

La política exterior española en torno a Iraq y la relevancia del *consensus* en los ordenamientos interno e internacional*

Carlos Jiménez Piernas

1. Consideraciones previas: el detonante de la invasión de Iraq

La invasión anglonorteamericana de Iraq, así como el apoyo decidido dado por el Gobierno del Partido Popular (PP) tanto antes como después de la invasión a la administración norteamericana en sus designios sobre aquel país, han estado en el centro del debate político durante las pasadas elecciones generales y europeas celebradas en España a lo largo de 2004. Ese apoyo se concretó tanto en la colaboración política prestada por nuestro Gobierno dentro y fuera del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CdS de las NU), para favorecer dichos designios, como en nuestra presencia militar en Iraq tras la invasión. A impulso de estos acontecimientos, la política exterior, y también desde luego la de seguridad y defensa,¹ han pasado a desempeñar

* Texto revisado del trabajo publicado en los *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz* (2004).

¹ Aunque hablaremos habitualmente, por pura comodidad, de la política exterior a secas, debe entenderse que la política exterior, de seguridad y defensa forma un todo en el que los aspectos de seguridad y defensa son parte integrante de la política exterior stricto sensu y se conciben como un instrumento imprescindible de ella, dotándola de capacidad operativa civil y militar. Ese es el acertado criterio seguido por los arts. I-40-1º y I-41-1º del Tratado por el

un papel relevante en el debate electoral y sin duda han tenido que ver, en combinación con otros sucesos (nos referimos al 11-M), en la derrota electoral del PP en las pasadas elecciones generales, bien entendido que a nuestros efectos es irrelevante el cuánto y el cómo.²

No habrá mejor excusa para analizar los programas electorales de los dos partidos principales, el PP y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en las dos recientes convocatorias electorales (generales de marzo y europeas de junio de 2004) en lo tocante a estas materias (política exterior, de seguridad y defensa).³ Pero nuestro objetivo no es solo conocer, más allá del fragor de la disputa electoral ventilada sobre todo en los medios de comunicación, en qué se diferencian y asemejan las ofertas electorales públicas de los dos principales partidos, representantes cualificados de las opiniones y sensibilidades de centro-derecha y centro-izquierda en España, en un momento histórico señalado como ha sido para nuestro país el año de 2004. Este objetivo será previo y secundario. Además, también pretendemos subrayar, al calor de estos acontecimientos, el papel crucial que desempeña la noción de *consensus*, y su práctica, para explicar con rigor lo sucedido en España a lo largo del turbulento año y medio transcurrido entre la invasión de Iraq y la salida de nuestras tropas de aquel país. Porque, más allá de la propaganda ideológica, no hay forma de entender esos sucesos sin aplicar la citada noción, y su práctica, al proceso de elaboración y ejecución de la política exterior, de seguridad y defensa españolas. Este otro sí será nuestro objetivo principal.

228

Anticipamos que las diferencias programáticas entre los dos grandes partidos son en muchos casos de acento o de matiz, pese a la evidencia de que en el año 2003 se rompió de hecho el consenso alcanzado durante nuestra transición política acerca de las dos grandes líneas maestras de nuestra política exterior, de seguridad y defensa. Ello prueba la artificiosidad de los análisis formales si no se compensan con otra clase de análisis materiales, basados en este caso en la práctica de los Estados.⁴ En rigor, la diferencia clave entre los dos programas se concentra en la delicada relación entre nuestra condición de socio de la Unión Europea y nuestra relación trasatlántica con Estados Unidos. A partir de ahí, se suceden los interrogantes. ¿Se trata solo de

que se establece una Constitución para Europa, de 2004, sometido mientras escribimos a una azarosa ratificación.

² Véase el documento del Real Instituto Elcano (RIE), de N. Michavila (10/3/2005), sobre «Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid», en particular su epígrafe 5, en < <http://www.realinstitutoelcano.org> >.

³ Nos hemos centrado en el análisis de los programas de los dos partidos principales, porque representan a la inmensa mayoría del electorado, poseen voluntad de gobierno del Estado y ofrecen siempre propuestas sobre política exterior, de seguridad y defensa.

⁴ Véase para el concepto jurídico indeterminado de práctica internacional JIMÉNEZ PIERNAS, C. «La práctica internacional y sus medios de prueba (guía breve para abogados jóvenes)». En JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.), *Iniciación a la práctica en Derecho Internacional y Derecho Comunitario Europeo*, Madrid: s/e, 2003, pp. 583-606, pp. 595-597.

un problema de compatibilidad y equilibrio entre los requerimientos de uno y otro polo o hay desacuerdos más profundos entre los dos grandes partidos y, lo que sería peor, en el seno de la sociedad española? ¿Ha sido una tormenta pasajera, debida a un empecinamiento personal, o responde a estrategias y aproximaciones distantes sobre ciertos aspectos claves de nuestra política exterior, de seguridad y defensa? ¿Dejará de ser la política exterior en estas materias una política de Estado, como lo era mal que bien hasta ahora, para convertirse en política partidaria, y hasta qué punto?

Pero aún es más significativo inquirir acerca del protagonismo de la noción de *consensus*, tal y cómo aquí la definimos,⁵ en todo este asunto. La singularidad de este protagonismo radica justamente en que la práctica del *consensus* ha hecho fortuna primero en el sistema internacional, donde es asiduamente aplicada por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su jurisprudencia, y de ahí ha pasado a influir e incluso condicionar el funcionamiento de los sistemas nacionales, en concreto y al menos el de los regímenes democráticos occidentales. Ello se aprecia con toda crudeza en multitud de precedentes de la práctica constitucional de estos regímenes.⁶ En el caso de la participación de España en la invasión de Iraq, la peculiaridad radica en que el papel del *consensus* ha sido patente en el desenvolvimiento y desenlace de esa fallida participación. De modo que se ha producido un salto cualitativo en la expansión de la influencia interna del *consensus*, afectando ahora nada menos que a la concepción y ejecución de nuestra política exterior, de seguridad y defensa. Por si faltaran pruebas que convencieran a los más incrédulos, vale decir, tras la victoria de los partidarios del no en los referendos sobre el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea celebrados en Francia y Holanda en los meses de mayo y junio de 2005, que el *consensus* recorre como un fantasma los regímenes de democracia real en Occidente, entre los que se cuenta naturalmente la democracia española. Mal que le pese a la clase dirigente instalada en estos países.

Sobre todo ello versará este trabajo de contenido interdisciplinar, a mitad de camino entre el Derecho Internacional (DI) y las Relaciones Internacionales (RRII), ya que tan importante es pronunciarse sobre la por otra parte evidente ilegalidad de la invasión de Iraq, como sobre lo que demandan las vigentes prácticas democráticas en el

⁵ Como enseguida se verá, la noción de *consensus* no debe confundirse, aunque posea el mismo sentido y etimología, con la práctica del consenso como técnica de negociación y adopción de decisiones propia de la diplomacia multilateral; con independencia de que casi todo el mundo hable vulgarmente del consenso para referirse en rigor al *consensus*: véase JIMÉNEZ PIERNAS, C. «El papel de la noción de consensus en la fundamentación y el concepto del Derecho Internacional Público». En OLAVO BAPTISTA, L. y J. R. FRANCO DA FONSECA (eds.). *O Direito Internacional no terceiro milênio. Estudos em homenagem ao Professor Vicente Marota Rangel*. Sao Paulo: s/e, 1998, pp. 103-119, p. 107; y J. FERRET LLORET. *El consenso en el proceso de formación institucional de normas en el Derecho Internacional*, Valencia: en prensa, 2006, *passim* (citado por cortesía del autor).

⁶ Sirva de ejemplo, por todos, lo ocurrido con el malogrado proyecto de Ley de Huelga en España en 1993: *Ibidem*, pp. 117-118.

proceso de adopción de decisiones sobre la política exterior en las sociedades occidentales. Tales demandas pasan por la aceptación de la influencia, cada vez mayor, del *consensus* en ciertos procesos de adopción de decisiones en el orden interno. Lo que confirma la existencia de una estrecha y activa interacción entre el sistema internacional y los sistemas nacionales que principalmente lo conforman. La práctica del *consensus* es la prueba del nueve de esa interacción.

Procederemos primero a hacer una breve valoración jurídica de la invasión de Iraq, para adentrarnos luego en el análisis del proceso decisorio en la política exterior, de seguridad y defensa, tomando siempre como referencia la cambiante posición de España respecto a dicha invasión. Dejaremos para el final el debate programático entre los dos grandes partidos sobre esta misma materia, con el fin de comparar los hechos de la labor de gobierno con el programa partidario sobre el papel. Terminaremos con unas breves conclusiones.

2. Valoración jurídica de la invasión anglonorteamericana de Iraq

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, el empleo de la fuerza armada solo es posible en caso de legítima defensa tras un previo ataque armado (artículo 51 de la Carta), o mediando la autorización expresa del CdS de las NU conforme al Capítulo VII de la Carta («Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión»). La Carta de las NU es el tratado principal, la columna vertebral del DI contemporáneo, de modo que sus obligaciones prevalecen sobre las de cualquier otro tratado en vigor según dispone su artículo 103.

