

# Documento de Trabajo

## Working Paper

### Consenso y disenso en la política exterior de España

Celestino del Arenal  
02/06/2008

*Documento de Trabajo N° 25/2008*

# Consenso y disenso en la política exterior de España

*Celestino del Arenal*

## Índice

1. Aproximación general a la problemática del consenso y el disenso en la política exterior de España
  - 1.1. Una cuestión de actualidad
  - 1.2. El debate en torno al consenso y el disenso en la política exterior de España
  - 1.3. Alcance y sentido del consenso en la política exterior
2. La política exterior de España (1976-2008): transición, cambio y normalización
  - 2.1. Transición y cambio en la política exterior (1976-1988)
  - 2.2. Una política exterior normalizada y dos modelos de política exterior
    - 2.2.1. Europa como prioridad y el multilateralismo como principio (1988-2002)
    - 2.2.2. EEUU como prioridad y el unilateralismo como principio (2002-2004)
    - 2.2.3. De nuevo: Europa como prioridad y el multilateralismo como principio (2004-2008)
3. La ruptura y la ausencia de consenso en la política exterior de España (1976-2008)
  - 3.1. La ruptura del consenso por el gobierno centrista de Adolfo Suárez en 1980
  - 3.2. La ruptura del consenso por el gobierno popular de José María Aznar en 2002
  - 3.3. La ausencia de consenso con el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero a partir de 2004
4. Reflexiones finales: la necesidad del consenso en la política exterior
5. Referencias bibliográficas

## 1. Aproximación general a la problemática del consenso y el disenso en la política exterior de España<sup>1</sup>

### *1.1. Una cuestión de actualidad*

A raíz del triunfo del Partido Socialista en las elecciones generales celebradas el 9 de marzo de 2008, el término consenso ha vuelto a hacer acto de presencia reiterada en la vida política española. Tanto en el discurso de investidura del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, pronunciado el 8 de abril en el Congreso de los Diputados, como en el discurso del Rey, pronunciado el 16 de abril de 2008, también en el Congreso de los Diputados, para inaugurar la IX Legislatura, las llamadas al consenso fueron un hecho destacado por todos los medios de comunicación, así como por los representantes de los distintos partidos políticos.

En el discurso del presidente del gobierno, éste apeló personalmente al líder de la oposición, Mariano Rajoy, para lograr ese consenso, ofreciendo en concreto cuatro pactos de Estado sobre Europa, el terrorismo, la justicia y la financiación autonómica. Por su parte, el Rey en su discurso hizo una expresa llamada al consenso en relación a las cuestiones de Estado a los dos grandes partidos de ámbito nacional, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP).

Al mismo tiempo, existe en la opinión pública una posición mayoritaria favorable a la consecución del consenso en las grandes cuestiones de Estado, y contraria a la repetición de una Legislatura como la anterior, marcada por la crispación y la crítica a ultranza y sin sentido y el disenso, incluso en esas grandes cuestiones de Estado, y, en consecuencia, por la ausencia prácticamente total de consenso entre los dos grandes partidos nacionales.

---

<sup>1</sup> Mi agradecimiento a José Antonio Sanahuja por las aportaciones que ha hecho a este estudio.

Sin embargo, esta preocupación por la ausencia de consenso no es algo exclusivo del momento presente, sino que viene existiendo de forma especialmente significativa desde 2002, como consecuencia del giro radical que se produce en la política exterior de España y de la consiguiente ruptura del consenso existente hasta entonces en materia de política exterior, a raíz del alineamiento incondicional del gobierno popular de José María Aznar con la estrategia internacional de la Administración Bush.

A partir de ese momento y, de manera muy aguda, a raíz del triunfo del Partido Socialista en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, se abrió un escenario de creciente crispación y enfrentamiento y de ausencia de consenso entre los dos principales partidos políticos españoles en casi todas las grandes cuestiones de Estado, que ha supuesto la ruptura de los puentes que desde los inicios de la transición democrática habían permitido construir con éxito, primero, el Estado democrático y el modelo de política exterior de la España democrática y, después, situar a España en posiciones relevantes a nivel internacional. Desde esta perspectiva son evidentes las consecuencias negativas que la crispación y el enfrentamiento total están teniendo para los intereses de España.

