

la política progresista en todo Occidente”. Incluso porque ya no es la redistribución de la riqueza el fin primero, al cual la política económica debía subordinarse, sino porque la inversión y el crecimiento son promovidos al rango de capítulos esenciales de esa misma búsqueda.

¿No hay más izquierda y derecha, entonces? Por cierto que sí, pero siempre dentro de los términos relativos de cada espacio político. En EE UU un liberal es de izquierda, porque valoriza tanto los derechos individuales como la seguridad pública, o porque asume el respeto a las minorías como un valor de la libertad y no como una fragmentación de la unidad nacional. Pero podría ser mirado como de derecha en el terreno económico y un peligroso conservador en la política exterior, si pensamos en las intervenciones que tanto demócratas como republicanos han emprendido sobre la soberanía de otros países.

En América Latina seguimos sumergidos en ese mar de confusiones y si hay algo que debiera decirse con toda claridad es que mejor que poner etiquetas es analizar la posición de cada uno sobre cada tema. En su momento, cuando ganaron las elecciones Sánchez de Lozada en Bolivia y Uribe en Colombia, se habló con superficialidad de una ola de derecha; ahora, con Lula, Kirchner

y Vázquez en Brasil, Argentina y Uruguay, se afirma que estamos ante una gran ola de izquierda, a la que alegremente se suma al Gobierno chileno de coalición que encabeza con brillo Ricardo Lagos. Sin embargo, no estamos hablando de lo mismo. Porque Chile es la economía de mayor dinámica de América Latina en los últimos años en virtud de que mantuvo la apertura comercial que venía de la dictadura; apertura que le ha impedido ser socio pleno del Mercosur al no estar dispuesto a aumentar los aranceles de importación y asumir los márgenes de protección que Brasil y Argentina necesitan para su industria frente a la competencia exterior. Una economía tan abierta ¿es socialista? Con el viejo código, es lo opuesto. Estaríamos en pleno Consenso de Washington si le añadimos ortodoxia fiscal y un Estado que asume roles sociales —y lo hace bien— pero no ha ampliado para nada su espacio de actuación directa en la economía.

El Gobierno brasileño, ¿es de izquierda? Si observamos su política económica, nos encontramos con una ortodoxia fiscal estricta, un relacionamiento estrecho con los organismos financieros internacionales y una política de altas tasas de intereses que recién comienza a flexibilizarse, definiciones muy lejanas del discurso histórico de la izquierda, que

si el empresariado de a ratos cuestiona es porque le reclama más de la vieja política de subsidios y protección estatal. Por cierto hay una preocupación social, pero no era menor en el anterior Gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

En Uruguay acaba de producirse una rotación histórica, en que los dos partidos tradicionales, que han gobernado alternadamente desde 1830, por vez primera son superados por una coalición autoproclamada de izquierda, donde revistan desde socialdemócratas y demócrata-cristianos moderados hasta los viejos guerrilleros tupamaros. Pero ya se anuncia una política económica asentada en los mismos pilares que la que se venía aplicando.

Como siempre, la Argentina es más difícil de ubicar, ya que el peronismo no se ha ajustado nunca a una clasificación. Baste pensar que Menem, Duhalde y Kirchner representan al mismo partido para advertir la irresoluble paradoja de las clasificaciones. Sin embargo, hoy nos encontramos con una Argentina enzarzada en un tema que es una de las más persistentes e inexplicables sobrevivencias de la vieja izquierda: el respeto reverencial al régimen castrista, con el que a todos —y no me excluyo— se nos hace muy difícil discutir. Como bien se sabe, una distinguida neurocirujana, otrora estrella científica

de la revolución cubana, pretendió salir de Cuba para reencontrarse con su hijo y sus nietos en la Argentina y ello le fue negado pese a la solicitud humanitaria encaminada por el Gobierno de Kirchner con la mejor buena voluntad. A partir de allí se generó un incidente diplomático, en que una vez más quedó en claro cuán ocioso es discutir sobre el número de presos políticos en Cuba cuando la isla entera es una gran prisión en la que todos y cada uno de los ciudadanos están controlados y de la cual nadie puede salir sin la autorización oficial. Si este episodio ocurriera con cualquier otro país, desbordarían los discursos parlamentarios y los titulares de la prensa latinoamericana para condenar a su Gobierno. Con Cuba el asunto es diferente. La sobrevivencia del mito revolucionario con su romántica aureola, la torpeza de un embargo comercial norteamericano totalmente inefectivo y el antiyanquismo militante, le permiten al viejo dictador preservar una legitimidad carente ya del menor sustento. En esto se suman no sólo quienes se proclaman progresistas, sino aun aquellos que siendo notorios crististas huyen como de la peste del riesgo de ser calificados de derechistas por este pecado.

Como se ve, sorpresas tiene la vida. En la economía nos encontramos ante la derecha de la izquierda, al tiempo que en la relación con Cuba nos topamos con una izquierda de la izquierda, del centro y aún de alguna derecha, como último dinosaurio sobreviviente de la guerra fría.

Julio María Sanguinetti es ex presidente de Uruguay.

Viene de la **página anterior**

— 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 presu-

Por un nuevo consenso en política exterior

puestarios) 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).

CARTAS

AL DIRECTOR

Viene de la **página anterior**

dios polacos que fueron destinados a la aniquilación total según la Solución Final nazi, también otros polacos, incluidos los presos políticos como el profesor Wladyslaw Bartoszewski, figura clave en la resistencia polaca, quien habló de una mane-

ra tan conmovedora el 27 de enero en Auschwitz, fueron perseguidos por los nazis y llevados a los campos de concentración.

Cualquier intento de falseamiento del papel de Polonia en la Segunda Guerra Mundial, sea intencionado o fortuito, sería verdaderamente lamentable y no debería quedar sin respuesta.— **Grazyna Bernatowicz**, embajadora de la República de Polonia. Madrid.

Autocrítica

Lamento haber escrito un artículo tan siniestro como “Cerca del 11-M”. Si al señor Sánchez Cuenca tal le parece, así será. Lamento particularmente haber afirmado que muchos españoles vieron en el atentado la respuesta a la participación por culpa de Aznar en una guerra injusta, y que esto repercutió en las elecciones. Sin duda las pancartas de los vecinos de Lega-

nés tras el suicidio de los terroristas o las que mostraban manos rojas de sangre ante el edificio del Congreso en el día de su comparecencia, nada tenían que ver con la idea de que la guerra de Aznar era la causa de la tragedia.

Lamento, en fin, que el disgusto provocado por mi escrito le haya impedido al señor Sánchez Cuenca percibir que la mención del artículo de Goytisoló se refería explícitamente a

la prioridad otorgada al resultado de las elecciones, y no al tema anterior. Mi frase era: “...un artículo en que la prioridad del cambio subía hasta el título: *De vuelta a la razón*”. Y como discutir sobre errores de lectura tan evidentes no merece la pena, le anuncio cordialmente a dicho señor que en lo sucesivo puede escribir sobre mí lo que desee. Por respeto a los lectores, no volveré a contestarle.— **Antonio Elorza**. Madrid.