230

Es evidente que la invasión de Iraq iniciada el día 20 de marzo de 2003 por una coalición de fuerzas anglo-norteamericanas, calificada precisamente por dicha coalición como una acción armada preventiva, no constituye un supuesto de legítima defensa porque no ha estado precedida de ningún ataque armado o agresión por parte de Iraq. Sin embargo, se ha alegado por los Estados invasores, y ha sido objeto de debate, que dicha invasión estaba de algún modo autorizada por la Resolución 1441 (2002), del CdS, adoptada el 8 de noviembre de 2002, ya que si no gozara de dicha autorización constituiría sin duda un uso ilícito de la fuerza prohibido por la Carta de las NU, que bajo determinadas circunstancias, en las que no vamos a entrar por no ser de interés para este trabajo, pudiera calificarse incluso como un acto de agresión.⁷

En rigor, la citada Resolución 1441 (2002) se limitó sobre todo a disponer lo siguiente: a) la instauración de «un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme» (párrafo 2 de la parte dispositiva); b) la inmediata reunión del CdS para la evaluación del informe de los inspectores y de la conducta de Iraq (párrafo 12 de la parte dispositiva); y, c) el

⁷ Véase en este mismo sentido el «Manifiesto contra la guerra» de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), colgado por aquellas fechas en su página web < <http://cde.ugr.es/aepdiri> >.

seguimiento de la cuestión (párrafo 14 de la parte dispositiva). El CdS advirtió también a Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondría a graves consecuencias (ver párrafo 13 de la parte dispositiva). Pero el CdS recordó también que quedaba a su discreción, en el ejercicio de las competencias que le atribuye la Carta como órgano garante del sistema de seguridad colectiva, determinar el cumplimiento o no por parte de Iraq de sus resoluciones, incluida la 1441 (párrafo 11 del Preámbulo de la Resolución), sin dar opción a interpretaciones que avalaran la existencia de una posible autorización implícita.

Por tanto, el CdS no delegó en ningún Estado o grupo de Estados la apreciación del posible incumplimiento por Iraq de la Resolución 1441, ni la determinación de las medidas a adoptar en ese supuesto. De hecho, a pesar de los intensos debates habidos y de las fuertes presiones de los miembros permanentes del CdS interesados en actuar militarmente contra Iraq, aquel no aprobó ninguna resolución autorizando el empleo de la fuerza para hacer cumplir las obligaciones de desarme impuestas a Iraq tras la Guerra del Golfo mediante la Resolución 687 (1991). Por lo que debemos concluir que la invasión anglo-norteamericana es una acción radicalmente unilateral que infringe el Derecho Internacional y en particular el artículo 2.4 de la Carta de las NU, que prohíbe el recurso «a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado».

Conviene recordar que el pueblo iraquí ha venido soportando desde hace un cuarto de siglo un régimen despótico, responsable de violaciones graves y masivas de los Derechos Humanos de su propia población y de haber iniciado dos guerras de agresión, la primera contra Irán (1980-1988), cuyo fin era la conquista militar de territorios, y la segunda contra Kuwait (1990-1991), con el fin de anexionarse pura y llanamente ese Estado vecino. Los afanes imperiales del régimen iraquí han llevado a la más absoluta ruina a su propio pueblo, han causado centenares de miles de muertos y sufrimientos sin cuento en toda la región, y han quebrantado reiteradamente la paz y seguridad de la región manteniéndola bajo un estado de crisis, especialmente sensible para la estabilidad del conjunto del sistema internacional por dos razones: las riquezas petrolíferas que atesora su subsuelo y el conflicto eterno y vecino de Palestina. Además, el embargo económico contra Iraq decretado y mantenido por el Consejo de Seguridad durante doce años, ante el incumplimiento contumaz de las obligaciones en materia de desarme impuestas al Gobierno de Sadam Hussein tras la invasión de Kuwait en 1990, provocó un estado de emergencia humanitaria en el país, cuya población ha sido víctima de la malnutrición y de la falta de medicinas y asistencia sanitaria.

Ahora bien, a pesar de todas esas evidencias, en el presente estado de desarrollo del DI, sigue siendo el CdS de las NU el órgano competente para decidir si el régimen iraquí constituía un peligro suficiente para la estabilidad de la región o del mundo que mereciera el empleo de la fuerza armada a fin de derrocarlo. Es evidente que el CdS es un órgano político que administra y aplica el DI a su discreción aunque actuando siempre con respeto a la Carta, fuente exclusiva de su poder y legitimidad.

De hecho, la práctica del CdS no puede desentenderse del interés nacional de los miembros permanentes del mismo, gracias al derecho de veto de que gozan. De ahí que, sin que cambiaran un ápice las circunstancias recién expuestas, hubieran bastado nueve votos afirmativos en el seno del CdS, sin ningún voto en contra de los miembros permanentes, para adoptar una resolución que autorizara el uso de la fuerza armada contra Iraq; por tanto, lo que prevalece ante todo en la práctica del CdS es la voluntad política de sus miembros permanentes. En este caso, es obvio que la falta de acuerdo entre los miembros permanentes (Estados Unidos y el Reino Unido estaban a favor del empleo de la fuerza mientras que Francia, Rusia y China se oponían) ha impedido que se adoptara esa resolución imprescindible para autorizar, conforme a las reglas jurídicas vigentes en el ordenamiento internacional, el uso de la fuerza en lo que hubiera constituido un precedente claro de tutela colectiva descentralizada.

Pueden hacerse muchas valoraciones morales y políticas acerca de las causas y consecuencias de ese grave desencuentro en el seno del CdS, pero no puede especularse con la razón jurídica ni tampoco despreciarla cuando lo que esa razón dicta no interesa o conviene políticamente. En definitiva, mientras no se cambien las reglas de juego, la calificación jurídica de la acción armada angloamericana es meridianamente clara. Con las normas vigentes en el DI contemporáneo, al invadir Iraq, Estados Unidos y el Reino Unido han cometido un hecho ilícito internacional continuado que acarrea su responsabilidad internacional. La determinación de las consecuencias de dicha responsabilidad están naturalmente pendientes de establecerse a la vista de cómo ha evolucionado el conflicto, pero deben repararse todos los daños causados como consecuencia de la invasión armada protagonizada por la coalición anglo-norteamericana contra ese Estado, si bien la Resolución 1511 (2003) del CdS, adoptada por unanimidad, ha venido a convalidar de alguna forma la ocupación armada transitoria de Iraq, ignorando la norma imperativa de Derecho Internacional general que prohíbe el uso de la fuerza.⁸

232

En cuanto a España, está probada la ayuda o asistencia efectiva prestada voluntariamente por nuestro gobierno con la intención de facilitar la invasión de Iraq, que ha incluido no solo un aval político y jurídico total a la misma sino también el uso de bases militares en suelo español y el envío de un contingente armado para consolidar dicha invasión, lo que ha convertido a nuestro país en responsable de un hecho internacionalmente ilícito propio.⁹ Todo ello al margen del papel vicario y muy poco lucido de nuestro país en este asunto, a causa tanto de nuestra simbólica contribución al esfuerzo militar sobre el terreno como de nuestra precipitada retirada.

⁸ Véase los artículos 2, 3, 4, 12, 14-2º, 31 y 40, con sus respectivos comentarios, del «Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos» adoptado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en 2001, en Doc. NU n.º 10 (A/56/10), pp. 49-77, 115-126, 132-141, 234-244 y 304-309.

⁹ Véase el artículo 16 del citado Proyecto de artículos, y su comentario, en *Ibidem*, pp. 152-159, sobre todo, pp. 156-157. Como cabe presumir que este hecho internacionalmente ilícito (la invasión) se habría producido en cualquier caso aun sin la ayuda española, la CDI excluye la obligación de indemnización por el mismo (p. 153).

¿Pueden cambiarse, por cierto, las reglas actualmente vigentes? Por supuesto que sí, aunque la naturaleza descentralizada, heterogénea y fragmentada de la sociedad internacional de nuestros días dificulta sobremedida el logro del *consensus* necesario sobre los principios y reglas que deben regir las relaciones en su seno, siendo aquí también mucho más fácil la destrucción del orden establecido que la construcción de otro que lo remplace. Huelga añadir que, de todos modos, esa no es tarea de un Estado o un pequeño grupo de Estados, por poderosos que sean, sino al menos de una parte suficientemente representativa de la sociedad internacional. Si bien parece que algunos Estados han iniciado un proceso de impugnación y sustitución del orden de cosas establecido a partir de 1970 en el DI contemporáneo, por arriesgada y aleatoria que parezca a priori tamaña empresa.

Ahora bien, esta situación nos lleva inevitablemente a plantearnos el problema de los procesos decisorios en materia de política exterior y, en particular, el papel que posee en ellos la práctica del *consensus*. En este caso concreto, interesa profundizar en la llamativa *vis expansiva* de esta práctica en los sistemas nacionales occidentales y sus respectivos ordenamientos internos.

3. El proceso decisorio sobre la política exterior, de seguridad y defensa en los regímenes democráticos occidentales

3.1. Una aproximación consensualista

Venimos sosteniendo desde hace tiempo una aproximación voluntarista y, aún mejor, consensualista al Derecho Internacional, en cuya virtud propugnamos la existencia de una plena correspondencia entre el concepto de *consensus gentium* (el acuerdo del grupo social internacional como fundamento de la validez del DI), y el concepto de *consensus generalis* (el acuerdo del grupo de Estados participantes o interesados en el proceso de creación o cambio de una norma como fundamento de la misma). La citada correspondencia gira en torno al acuerdo general (*consensus*), aunque no unánime, ya sea sobre una ordenación jurídica de eficacia probable de las relaciones en el seno de ese grupo social (en el primer caso), ya sea sobre un determinado contenido de conducta establecido en una norma internacional (en el segundo caso).