No puede extrañar, por lo tanto, que la idea del consenso en relación a las grandes cuestiones de Estado haya hecho acto de presencia de forma insistente en la política española en los últimos seis años, muy especialmente después de las elecciones generales del 9 de marzo de 2008, al abrirse una nueva legislatura.

Sin embargo, la idea del consenso como base de la política exterior, a pesar de ser reiteradamente una demanda de una parte significativa de las instituciones del Estado y de la sociedad española, no es algo que esté, ni mucho menos, plenamente asumido entre los políticos y especialistas en política exterior. Una parte de la clase política y de la doctrina no lo consideran necesario ni beneficioso desde la perspectiva del funcionamiento de un Estado, llegándose a afirmar por algunos especialistas que el disenso es incluso necesario y consustancial en el funcionamiento democrático y normalizado de cualquier Estado.

Este hecho se debe a que toman como referencia la política exterior de los Estados occidentales con una larga tradición democrática, en los que la cuestión del consenso ni se plantea siquiera, pues, más allá de los cambios que pueda experimentar su política exterior como consecuencia de la alternancia en el poder, las líneas maestras de la política exterior de esos Estados prácticamente nunca se ponen en entredicho.

El objeto, por lo tanto, de este estudio es, en primer lugar, analizar en qué consiste el consenso, cual es su auténtico alcance y sentido, con el fin de confrontarlo con la idea de disenso defendida por algunos especialistas, y, en segundo lugar, estudiar, en el marco de la política exterior de la España democrática desde 1976 hasta el momento presente, cual ha sido la práctica de ese consenso y las distintas rupturas del mismo y disensos que se han producido a lo largo de ese período, así como las características específicas que tienen cada una de dichas rupturas y disensos. Finalmente, el estudio terminará con unas breves reflexiones sobre la necesidad del consenso en la política exterior de España. En definitiva, el objetivo final de este estudio es tratar de arrojar algo de luz en este debate, que se ha hecho presente en los últimos tiempos en la política exterior española, y que, sin lugar a dudas, incide de forma importante en la continuidad, credibilidad y consistencia de la misma.

No se pretende, en consecuencia, analizar el problema del consenso en la política española en todas sus dimensiones, tarea que desborda ampliamente los límites de este estudio, sino exclusivamente reflexionar sobre una de sus expresiones claves, en concreto, la que se refiere al consenso en la política exterior de España.

### *1.2. El debate en torno al consenso y el disenso en la política exterior de España*

La cuestión del consenso y el disenso en la política exterior ha cobrado una especial actualidad en España, como ya hemos apuntado, desde 2002, cuando el gobierno popular de Aznar dio un giro radical en la política exterior de España al alinearse incondicionalmente con la estrategia internacional de la Administración Bush, especialmente en el caso de Irak. Se rompía con ello, de forma absolutamente unilateral, el consenso tácito que había caracterizado la política exterior desde mediados de los años ochenta del siglo XX y se abría una etapa de disenso total que se prolonga hasta nuestros días.

En este contexto, marcado por la crispación y el enfrentamiento radical entre los dos principales partidos, el consenso se transformó en un arma arrojadiza, utilizada para tratar de debilitar las posiciones del adversario político, provocando que tanto los políticos como los especialistas se ocuparan por primera vez de forma seria del mismo. Esta situación se agudizó aun más a raíz del triunfo socialista en las elecciones del 14 de marzo de 2004, provocado en una medida importante por el alineamiento del gobierno popular con la Administración Bush en la guerra de Irak, que descolocó al PP, le situó en una oposición que ni siquiera se había planteado y le llevó a mantener inalterables contra viento y marea los principios que habían inspirado su política exterior.

De esta forma, en los últimos años la cuestión del consenso se ha hecho presente en el debate político e incluso en el académico.