Después de todo, si bien se observa, el principio del *consensus* se deduce necesariamente de la mera coexistencia de cierto número de Estados soberanos e independientes entre sí. Con esa base social, compuesta sobre todo por Estados, es lógico que el DI posea mecanismos eminentemente descentralizados e imperfectos de aplicación del derecho, incluido su sistema meramente voluntario de solución de controversias. Ello obliga a indagar y encontrar un robusto antídoto sustantivo que evite o al menos restrinja los riesgos de la precariedad y arbitrariedad que asoman en la aplicación del DI. La noción de *consensus* brinda ese inestimable servicio porque proporciona una base firme a la existencia del DI como orden jurídico. En términos explícitos y más concretos, la noción de *consensus gentium*, aplicada al DI, representa defender que el fundamento de la validez del DI viene determinado por la probabilidad de su efectividad

y eficacia en virtud de un acuerdo social general. Se trata, pues, de un ordenamiento jurídico creado y aplicado no ya por la imposición democrática o autoritaria de una mayoría o minoría, tal y como suele ocurrir en los ordenamientos internos, sino en virtud del acuerdo general del grupo social internacional cuyas relaciones regula,¹⁰ un grupo social marcado, como se sabe, por la gran heterogeneidad de sus actores y sujetos principales (los Estados), entre los que se aprecian llamativas diferencias socio-económicas y culturales. Lo que convierte en muy compleja y meritoria la consecución de dicho *consensus*.

Por otra parte, la noción melliza de *consensus generalis* garantiza la libertad y autonomía del consentimiento de los Estados cuando participan en el proceso de creación y modificación de las normas internacionales, tal y como lo establecen el conjunto de los principios estructurales de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 1970, entre los que destaca el principio de igualdad soberana de los Estados, tantas veces declarado como principio matriz del DI contemporáneo. Si nos limitamos a la costumbre internacional, una práctica relativamente uniforme y constante, además de suficientemente general y duradera, constituiría la mejor prueba de la aceptación por los Estados afectados o interesados de una determinada norma consuetudinaria. El acuerdo general al respecto (*consensus generalis*) vendría a ser el resultado de la suma suficiente de una serie de consentimientos individuales de los Estados involucrados en un proceso de formación o cambio normativo.

234

Es evidente que optamos así por un principio de reconocimiento e identificación normativa de origen social y cultural. Dicho principio puede contener criterios de identificación (como los llamados elemento material y espiritual de la costumbre internacional) que permitan a los tribunales reconocer, al final de un determinado proceso, determinadas normas como normas consuetudinarias; así sucede con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que contiene una clara regla de reconocimiento de la costumbre.¹¹ La doctrina consensualista, en tanto que revitalizadora de la corriente voluntarista y seguida a rajatabla (no se olvide) por la CIJ en su jurisprudencia al menos desde 1969, permite explicar cómo es posible extraer consecuencias de una conducta de no hacer o de la ausencia de reacción, atribuyéndole relevancia jurídica y relativizando y superando la antigua y trasnochada exigencia del consentimiento expreso o tácito del Estado interesado. La doctrina consensualista explica también cómo se puede articular y compaginar la generalidad de una norma consuetudinaria con la situación del objeto persistente, ya que su inoponibilidad en un caso concreto solo constituiría una mera excepción a la regla, que a pesar de todo continuará siendo general, salvándose así el fundamento voluntarista de la costumbre. Es más, la realidad del fundamento voluntarista de las normas y del DI autoriza a calificar como un formalismo la afirmación hasta ahora tan común de que el proceso de codificación en foros multilaterales permite recoger

¹⁰ Véase para este párrafo *ibidem*, en nota 5, pp. 111-114.

¹¹ Véase el artículo 38-1º-b) del Estatuto de la CIJ.

las opiniones de los Estados objetores (en el plano consuetudinario) integrándolas en los textos convenidos y dotando de una mayor autoridad a las normas codificadas.¹²

En efecto, así venía ocurriendo, en principio y *grosso modo*, hasta el embrollo normativo causado en la Convención de 1982 tanto por las potencias marítimas (en defensa de la economía de mercado y la libre empresa contra la Parte XI de la citada Convención), como por los Estados ribereños de amplia fachada litoral (contra los principios de la libertad del alta mar y la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón bien establecidos en esa Convención), que procedieron de inmediato al acoso y derribo del acuerdo alcanzado en 1982 en esas materias tras un proceso codificador de catorce años de duración, logrando sus objetivos en virtud de sendos Acuerdos de 1994 y 1995. La técnica aplicada ha sido muy sencilla: esos Estados han objetado en forma radical y persistente aquellas partes de la Convención de 1982 no acordes con sus intereses hasta conseguir su modificación, manteniendo indefinidamente abierto el proceso codificador, permitiéndose evidentes concesiones y licencias con el Derecho de los Tratados y sustituyendo la institución de las reservas, prohibidas en la Convención de 1982, por la introducción subrepticia y *de facto* en sede convencional precisamente de la objeción persistente. Por heterodoxo y cuestionable que todo esto resulte, esa especie de metamorfosis consuetudinaria del DI convencional, apreciable también en la informalidad del proceso de renegociación de la Convención de 1982, en la gran relevancia otorgada a la voluntad de las partes para alcanzar un *arreglo* al respecto, y en el deterioro de las propiedades de estabilidad y certidumbre del Derecho convencional que todo ello supone, no deja de ser un triunfo de una determinada concepción (voluntarista y consensualista) de la costumbre internacional y del propio ordenamiento. Incluso, más allá del debate teórico, ello acarrea consecuencias materiales de peso, como la evidencia de que, en las circunstancias actuales, la costumbre internacional puede ofrecer mejor amparo a los Estados más débiles que ese DI convencional así metamorfoseado en beneficio siempre de los Estados más poderosos.¹³

Hay también en el DI, por supuesto, reglas que establecen simples procedimientos de creación de normas y de obligaciones jurídicas; es el caso, sin ser exhaustivos, de las reglas sobre tratados, actos unilaterales y resoluciones de las organizaciones internacionales. Pero estas reglas atienden a los mismos fundamentos (voluntarismo y consensualismo) y son coherentes con ellos. Se tratará siempre de «situar el centro de gravedad del problema y el foco de atención del análisis no tanto en la norma que genera la obligación, sino en la existencia o no de un consentimiento estatal capaz de

¹² Cfr. CASANOVAS Y LA ROSA, O. *Unity and Pluralism in Public International Law*. La Haya: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 36 en relación con 189-190.

¹³ Véase para este párrafo JIMÉNEZ PIERNAS, C. «La ratificación por España de la Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar y del Acuerdo de 1994 sobre la aplicación de la Parte XI: nuevos riesgos de la codificación del Derecho Internacional». *REDI*, vol. LIII (2001), 106-124, pp. 108-111.

generar obligaciones autónomas u obligaciones combinadas o concertadas con otros consentimientos».¹⁴

Pero el valor del *consensus* no se limita, como acabamos de ver, al ámbito del ordenamiento internacional. Ya hemos anticipado que existe un circuito elaborado de relaciones (acciones y reacciones) entre los distintos sistemas nacionales individualmente considerados y su entorno, que no es otro que el sistema internacional, respecto del que se definen y distinguen los sistemas nacionales conforme a lo que propugna el modelo sistémico. A su vez, los sistemas nacionales (los Estados) participan como actores y sujetos en la constitución y desarrollo del sistema internacional en su conjunto, esto es, tanto de la sociedad internacional (de la que los Estados son actores principales) como de su ordenamiento jurídico (del que son sujetos también principales). De este modo, es relativamente fácil que se produzcan prestamos, saltos o trasvases de conceptos desde los sistemas nacionales al sistema internacional y a la inversa, tal y como ocurre, por ejemplo, con toda naturalidad en el ámbito puramente científico entre el derecho y la sociología. Eso es precisamente lo que ha sucedido con el *consensus*.

Si nos referimos a los sistemas nacionales, una constitución no deja de ser un pacto social sobre el que se asienta la convivencia de cualquier sistema nacional que se predique democrático. Así pues, las constituciones nacionales se fundan también en un *consensus* que contiene su valor social y jurídico esencial. La mejor prueba de ello es que los ordenamientos internos no suelen soportar la presión infractora o disgregadora de una parte no ya minoritaria, sino ni siquiera significativa del cuerpo social, si bajo ella alienta la ausencia o la ruptura del *consensus* constitucional.¹⁵

Pero la influencia del *consensus* llega aún más lejos en los sistemas nacionales. Sucede que por diversas circunstancias, entre las que se cuentan sobre todo las exigencias derivadas de la participación y la deliberación, para la conformación de la voluntad política en el seno de las democracias occidentales, sus órganos de gobierno vienen renunciando con frecuencia a su *imperium* y contemporizando con diferentes agentes y fuerzas sociales (patronal, sindicatos, gremios profesionales, asociaciones y

¹⁴ Véase SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., «La apoteosis del consentimiento: de la noción de fuentes a los procesos de creación de derechos y de obligaciones internacionales». *Anuario IHLADI*, vol. 16, 2003, pp. 191-234, p. 196.

¹⁵ Baste pensar en el rendimiento político que la izquierda independentista logra de no más del 15% de votos obtenidos, con participaciones que casi nunca superan el techo del 70% del censo, en las citas electorales que vienen celebrándose periódicamente en el País Vasco español desde el advenimiento de la democracia en nuestro país, dejando al margen y sin evaluar el porcentaje que pueda atribuirse en ese rendimiento a la banda terrorista ETA. Con ese porcentaje de votos, apenas una sexta parte del cuerpo social vasco (es cierto que muy concientizada y movilizada políticamente) ha mantenido en jaque no ya a la autonomía vasca sino al propio ordenamiento constitucional español, en trance de revisión veinticinco años después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, entre otras razones para alcanzar una solución pactada, no se sabe si definitiva, del problema vasco.

grupos de interés muy diversos) para evitar el conflicto abierto con ellos. Así se ha recurrido cotidianamente a soluciones de *consensus* que hasta hace poco se creían reservadas al ámbito del sistema internacional. Esta práctica interna se ha desenvuelto paralela e independientemente a los tradicionales procesos legislativos avalados por la voluntad mayoritaria de la población expresada periódicamente en las urnas. Así pues, la democracia deliberativa convive y se solapa cada vez más con la democracia representativa en los regímenes de democracia real de Occidente. ¿Qué otro sentido tienen las encuestas con las que se desayunan casi a diario los políticos occidentales en actividad?

Ahora bien, el fenómeno se había circunscrito hasta ahora fundamentalmente al diálogo social en el campo de la empresa y las relaciones laborales. Los gobiernos invitaban a negociar y negociaban con los interlocutores sociales (patronal y sindicatos), incluso mediante delegaciones acreditadas al efecto, firmándose acuerdos o convenios de concertación social, de reforma laboral u otros, cuyo contenido era posteriormente ratificado en sus respectivos ámbitos (por sus órganos ejecutivos o, en lo que al gobierno se refiere hasta por el propio parlamento si el tema así lo exigía). Otro tanto ha sucedido con los partidos políticos, aficionados a firmar acuerdos o pactos no ya de gobierno sino de otra clase, creando mesas de trabajo y seguimiento de dichos acuerdos.¹⁶ Los Estados de democracia real parecían empeñados en emular las fórmulas de acuerdo o *consensus* propias del sistema internacional, aunque circuncribiéndolas a ciertos campos, limitando así su poder con toda suerte de procedimientos diplomáticos que reducían su capacidad de decisión *ad intra* y *ad extra*, haciendo más lento y prolijo cualquier proceso de adopción de decisiones en su seno si las mismas pudieran afectar a demandas o intereses internos de cierta importancia.¹⁷

La singularidad que ha cobrado recientemente el fenómeno radica en que se ha extendido a campos hasta ahora vedados al *consensus*. Nos referimos a los arcana de la razón de Estado, santuario de la clase dirigente y de los altos funcionarios de la Administración civil y militar, que han venido evitando o retrasando cualquier participación y deliberación, en el seno de los sistemas nacionales, en torno a las relaciones exteriores y los asuntos de seguridad y defensa. Esta expansión del *consensus* parece imparable al calor de los acontecimientos políticos evocados en la introducción. Los referendos periódicamente convocados en Europa, para convalidar popularmente los avances intergubernamentales más significativos en el proceso de integración, responden desde luego a la expansión de esta práctica consensualista.

3.2. Los riesgos de la vuelta al monopolio del soberano

La política exterior, de seguridad y defensa de cualquier Estado democrático suele fundarse en un a priori, el *consensus* previo acerca de cuál sea el interés nacional del

¹⁶ La política antiterrorista en España ofrece por cierto muchos precedentes a este respecto (Mesa de Ajuriaenea, Pacto Antiterrorista entre los dos partidos políticos principales...).

¹⁷ JIMÉNEZ PIERNAS, C. Ob. cit., loc. cit., en nota 5, pp. 116-117.

Estado, entendido como el conjunto de valores, intereses y bienes de carácter permanente y dominante que esa sociedad nacional, su opinión pública, sus elites dirigentes y sus líderes políticos están dispuestos a auspiciar y proteger, recurriendo si es preciso y como última *ratio*, a la fuerza. Hablamos de la cultura y el ejercicio de valores, intereses y bienes comunes y básicos. Ahora bien, como el interés nacional, por su propia naturaleza, suele ser al menos en parte intangible y el debate sobre el mismo puede devenir estéril, lo habitual es concentrarse no ya en la determinación de ese interés nacional compartido, sino en la tarea siguiente, es decir, en fijar los fines o resultados generales a largo plazo (si se quiere, las directrices estratégicas) de la política exterior, de seguridad y defensa del Estado, a través de los que se traducirán sin duda esos presuntos valores e intereses permanentes y dominantes. A tales directrices se someterá el conjunto de objetivos o metas concretos (a corto y medio plazo) de la política exterior, cuya elaboración y consecución variará, a veces mucho, en función de la ideología y sensibilidad política del gobierno de turno,¹⁸ en la inteligencia de que todo este proceso se viene sometiendo últimamente, en los regímenes de democracia real occidentales, a fórmulas de negociación y coordinación muy alejadas de cualquier clase de imposición mayoritaria o autoritaria. La acción exterior pasa ya, cada vez más, por la previa concertación general (*consensus*) en el seno de cada sistema nacional.

En el caso de España, nadie duda del contenido del *consensus* alcanzado durante la transición democrática acerca, si no ya de nuestro interés nacional, de las directrices estratégicas en que dicho interés se traducía, ceñidas a un orden jerárquico: la primacía del vínculo comunitario con nuestros socios europeos (cuya sustancia ha sido el ingreso y plena participación en el proceso de integración europea, además de una posición subordinada al eje franco-alemán), seguido muy de cerca, pero en cualquier caso después, por el vínculo trasatlántico con Estados Unidos (cuya sustancia ha sido el uso por Estados Unidos de bases militares en suelo español, herencia del régimen franquista). A distancia, pueden citarse también la relación especial con América Latina, traducida en una proyección política y económica que se pretende vigorosa en ese continente, y la atención a las relaciones mediterráneas, en particular al Magreb, donde se persigue ante todo el mantenimiento de la paz y seguridad regional. Es cierto, no obstante, que este *consensus* se alcanzó en su día desde presupuestos eminentemente representativos, esto es, sin contar más que con la participación y deliberación de la clase política y los partidos con representación parlamentaria, reducidos en los primeros años de la transición a solo cuatro: la Unión de Centro Democrático (UCD), el PSOE, el Partido Comunista de España (PCE) y la minoría catalana (Convergencia y Unión, CU).¹⁹

¹⁸ Véase para estos conceptos, *Ibidem*. «Dilemas de la PESC y de la política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 125 (Marzo 2004), pp.139-181, pp. 144-149.

¹⁹ Excepción hecha del hito del referéndum sobre la OTAN convocado y ganado por el Presidente González en 1986.

Lo cierto es que, con ocasión de la incorporación de España al CdS el uno de enero de 2003, como miembro no permanente para el bienio 2003-2004, el gobierno del PP con el Presidente Aznar a la cabeza dio un espectacular golpe de timón a nuestra política exterior, radicándola bajo filiación anglo-norteamericana y procediendo al cambio de su centro de gravedad tal y como fue consensuado en torno a 1978, trasladándolo de uno a otro continente. Es obvio que desde el 11-S el gobierno del PP se había aproximado considerablemente a la Administración republicana recién instalada en la Casa Blanca, estimando con buen tino que aquellos terribles atentados terroristas podrían situar en un nuevo contexto internacional, mucho más favorable para nuestro Estado, la lucha contra la banda terrorista ETA. Así ha sido en efecto. Pero no cabía presumir el primero de enero de 2003 que esa aproximación llegaría tan lejos y heriría de muerte el *consensus* sobre nuestra política exterior, afectando de lleno su propia estabilidad. Es bien sabido que ese cambio radical se escenificó en el seno del CdS, donde España se puso del lado anglo-norteamericano frente a sus socios europeos tradicionales (Francia y Alemania) reclamando una resolución que autorizara el uso de la fuerza contra Iraq, y culminó en la Cumbre de las Azores en marzo de 2003,²⁰ la cual da luz verde a la invasión de Iraq incluso sin resolución del CdS.

Al margen de estos hechos consabidos, qué representaba, en resumen, ese golpe de timón para España. Conviene recordarlo. En primer lugar, esta inversión sustancial de las prioridades estratégicas de la política exterior española desde nuestra transición democrática no fue consensuada. La lógica de las cosas dictaba que esa inversión de prioridades debía haber gozado del mismo o similar grado de *consensus* que el orden establecido en torno a 1978; en cualquier caso, era impensable no contar para ello con el principal partido de la oposición.

En segundo lugar, representaba situarnos subordinados a otro eje de poder, el anglosajón, algo sin duda inhabitual en nuestra historia, que no podía contar de antemano con la comprensión y simpatía de una opinión pública, como la española, condicionada por la mala imagen que sobre las dos potencias anglosajonas y protestantes han arrojado siglos de rivalidad política, sobre todo en el campo religioso y colonial, que han convertido casi en un mito de nuestro inconsciente colectivo (la pérfida Albión, el desastre de 1998, la vergüenza de Gibraltar...) nuestras diferencias con ambos Estados, mito alimentado fundamentalmente en España por el establecimiento del poder conservador. Hubiera sido, pues, imprescindible diseñar a medio plazo una gran campaña de pedagogía y propaganda que, contando con la complicidad de los medios de comunicación y otros actores sociales, reblandeciera ese estado de opinión para propiciar la aceptación de la opción anglosajona como primera directriz de

²⁰ Cerrada con sendas y escuetas Declaraciones el 16 de marzo de 2003; una «Declaración sobre Iraq de la Cumbre entre Estados Unidos, Reino Unido, España y Portugal» y otra «Declaración sobre el vínculo trasatlántico de la Cumbre entre Estados Unidos, Reino Unido, España y Portugal».

nuestra política exterior. Con más motivo si el acto fundacional de ese cambio estratégico consistía en colaborar con el citado eje en una invasión y ocupación militar de un Estado soberano situado a miles de kilómetros de distancia.