En el debate político las posiciones de principio a favor o en contra del consenso en política exterior coinciden absolutamente con la filiación política del interviniente. En las filas del PP prácticamente todos los que han abordado el tema, desde 2002 hasta el final de la primera legislatura socialista, han afirmado como punto de partida que los principios y valores están por encima del consenso y que, en consecuencia, deben imponerse sobre este último, justificando en este sentido la ruptura del consenso por parte del gobierno de Aznar. Es, por ejemplo, limitándonos a figuras especialmente representativas del PP, el caso de la ministra de Asuntos Exteriores del último gobierno de Aznar, Ana Palacio, que en su intervención ante la II Conferencia de Embajadores Españoles, reunida en Madrid, el 10 de septiembre de 2003, después de reconocer la ruptura del consenso, señaló que los principios son más importantes que el propio consenso en política exterior. En términos parecidos se pronunciará Gustavo de Arístegui, portavoz del PP en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, al manifestar, después de apostar por pasar del viejo consenso pasivo a un nuevo consenso activo, que, sin embargo, las diferencias en política exterior entre el PP y el PSOE son una cuestión de principios y de valores éticos, por lo que si el gobierno socialista no cambia en sus planteamientos el consenso no será posible (Arístegui, 2005).

Por el contrario, en el PSOE la apuesta por el consenso y la afirmación de la necesidad del mismo son una constante. Lo fueron en palabras del presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, durante la campaña electoral de las elecciones de 2004 y con ocasión del debate de investidura en abril de 2004, como lo han sido en el reciente discurso de investidura, a raíz de las elecciones generales del 9 de marzo de 2008. Lo mismo cabe decir del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, que reiteradamente ha apostado por el consenso en la política exterior (Moratinos, 2004, pp. 65 y 69).<sup>2</sup>

Sin embargo, estas posiciones, en lo que hace al PP, parece que van camino de matizarse. De hecho, ante la oferta concreta de consenso, articulada en torno a 10 puntos, que ha realizado el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores el Congreso de los Diputados, el 22 de mayo de 2008, para informar

---

<sup>2</sup> Pueden verse también sus diversas comparecencias ante las Comisiones de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados y el Senado, entre 2004 y 2008, en las que reiteradamente se ha pronunciado a favor del consenso en la política exterior (Real Instituto Elcano, 2007).

sobre “Las líneas generales y perspectivas de la política exterior española”, la respuesta del portavoz del PP ante la Comisión, Gustavo de Arístegui, ha sido receptiva a dicho consenso, salvo en lo relativo a América Latina.

En el debate académico, las posiciones están igualmente enfrentadas, al menos en principio, aunque por razones no estrictamente políticas, sino por razones diversas en cuanto a la coherencia y eficacia de la política exterior y a la necesidad y conveniencia o no del consenso en el caso de una política exterior normalizada.

Las posiciones en esta cuestión son fundamentalmente tres. La primera la de los que defienden que el consenso ha sido en términos generales una constante de la política exterior española desde 1976 hasta 2002 y, por lo tanto, sostienen la necesidad de volver al consenso en política exterior, como forma de que la misma tenga continuidad y, consecuentemente, sea creíble, consistente y eficaz. La segunda la de los que consideran que realmente nunca ha habido un consenso propiamente dicho en la política exterior de España desde el final de la transición democrática, sino simplemente una oposición débil en la materia, por lo que la situación actual no puede extrañar. Por último, la posición de los que, reconociendo que el consenso fue una realidad en términos generales desde 1976 hasta 2002, sin embargo, consideran que, una vez normalizada plenamente la política exterior, lo lógico en un Estado democrático es el final de la cultura del consenso y la afirmación del disenso. Entre estas dos últimas posiciones las diferencias son más de matiz que de fondo.

Entre los que defienden el consenso como una práctica habitual en la política exterior española y en general en la política exterior de los países democráticos desarrollados y, por lo tanto, apuestan por una recuperación del mismo en el caso de España, se encuentra el autor de este estudio (Arenal, 2004a, p. 126; Arenal 2004b, p. 86). Las razones que me llevan a esta posición se desarrollarán en el siguiente apartado, relativo al alcance y sentido del consenso.

En la misma dirección se pronuncia Felipe Sahagún. Después de reconocer las dificultades que existen para construir pactos de Estado, a partir de 2002, apunta muy acertadamente como una de las causas “la confusión por muchos entre objetivos tácticos y estratégicos”, añadiendo que “sobre los medios y los objetivos tácticos no tiene sentido esperar acuerdos de Estado”, pero, por el contrario, considera que “sobre los objetivos estratégicos convendría seguir contando con ellos (los acuerdos de Estado) en aras de la previsibilidad y solidez imprescindibles para ser tomados en serio en la sociedad internacional” (Sahagún, 2005, pp. 266-267). Sahagún, cuya posición compartimos en gran medida, tiene la virtud de situar el problema en su punto clave, en orden a su clarificación y correcto planteamiento, que es empezar por distinguir entre objetivos estratégicos y tácticos.

También se puede incluir en esta línea a Carlos Espósito, que después de pasar brevemente revista a las distintas posiciones existentes sobre la cuestión, se inclina en todo caso por la necesidad del mismo (Espósito, 2005, pp. 3-4).

En el segundo grupo, que niega en general la existencia del consenso en la política exterior española, salvo en momentos puntuales, como los de la transición democrática, entre otros, se sitúan Vicente Palacio y Fernando Rodrigo. Sus palabras, al referirse el deseo manifestado por el presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, de volver al consenso, en su discurso de investidura en abril de 2004, son claras en este sentido: “El problema estriba en que nunca ha existido el tan manido consenso: lo que ha ocurrido durante los últimos 20 años ha sido más bien que la oposición a la política del gobierno de turno ha sido tan débil e inarticulada que no suponía ni siquiera un desafío intelectual a la política exterior existente” (Palacio y Rodrigo, 2004, p. 89). Para estos especialistas, el consenso ni siquiera es deseable por los costes que implica su búsqueda: “Dejada atrás la época de la transición, donde la búsqueda de consensos estaba justificada por la necesidad de construir un nuevo sistema constitucional, el consenso como forma de solucionar los problemas políticos consume demasiado tiempo y recursos para articular la vida política cotidiana”. En definitiva, concluyen, “resulta

imposible ‘excluir’ del debate político los asuntos exteriores” (Palacio y Rodrigo, 2004, p. 90).

Esta posición radical será mas tarde matizada por el propio Palacio, en la propuesta de política exterior que realiza de cara a las elecciones de marzo de 2008, recuperando, ante los decisivos retos a que, en su opinión, se enfrenta la política exterior española, la idea de la necesidad del consenso, al menos como punto de arranque de una nueva etapa en la política exterior de España: “En este sentido, un primer paso positivo sería que el nuevo gobierno convoque al mas alto nivel al resto de partidos, constituyendo un foro estable y de carácter regular (...), para el relanzamiento de la política exterior en los términos expuestos, lo cual significaría una de las reformas políticas de mayor calado de nuestra historia democrática. El objetivo es llegar lo antes posible a un pacto de Estado, a un consenso básico sobre un núcleo reducido de asuntos estratégicos a salvo de su utilización partidista con el objeto de sentar unas bases sólidas para el funcionamiento del sistema” (Palacio, 2008, p. 104).<sup>3</sup> En este último trabajo, como vemos, Palacio evoluciona significativamente desde sus posiciones iniciales y, lo que es más importante, concreta lo que entiende por consenso, reduciéndolo a “un consenso básico sobre un núcleo reducido de asuntos estratégicos”, con lo que, como veremos, se aproxima totalmente a la posición que defendemos en relación a lo que significa el consenso y a la necesidad del mismo.

En este mismo grupo de especialistas que niegan la existencia de un consenso estable en materia de política exterior española se encuentra Rafael Calduch, que consecuentemente con esa posición considera que no se puede atribuir al gobierno de Aznar “la ruptura de un consenso que nunca se articuló de forma explícita por los principales partidos con representación parlamentaria y que, por tanto, la sociedad española nunca ha podido percibir de un modo claro e inequívoco” (Calduch, 2004, p. 35).