En tercer lugar, porque la ocasión no pudo ser menos idónea. Después de un par de décadas de pacifismo políticamente correcto, de impugnación social tolerada del servicio militar obligatorio y su sustitución por un ejército profesional, y de defensa del DI como un orden de paz y seguridad por parte de nuestra clase dirigente, el gobierno de turno decide acabar de un plumazo con esas inercias embarcando al país en un conflicto militar lejano, con aliados insospechados y llevado a cabo en manifiesta violación del DI y en flagrante desprecio del CdS y de la ONU.

En cuarto y último lugar, el gobierno español se mantuvo también en la cuerda floja de la violación de nuestra Constitución, a causa de su resistencia a someter su conducta a las exigencias del artículo 63-3º de la CE (a pesar de que esto no ofrezca una respuesta satisfactoria al respecto) y al estatus muy ambiguo de nuestra fuerza expedicionaria en Iraq, aunque España no llegara a estar en guerra dada su implicación tardía y limitada en el conflicto.²¹ Demasiados cambios y nuevas emociones para ser digeridos por el país en apenas unos meses. Con más razón aún si no mediaron las explicaciones, preparaciones y el *consensus* que la ocasión requería.²²

240

Nadie puede dudar de la legitimidad del Presidente Aznar para proponer un cambio de rumbo drástico de nuestra política exterior. Las directrices estratégicas ya comentadas no eran, ni son, una verdad revelada. Tampoco cuestionaremos su buena fe al emprender semejante aventura política, pero esta clase de cambios lleva sus trámites en las actuales sociedades occidentales y es obvio que el presidente Aznar prescindió de ellos. Pretendió violentar esas inercias y el *consensus* en que se fundaban. Un *consensus* que, si bien se había generado desde arriba tiempo atrás (en el seno de la clase política y los principales partidos), había ido consolidándose desde presupuestos representativos (en el seno de la sociedad civil y el conjunto de los distintos actores sociales) en tiempos recientes.

Solo cabe explicar en clave subjetiva tamaña decisión. Una decisión personal, cerrada y carismática del Presidente Aznar, si cabe mucho más aventurada que la del propio premier británico Tony Blair, otro protagonista de la cumbre de las Islas Azores, que al menos contaba no solo con la simpatía probada de la oposición conservadora en la Cámara de los Comunes, sino también con una larga tradición de fructífera relación especial con

²¹ Véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. «España y la guerra de Iraq». *SYLL*, vol x (2004), epígrafe III (en prensa; citado por cortesía de la autora).

²² Todo apunta a que esos requisitos también faltaron en el seno del propio PP y del gobierno, que no se contó con el Ministerio de Asuntos Exteriores y que el menú se cocinó en el Palacio de la Moncloa, sede de la Presidencia del Gobierno. Pero aun siendo todo ello merecedor de nuestro interés, vamos a ceñirnos al análisis del proceso de adopción de decisiones en su fase institucional.

Estados Unidos, festoneada de ayudas decisivas por parte norteamericana. Es obvio que la interpretación combinada de los artículos 97 y 98 de la Constitución Española (CE), en cuya virtud al Presidente del gobierno se le atribuye la dirección de la acción de su gobierno tanto en lo que afecta a la política interior como exterior, no solo padece de un irremediable formalismo sino que no puede subsanar las exigencias derivadas del *consensus* en esta materia, que hoy día desbordan naturalmente las prescripciones constitucionales en las democracias occidentales, según ya hemos explicado. Pero aun bajo esta clave subjetiva, la interacción entre sistemas (los nacionales y el internacional), centrada en la noción y en la práctica del *consensus*, ofrece buenas pistas para arrojar luz sobre estos sucesos.

En efecto, la sociedad internacional contemporánea, fragmentada y poco cohesionada, se caracteriza hoy por la interdependencia económica, el progreso técnico, la multiplicación de actores en la escena internacional y el protagonismo de los medios de comunicación, entre otros aspectos. En el plano interno, de forma complementaria, asistimos al retroceso del Estado bajo el predominio del libre mercado, la desregulación, la privatización de las empresas públicas y la globalización de la economía. En este contexto, la política exterior del Estado también se ha fragmentado y sectorializado, y ha evolucionado hasta convertirse en una actividad plurifuncional y compartida bajo la responsabilidad de diversas instituciones, ministerios, órganos y cuerpos. A ello sumamos la creciente participación de los entes regionales y locales en materias que sean de su competencia o interés, con la consiguiente diversificación del interés general y disgregación efectiva del poder. Sin olvidar al resto de actores en presencia: partidos políticos, centrales sindicales y patronales, iglesias, organizaciones no gubernamentales y grandes empresas y grupos de comunicación; todos estos actores han acabado para siempre con el monopolio de la acción exterior gubernamental a cargo de una administración especializada (la diplomática), y han logrado desplazarla desde una óptica puramente estatal, general, política e internacional a otra óptica preferentemente participativa, sectorial, técnica y transnacional,²³ detrás de la que late sin duda la práctica del *consensus*.

La política exterior así concebida es mucho más compleja y rica en su gestación y manifestaciones, al calor de la participación en ella de la sociedad civil y, por tanto, de su democratización. La política exterior ha pasado de ser dominio estanco y reservado, aislado de la política interior, a mera prolongación y traducción de ella. Pero esto acarrea riesgos evidentes de dispersión por la pugna entre muy diversos centros de decisión a la hora de definir sus directrices estratégicas y controlar en lo posible su gestión, lo que ha terminado provocando la paradoja de un fenómeno justamente contrario, que puede calificarse como la vuelta al monopolio del soberano (a imagen

²³ Véase VILANOVA, P. «La acción exterior del Estado». En ALCANTARA, M. y A. MARTÍNEZ (eds.). *Política y gobierno de España*, Valencia 1997, 429-447, pp. 437 y 441-443. Obsérvese que el autor habla ya de acción exterior más que de política exterior. No obstante, mantendremos en este trabajo la denominación clásica para evitar, entre otras cosas, digresiones conceptuales.

y semejanza del monarca absoluto en el antiguo régimen),²⁴ que interviene para arbitrar en las frecuentes disputas ministeriales o zanjar las espinosas prioridades presupuestarias, conduce de manera personal y directa las negociaciones internacionales más relevantes (mediante el tan extendido sistema de cumbres), y ha terminado finalmente creando su propia estructura burocrática paralela (el Gabinete Internacional de La Moncloa, en el caso de España), que asesora a su líder al margen del Ministerio competente.

Es decir, al final del camino de este proceso de sectorialización y transnacionalización de la política exterior, que la ha vuelto desde luego mucho más compleja técnicamente y rica materialmente, y la ha venido sometiendo paralelamente a fórmulas cada vez más amplias de *consensus (ratione personae et materiae)*, acecha una paradójica y peligrosa reacción en el seno de la práctica constitucional de algunos Estados (en este caso nos referimos a España y el Reino Unido, aunque nos centraremos en España), sometidos en un momento dado a la contradicción flagrante entre la voluntad de sus líderes políticos y los dictados del *consensus ad idem* previamente establecido en esas materias. En su virtud, fundándose en ese liderazgo y en sus funciones arbitrales cada vez más pujantes, en medio de la confusión y el desorden habitualmente ocasionados por tantos actores en presencia e intereses divergentes, los líderes políticos de turno han intentado incrementar de forma decisiva sus responsabilidades en la materia y se han arrogado una capacidad de decisión incluso carismática en asuntos de grave trascendencia para el país (la participación en una guerra ilegal), sin contar con el Ministerio competente, su propio partido y gobierno, la opinión pública ni la oposición en pleno, y sin escuchar a parte de su propio electorado (en las manifestaciones masivas contra la guerra) y al conjunto de actores sociales interesados en la materia. Todo ello puede verse como una apuesta en favor de la vuelta a la democracia representativa más rancia, ribeteada de tintes carismáticos, una vuelta en fin (si se nos permite la fórmula) al monopolio del soberano.

242

Puede alegarse que un proceso decisorio carismático ofrece inmediatez, rapidez y liderazgo, pero pierde en reflexión, debate y participación, al tiempo que incrementa los riesgos de desinformación y propaganda (en lo que afecta a la opinión pública; recuérdese la historia de las armas de destrucción masiva en posesión de Iraq), el disenso e inestabilidad (en lo que afecta al trato con las fuerzas de la oposición), y por último la inseguridad jurídica (en lo que afecta al cambio repentino e inopinado de

²⁴ Véase PÉREZ GIRALDA, A. «La sectorialización del Derecho Internacional y de la diplomacia». En COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO, *Curso de Derecho Internacional xxvi* (1999), Washington (Secretaría General), sobre todo epígrafe IV. Es sabido que la conducción de la política exterior era privilegio del soberano en la monarquía absoluta, un coto exclusivo de la Casa reinante. Como lo fue posteriormente del ejecutivo en la época del liberalismo, con un escaso control de las instituciones sobre dicha política; la paralela profesionalización de la diplomacia y el principio del secreto convirtieron durante mucho tiempo a la política exterior en dominio estanco y reservado de la clase dirigente y los altos funcionarios de la administración civil y militar.

directrices claves de la política exterior, con graves consecuencias normativas tanto en el orden interno como en el internacional). Es, en suma, la antítesis de lo que representa la práctica del *consensus* en la elaboración y aplicación de la política exterior en los regímenes de democracia real occidentales, tal y como viene desarrollándose en las últimas décadas.

En este sentido, no cabe duda de que la política del Presidente Aznar sobre Iraq ha sido una auténtica prueba de fuerza contra la *vis expansiva* de la práctica del *consensus* sobre nuestra política exterior, del que ha salido claramente triunfante este último. Lo que prueba que en un régimen político como el nuestro, para obtener el objetivo buscado, no basta con disponer de una cómoda mayoría absoluta en Cortes, de una férrea voluntad política y de una oportunidad para aplicarse en la consecución de dicho objetivo. Hay que considerar otros factores que atienden a la naturaleza compleja y al carácter participativo, sectorial, técnico y transnacional que hoy posee la política exterior en los regímenes de democracia real. Factores coherentes y respetuosos de las prácticas democráticas que hoy demanda el *consensus* en los sistemas nacionales, tan próximas por cierto a las prácticas habituales en el proceso de creación y cambio de las normas en el sistema internacional.

Pero la magnitud del reto del Presidente Aznar ha sido tal, que conviene no echar en saco roto esta desafortunada experiencia y trabajar en pro del robustecimiento en España de las estructuras burocráticas y pensantes en la materia, es decir, en corregir en lo posible la pauperización y desvertebración del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como en consolidar algunas fundaciones e institutos de prestigio en el ramo que intermedien entre las instituciones y la sociedad civil. El triste papel desempeñado por el flamante Real Instituto Elcano (RIE), creado en el año 2002 bajo el amparo del sector público, con motivo de la invasión de Iraq, al adoptar la defensa a ultranza de la posición del gobierno y obviar el debate técnico entre expertos, debe servir de lección de lo que nunca más debería ocurrir.²⁵ Hay que crear contrapesos estables, dentro y fuera de las instituciones, que contribuyan a preservar el *consensus* en estas materias frente a la voluntad soberana del líder de turno.²⁶

²⁵ Baste advertir que en el apogeo de la guerra de Iraq, el RIE, entre más de cincuenta catedráticos españoles de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, solo colgó en su página web una colaboración firmada por uno de ellos, naturalmente favorable a las tesis del gobierno. El único indicio de debate lo proporcionó el «Cuestionario tras la cumbre de las Azores», de 20-3-2003, hecho a expertos que eran miembros del Consejo Científico del RIE, entre cuyas respuestas destacaríamos las de los profesores J. A. Carrillo y C. del Arenal. Véase < <http://www.realinstitutoelcano.org> >.

²⁶ Véase el n.º18 (Mayo de 2005) de la *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales (REDRI)*, trabajo monográfico dedicado a «Cambios y marejadas en el mundo de los *think tanks*. Relaciones Internacionales y sociedad civil en España», que puede servir de radiografía de las dificultades a las que se enfrenta nuestro país para articular desde la sociedad civil una respuesta a este reto.

4. El debate programático entre los dos grandes partidos sobre estas materias a lo largo de 2004

4.1. Programa político, programa electoral y agenda de campaña

El programa político de un partido es el conjunto de ideas recogidas en un documento, que explican los objetivos y el carácter del partido como grupo político. En un sistema pluripartidista, posee un valor de identificación y sirve para distinguir a los diferentes partidos. En cambio, el programa electoral se dirige a un grupo amplio de la población y centra los debates sobre su contenido durante la campaña electoral. El programa electoral con que un partido se presenta a las elecciones no es vinculante y no existen vías jurídicas para exigir su cumplimiento. Por tanto, desde una perspectiva jurídica, no pasa de ser un medio de propaganda. En efecto, su incumplimiento no acarrea consecuencias de esa naturaleza, de acuerdo con la prohibición expresa del mandato imperativo contenida en los regímenes constitucionales liberales.²⁷ Un programa, pues, no posee más valor que un folleto publicitario. De hecho, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), al establecer los requisitos para la presentación de candidaturas, no establece que se deba acompañar el programa electoral.²⁸ Esta no es una exigencia contemplada en nuestra normativa electoral.

244

La importancia política de un programa electoral estriba en la confianza que despierta entre los electores en tanto que es una propuesta de acción política a desarrollar por los candidatos electos y particularmente los líderes de cada partido. Se trata de una relación de confianza entre la candidatura y el votante. En los sistemas mayoritarios, como es el caso del Reino Unido, los candidatos y líderes de un partido se sienten más ligados por los compromisos programáticos asumidos, reapareciendo en la contienda electoral un cierto mandato. Pero en los sistemas proporcionales, como es el caso de España, la relación entre elector y candidato es más lejana, porque el elector se relaciona con una candidatura avalada por un partido, y la conexión se establece más bien con las siglas partidistas y sus líderes nacionales, sin que medie mandato alguno. En el sistema proporcional, el programa no pasa de cumplir el papel de servir de base para el debate electoral y de arma arrojada durante la campaña.

De hecho, para los partidos, tan relevante es definir su programa como su estrategia electoral o agenda de campaña en cada convocatoria electoral. La agenda de campaña es la planificación de toda la actividad del partido, incluyendo la de sus líderes y candidatos, con el fin obvio de obtener el mayor número de escaños posibles. En la organización de los mítines e intervenciones públicas de su líderes y candidatos, cada vez se presta más atención al papel de los medios de comunicación, de modo y forma que la campaña se viene poniendo al servicio de la presencia del partido y de sus

²⁷ Véase el art. 67-2º de la CE: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo».

²⁸ Véase los arts. 44, 187 y 220 de la LOREG.

candidatos en las cadenas de radio y televisión. Hay una gran preocupación en los cuarteles generales de los partidos por controlar lo que se ha llamado la agenda temática en beneficio propio, tratando de establecer a través de los medios una cierta influencia sobre la audiencia. El objetivo es lograr la cobertura más amplia por parte de los medios, determinada por la posición, el orden, la amplitud de la atención otorgada en tiempo y espacio, y cualquier otro elemento que sirva a tal fin. Al margen de todo esto, la contienda electoral no presenta problemas jurídicos constitucionales si se mantiene en el respeto a la legalidad vigente.

Así las cosas, estudiaremos a beneficio de inventario las ofertas programáticas de los dos principales partidos, a sabiendas de que no vinculan jurídicamente y no pasan de ser un medio de propaganda. La mera lectura de los programas confirma la ligereza en que puede incurrirse durante su confección, por lo que reiteramos que sus contenidos deben necesariamente someterse al escrutinio de la práctica real, al menos en el caso del partido del gobierno. Esta tarea es relativamente fácil de hacer en el ámbito de la política exterior, de seguridad y defensa, y aún más en el caso de Iraq por razones obvias.

4.2. Líneas maestras de los programas de ambos partidos

4.2.1. Las propuestas del PP

Si empezamos por el programa del PP en las elecciones generales de marzo de 2004,²⁹ su epígrafe 30 se inicia con un breve balance seguido de un conjunto de principios y objetivos propios,³⁰ antes de entrar en las propuestas concretas que ocupan la parte principal del epígrafe.³¹ El balance pretende vender la labor de gobierno por encima de cualquier otra consideración, sacrificando coherencia y rigor en aras de la conveniencia o rentabilidad electoral, ofreciendo una serie de píldoras (frases muy breves) para uso y consumo del candidato medio del partido más que para el propio elector. En este sentido, no puede afirmarse sin más que en el cuatrienio 2000-2004 España haya mejorado sus relaciones con los países del Magreb, o haya defendido el papel de las Naciones Unidas como elemento esencial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Otro tanto ocurre con los principios y objetivos, plagados de vaguedades y lugares comunes, donde también se leen afirmaciones muy contradictorias con la práctica de gobierno del PP, como la defensa enérgica de un multilateralismo basado en principios universales o la concepción de la ONU como guardián de la legalidad internacional y garante de la paz y seguridad internacionales.³² Baste decir que de la lectura atenta de estas páginas un observador

²⁹ Véase PP. *Avanzamos juntos. Programa 2004*, epígrafe 30 («España activa en Europa y en el mundo»), pp. 303-319.

³⁰ *Ibidem*, pp. 303-309.

³¹ *Ibidem*, pp. 310-319.

³² Véase en concreto para estas observaciones, *ibidem*, pp. 304-305 y 307-308, además de la p. 319. Cfr. GILLESPIE, R. *España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?* Madrid (Documento de trabajo 6 de FRIDE), abril 2005, pp. 2-4; y FELIÚ, L. *España y el Magreb*

imparcial y no avisado no podría deducir la previa ruptura del *consensus* sobre política exterior emprendida por el PP año y medio antes, al calor de la colaboración de nuestro país en una guerra ilegal. Estos hechos aparecen muy enmascarados sobre el papel.

En cuanto a las propuestas concretas, destaca de forma apreciable en el programa del PP el espacio dedicado a la Unión Europea (UE) frente al resto de ejes de actuación.³³ En el caso de la UE, se trata de una aproximación claramente intergubernamental, basada en el interés nacional tal y como es percibido por este partido, y dominada por la impronta de los objetivos partidarios muy concretos (la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia, y la lucha contra el terrorismo; la modernización económica y social de la mano de la agenda de Lisboa; la política de cohesión económica y social, la ampliación europea e incluso la potenciación de la política exterior, de seguridad y defensa europea). Si, por razones obvias, nos centramos en este último eje, la apuesta del PP por fortalecer la PESC y la PESD sí prueba el traslado al programa electoral del partido el cambio de rumbo de nuestra política exterior llevado a cabo por el gobierno del PP, porque el fortalecimiento de ambas políticas debe pasar, en opinión del PP, por la profundización, por parte de la UE, de «unas relaciones sólidas y estables con los Estados Unidos», por «reforzar los lazos transatlánticos y fomentar una comunidad transatlántica para garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad en el mundo»; todo ello «implica desarrollar un diálogo estratégico, que lleve tanto al refuerzo de la Alianza Atlántica como al incremento de las capacidades militares europeas», cuyo desarrollo (vía PESD) «debe ser plenamente compatible con la Alianza Atlántica».³⁴

246

Para rematar esta propuesta de cambio, el programa dedica un espacio específico a la relación con Estados Unidos, ya muy al final del epígrafe 30 y en medio de otros apartados sobre las relaciones y la posición de España en el mundo (Iberoamérica, Mediterráneo y Oriente Medio, Asia...), donde se completa el nuevo escenario: se defiende «el mantenimiento y el desarrollo de unas relaciones estrechas con los Estados Unidos», el reforzamiento de los contactos y la cooperación entre las sociedades civiles, el cuidado de la relación con la comunidad hispana de Estados Unidos, el trabajo en pro de que la relación transatlántica entre Europa y Estados Unidos sea cada vez más estrecha y sólida», además de la mejora en la lucha internacional contra el terrorismo.³⁵ Por último, dentro del apartado dedicado al «Mediterráneo y Oriente

durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional. Madrid (Documento de trabajo 9 de FRIDE), mayo 2005, pp. 2-3.

³³ *Ibidem*, pp. 310-316 (apartados 1 a 7), en relación con pp. 316-319 (apartado 8).

³⁴ *Ibidem*, pp. 314-315 (apartado 5), citas en ambas páginas.

³⁵ *Ibidem*, pp. 317 (citas incluidas). El fortalecimiento de la Alianza Atlántica es un lugar común sobre el que se vuelve de nuevo al tratar de la «Seguridad internacional», cuyo mantenimiento se vincula a «la extensión de la democracia y los derechos humanos como base de una convivencia pacífica y un orden internacional justo», coincidiendo aquí plenamente con la nueva política exterior de la Administración Bush (cfr. l. cit. en nota 18, pp. 179-180).

Medio», se incluye una propuesta que deja bien claro el mantenimiento de la colaboración española con las fuerzas invasoras en Iraq: «El Partido Popular seguirá trabajando por la estabilización, la reconstrucción institucional y la seguridad de Iraq para que la transferencia de soberanía al pueblo iraquí se produzca lo antes posible y sus ciudadanos puedan disfrutar de un régimen cívico que respete por primera vez sus libertades y derechos fundamentales».³⁶ En definitiva, aunque de forma discreta, el programa electoral del PP sostiene la política exterior de su gobierno con todas las consecuencias, fundada en la clave de bóveda de «una nueva relación privilegiada con los Estados Unidos de América» y «el reforzamiento del vínculo transatlántico».³⁷ Si bien insistimos en que solo relacionando este programa electoral con la política previamente seguida por el gobierno del PP es como puede apreciarse en toda su intensidad el cambio de prioridades propuesto por dicho partido.

Tras la dolorosa derrota electoral del PP en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, el programa del PP para las Elecciones Europeas de junio de 2004, apenas a tres meses vista de la anterior convocatoria a las urnas, no ofrece novedades sino continuidad en sus líneas maestras.³⁸ En coherencia con lo dicho hasta ahora, se mantiene que la UE no puede alcanzar por sí sola sus objetivos de política exterior, de seguridad y defensa, requiriendo de la cooperación transatlántica a este efecto; de ahí que no tenga sentido que la UE se construya como un contrapoder frente a los Estados Unidos. El futuro está en una comunidad transatlántica que desarrolle un diálogo estratégico bajo el que comulguen europeos y norteamericanos.

4.2.2. Las propuestas del PSOE

El programa presentado por este partido en las elecciones generales de marzo de 2004 contrasta apreciablemente con el del PP. Es mucho más discursivo, enjundioso y diáfano, está muy compensado en cuanto a su contenido sustantivo y la extensión de sus distintas partes, y está diseñado para convertirse en la antítesis del programa del PP al menos en lo que afecta a las relaciones internacionales de España.³⁹ Su clave de bóveda es justamente la recuperación y el fortalecimiento de las líneas maestras de la política exterior española fijadas desde la transición, frente al «brusco giro impuesto por el gobierno del Partido Popular al romper unilateralmente el consenso que se ha mantenido a lo largo de un cuarto de siglo, cuya manifestación más evidente ha sido su apoyo incondicional a la ilegal intervención militar de Estados Unidos y del Reino Unido en Iraq, rechazada por la inmensa mayoría de los españoles y

³⁶ *Ibidem*, pp. 318. En relación con la afirmación hecha en el mismo sentido en la p. 305.

³⁷ *Ibidem*, pp. 305. Una relación privilegiada que parece seguir la estela de la tradicional relación especial anglo-norteamericana.

³⁸ Véase PP. *Programa Electoral del Partido Popular para las Elecciones Europeas 2004*, epígrafes IV, V y VI, dedicados a la PESC, la PESD y la ampliación de la UE, respectivamente.

³⁹ Véase PSOE. *Programa electoral. Elecciones Generales 2004*, epígrafe «España en el mundo», pp. 13-27.

contestada por el conjunto de toda la oposición en el Parlamento». ⁴⁰ Porque la participación de España en la invasión y ocupación de Iraq constituye la expresión más clara de la ruptura de nuestro modelo de política exterior, sin dejar de lado el hecho de que el conflicto haya provocado además la división de la Unión Europea y socavado la credibilidad de las Naciones Unidas. ⁴¹

Para el PSOE, los principios que habían orientado hasta ahora ese *consensus* siguen vigentes y son los más adecuados para un país como España, a saber:

Una clara opción europeísta; el respaldo a la legalidad internacional que representan las Naciones Unidas; la conciencia de una pertenencia activa a la Comunidad Iberoamericana de Naciones; una política global en la región mediterránea dirigida a promover el diálogo y la cooperación con todos los países de la región y a impulsar una resuelta acción a favor de una solución justa y duradera del conflicto árabe-israelí y, naturalmente, el reconocimiento de la importancia del diálogo transatlántico en condiciones de equilibrio y autonomía con los EEUU incluida su vertiente bilateral. Así mismo, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado han sido siempre referencias sólidas de nuestra política exterior. ⁴²

Como puede apreciarse, esta vuelta a los orígenes conlleva que la opción europea pase a primer lugar, quedando el vínculo transatlántico relegado al penúltimo lugar en esa enumeración nada inocente de prioridades. Porque no hace falta aclarar que tal relegación responde solo a razones de oportunismo electoral y no refleja en absoluto las prioridades reales del PSOE, como prueba la realidad de su práctica de gobierno, en la que se viene prestando la debida atención y cuidado a la relación bilateral con Estados Unidos, amén de haber incrementado la colaboración con ese país en Afganistán. Solo la retirada de Iraq de las tropas españolas antes del plazo fijado enturbió de verdad la relación bilateral por razones obvias. Pero las inminentes elecciones europeas de junio de 2004 recomendaban ese gesto para dar satisfacción a cierto sector del electorado y confirmar con un nuevo triunfo electoral el cambio de ciclo apuntado en las elecciones de marzo.

Si empezamos por Europa, la primera y tradicional prioridad de nuestra política exterior durante la democracia, a la que se dedica más espacio en el programa y que constituye su núcleo, ⁴³ el PSOE reprocha al PP que haya «alterado los ejes fundamentales de nuestra política europea, haciendo suya una visión que se aleja de la orientación federal de Europa y de la profundización del proyecto político europeo, para apostar por una Unión esencialmente intergubernamental en lo político, privada de autonomía política y dependiente de los Estados Unidos en la acción exterior y en la seguridad». ⁴⁴ Frente a este maniqueísmo, el PSOE apuesta por la construcción de

⁴⁰ *Ibíd.*, pp. 13. El término consenso (acepción vulgar de *consensus*) se recoge varias veces en estas páginas.

⁴¹ *Ibíd.*, pp. 23.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*, pp. 16-20 (apartados iv, v y vi).

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 17.

una auténtica Unión, de una Europa fuerte e integrada, dotada de verdadera proyección en la escena internacional; el PSOE encuentra en el Documento Solana un buen engarce entre nuestras prioridades estratégicas y las de la UE, en torno sobre todo al respeto riguroso de la legalidad internacional y a un multilateralismo efectivo que refuerce el papel de las NU, así como a un reforzamiento de la PESD para que Europa pueda asumir responsabilidades en la preservación de la paz y de la seguridad internacionales.⁴⁵ En este contexto, el PSOE se compromete, si gana las elecciones, a que el Parlamento se pronuncie sobre la intervención de las fuerzas armadas españolas en operaciones militares en el exterior.⁴⁶

¿Qué relevancia otorga el PSOE a la relación transatlántica entre Europa y Estados Unidos? A pesar de que pueda despistar a un lector poco avisado el apartado y el lugar que ocupa en el programa, lo cierto es que en rigor se la sitúa inmediatamente después del vínculo con la UE. Se apuesta por una relación robusta y equilibrada, por una colaboración estrecha y leal propia de socios y aliados, sometida en lo que a España respecta a un criterio clave, a saber: «El firme compromiso de España con la Unión Europea es perfectamente compatible con el mantenimiento del vínculo defensivo con los Estados Unidos y responde a los mismos principios que inspiran la relación transatlántica. Debe estar sustentado por una relación bilateral madura y equilibrada, que salvaguarde la soberanía nacional, y tiene que articularse mediante un diálogo franco y sincero entre ambas partes».⁴⁷

Es precisamente en este punto donde se sustancia la contradicción radical entre los programas sobre política exterior de ambos partidos, muy bien definida por parte del PSOE, y que merece ser citada íntegramente:

A partir de 1996, sin embargo, se han producido cambios muy profundos y preocupantes en la orientación del vínculo bilateral. La prioridad europea ha sido relegada a un segundo plano. Se ha abandonado en beneficio de Washington el delicado equilibrio que alcanzó el PSOE. España ha perdido autonomía en su política exterior, sometiéndose en aspectos relevantes a las prioridades y a los intereses norteamericanos.

Es evidente también el fuerte giro atlantista que se ha producido en la orientación y en las prioridades de la política exterior española. En contra de la inmensa mayoría de los españoles y de la oposición en pleno, el gobierno del PP se ha sumado incondicionalmente a las posiciones de la administración norteamericana. Al mismo tiempo, ha hipertrofiado artificialmente los lazos que nos unen con quienes en los Estados Unidos hablan español, en detrimento de nuestra dimensión europea y mediterránea y de las propias relaciones de amistad con los países latinoamericanos.⁴⁸

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 18-19. Sobre el Documento Solana, cfr. loc. cit. en nota 18, pp. 146-148.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 20.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 20-21. Es diferente compartir en su integridad estas afirmaciones. El cambio decisivo en política exterior no llega hasta enero de 2003 y no puede rastrearse desde 1996.

Bien entendido que el PSOE no cuestiona la profundización de nuestra relación con Estados Unidos, cuyo instrumento decisivo es el convenio de cooperación de 1988, enmendado en 2002, siempre que sus preceptos sean correctamente aplicados, lo que excluye implicarlo en actuaciones basadas en la doctrina de la guerra preventiva; es más, la relación con Estados Unidos no debe estar sometida a consideraciones exclusivamente militares y de seguridad, sino ser más rica.⁴⁹

Solo queda añadir que el programa del PSOE para las Elecciones Europeas de junio de 2004 fue, como ya ocurría con el mismo programa del PP, un mero esquema del programa de las elecciones generales que no aportó nada nuevo al discurso electoral del partido, y que se limitó a insistir en el multilateralismo bajo la égida de la ONU, en el desarrollo de la PESD y en unas relaciones de cooperación con Estados Unidos basadas en la independencia y la no supeditación.⁵⁰

4.2.3. Algunas semejanzas y diferencias junto a otras consideraciones

Por supuesto que hay muchas semejanzas expresas entre los programas de uno y otro partido, producto de la evidencia de que el *consensus* ha quebrado solo en el orden de prioridades de los dos primeros ejes de nuestra política exterior desde la transición, con sus lógicas consecuencias en los otros ejes. Si nos detenemos en las semejanzas mayores, sería el caso de subrayar, sin ánimo exhaustivo, el apoyo prestado a la ampliación de la UE y a la adopción del Tratado Constitucional, a la política mediterránea de la UE y a la reanimación del proceso de Barcelona, a la profundización de las relaciones con Iberoamérica, al incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, a la atención especial a la comunidad hispana en Estados Unidos, y tantos otros. Al margen de los matices y sensibilidades propias de cada propuesta partidaria, si nos fijamos en las semejanzas menores, sería el caso de destacar el consabido recordatorio sobre Gibraltar o el pleno reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica. Pero no es el momento de hacer hincapié en estas semejanzas, aunque no las perdamos de vista, porque no es ese el objeto de nuestra indagación.

Si nos detenemos en las diferencias, podemos afirmar que los programas electorales de ambos partidos reflejan las profundas discrepancias entre ellos en torno al cambio de rumbo de nuestra política exterior escenificado en torno a Iraq, de forma muy

Durante la primera legislatura bajo el gobierno del PP, con mayoría relativa en las Cortes, no se produjeron movimientos significativos en este ámbito, al margen de las lógicas diferencias partidarias (por ejemplo, en relación con Cuba). El cambio se inicia en la segunda legislatura, ya con mayoría absoluta del PP, pero se acelera en la segunda mitad de la misma. Tampoco pueden compartirse las aseveraciones sobre el deterioro de nuestra dimensión latinoamericana; aunque dicha dimensión se haya interpretado de otra manera (potenciando por ejemplo la instalación y consolidación de multinacionales españolas en aquel continente); cfr. *Ibidem*, pp. 22.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 21.

⁵⁰ Véase PSOE. *Manifiesto Elecciones Europeas 2004*, epígrafe 3 («Por la paz: contribuir a un nuevo orden internacional democrático para una globalización más justa»).

transparente en el caso del programa del PSOE y de forma más ambigua y oscura en el programa del PP. Es bueno subrayarlo porque ello justifica y legitima las funciones propias de toda campaña electoral en lo que toca, al menos, a la política exterior. Adviértase también que no hay mejor manera de enriquecer y matizar nuestro conocimiento sobre estas materias que contrastando, como hemos hecho, la práctica de gobierno y el programa electoral del partido del gobierno. Ese contraste nos ha permitido probar las tensiones y contradicciones en presencia entre los hechos y la prédica electoral, encubiertas bajo una astuta ordenación y exposición del discurso en el programa del PP.

En el programa del PSOE hay una apuesta nítida a favor de la participación y deliberación en la conformación de la acción exterior del Estado, fundada en la vuelta a los orígenes, al *consensus* de la transición. No ocurre lo mismo en el programa del PP, que se inclina casi subrepticamente por una modificación del orden de cosas establecido. Es paradójico observar cómo critica el PP, ya en la oposición, la apertura del debate por parte del gobierno del PSOE sobre la renovación y modificación del *consensus* constitucional de 1978, mientras olvida que en su última etapa de gobierno intentó violentar otro *consensus*, surgido también durante la transición y de gran significado político (aunque no fuera constitucional) por la trascendencia que en el mismo tuvo el acuerdo general sobre nuestro regreso a Europa, es decir, nuestra plena incorporación al proceso de integración europea con todas las consecuencias.

5. Conclusiones

Cierta doctrina ha recibido con alborozo la aparición y participación de nuevos actores en la vida de relación internacional, y en particular el surgimiento de cierta opinión pública mundial que, de forma espontánea y a la vez coordinada, hace oír su voz a través de manifestaciones diversas convocadas para lograr la condonación de la deuda externa de los países más pobres, con ocasión de la celebración de cumbres internacionales, o incluso (como las manifestaciones planetarias del mes de febrero de 2003) contra la anunciada invasión de Iraq. Se trata sin duda de sucesos que en relación con otros, como los desarrollados en este trabajo, apuntan en la dirección de una sociedad transnacional, de una asunción por parte del individuo, normalmente organizado, de alguna clase de responsabilidad en las relaciones internacionales y en su ordenación o regulación. En definitiva, asistimos a la expansión de prácticas participativas y deliberativas en la elaboración y aplicación de la política exterior, que buscan lograr un acuerdo o concertación general sobre ella más allá de los límites de la democracia representativa. Esto acarrea necesariamente consecuencias internas (por ejemplo, la complejidad junto al robustecimiento del *consensus* sobre la política exterior), que el Presidente Aznar y su partido no tuvieron debidamente en cuenta con motivo de la invasión de Iraq.

Sería prematuro cantar las alabanzas de este fenómeno. El grave revés sufrido por el Tratado Constitucional de la UE en los referendos celebrados en Francia y Holanda

no habrá entusiasmado a buen seguro a los mismos políticos que alentaron o se pusieron a la cabeza de las manifestaciones contra la guerra de Iraq en el primer trimestre de 2003. Pero tan válidas resultaban aquellas manifestaciones como lo son ahora estos veredictos populares. Son los avatares de la democracia deliberativa en la que están desembocando los regímenes de democracia real de Occidente. En su virtud, la generación de un *consensus* sobre política exterior lleva sus trámites y obliga a contar con actores, factores e imponderables múltiples que lo hacen particularmente complejo y a veces inestable. Ya no basta con acudir a las urnas cada cierto tiempo, aun siendo estas un elemento necesario (pero no suficiente) de cualquier *consensus* al respecto. Se impone y extiende cada vez más el recurso a fórmulas consensualistas.

Claro que estas prácticas tienen sus límites. No parece probable, por ahora, que se someta a referéndum en España la renovación del tratado de cooperación con Estados Unidos y, por tanto, el mantenimiento de las bases de uso conjunto. Pero tampoco parece que las fuerzas transnacionales, ya anunciadas y añoradas por el viejo Kant, vayan ahora a renunciar a las conquistas alcanzadas gracias a formas varias de participación y deliberación en la gestación del *consensus* sobre la política exterior.

Si descendemos al problema concreto de la quiebra de nuestro *consensus* sobre la política exterior, no es probable que se recomponga a corto plazo, ya que el PP mantiene sus reticencias sobre el alcance y el futuro de nuestro vínculo europeo, con un respaldo insuficiente para gobernar diez millones de votos, lo cual cuestiona una política de Estado en la materia. Todo apunta a que, veinticinco años después, el *consensus* logrado durante la transición se ha agotado y es hora de abrir el debate para renovarlo. La pena es que este debate crucial se solapa con el de la reforma constitucional, lo que puede empuñecerlo tanto como envenenarlo. Ahora bien, el gran debate general planteado en torno a la brecha o crisis del vínculo transatlántico entre la UE y Estados Unidos,⁵¹ que sirve de marco al nuestro, quizá proporcione respuestas a nuestras querellas particulares o contribuya a encontrarlas.

⁵¹ Véase, entre nosotros, BARBÉ, E. (ed.). *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Iraq*, Madrid: «Los libros de la Catarata», 2005; y VILANOVA, P. y J. BAQUÉS (coords.). *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?». Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005.*