Finalmente, puede distinguirse un tercer grupo de especialistas que, como ya hemos apuntado, consideran que, una vez normalizada plenamente la política exterior, lo lógico en un Estado democrático es el final de la cultura del consenso y la afirmación del disenso. En este grupo, entre otros, se sitúan Esther Barbé y Albert Aixalá. Para Barbé, que no nos aclara qué entiende por consenso, con todo lo que ello supone, en 2005 se ha producido “la normalización del disenso entre las fuerzas políticas parlamentarias (PSOE y PP) a la hora de elaborar la política exterior”. Con ello, se “deja atrás la cultura política del consenso –vinculada, en su momento, a la necesidad española de insertarse en el sistema europeo e internacional– para entrar en un escenario en el que la política exterior española nos remite a ideologización y politización” (Barbé, 2006, p. 289). El hecho de “asumir la desaparición de la cultura política del consenso ha hecho aflorar entre los políticos (...) referencias a principios éticos y valores en el discurso de la política exterior española” (Barbé, 2006, p. 290). En definitiva, en opinión de esta especialista, la desaparición del consenso ha supuesto la normalización de la política exterior española y “es un síntoma más de europeización” (Barbé, 2006, p. 290).

Con todo, no queda claro si, en última instancia, Barbé deja abierta la puerta a la necesidad de un mínimo consenso básico, en aras de garantizar una cierta continuidad en la política exterior, que no se ha podido abordar a lo largo de la legislatura pasada, debido a la crispación y a las descalificaciones políticas y personales. Si así fuese, nos encontraríamos de nuevo con una matización, que, de concretarse por parte de la especialista, en el sentido de definir qué entiende por ese mínimo acuerdo, pues en ningún caso emplea la palabra consenso, nos llevaría probablemente, al igual que sucedía con Palacio, a coincidir de manera significativa en relación a la necesidad de un consenso básico en política exterior. Sus palabras son relevantes en este sentido: “2005 puede considerarse el año de la normalización del disenso, pero no ha sido momento de debate político para abordar esos límites naturales (base mínima en términos de continuidad internacional de España) ni

---

<sup>3</sup> Esta tesis es defendida también por Nicolás Sartorius, Fernando Rodrigo y Vicente Palacio en el artículo “Por un nuevo consenso en política exterior”, publicado en *El País* (25/II/2005).

cualquier otra cuestión de política exterior” (Barbé, 2006, p. 290).

En una línea muy parecida, aunque no idéntica a la anterior, pues parece que su afirmación del disenso deriva de la imposibilidad del consenso, se sitúa Albert Aixalà, que partiendo de que desde mediados de los años ochenta la política exterior se construyó sobre unos esquemas aceptados por los dos grandes partidos, dando lugar a “un consenso difuso en la política exterior española basado en la normalización y europeización de la misma, la sociedad y los partidos políticos españoles se han enfrentado en los últimos años a la necesidad de (...) decidir entre opciones distintas y en ocasiones contrapuestas”, lo que ha traído “la necesaria politización de la política exterior” (Aixalà, 2008, p. 39). La consecuencia es que “la imposibilidad de llegar a un consenso en política exterior ha hecho que, desde 2006 ambos partidos hayan aceptado progresivamente que no debe intentarse forzar un consenso imposible sobre la base de unos mínimos inoperativos, sino saber gestionar el disenso para posibilitar que cada partido pueda aplicar su propia política exterior cuando goce de la confianza de los ciudadanos...” (Aixalà, 2008, p. 41).

Sin embargo, como sucedía en el caso de los especialistas anteriormente mencionados, esa renuncia “a establecer unas nuevas bases de consenso”, no supone que no haya que definir “unos nuevos límites para el disenso, que definan las reglas del juego democrático en el ámbito de la política exterior” (Aixalà, 2008, p. 41). En definitiva, que de nuevo estamos ante un rechazo del consenso, pero acompañado inmediatamente de la afirmación de que es necesario un mínimo acuerdo sobre los límites del disenso, con todo lo que de confusión supone esta afirmación, al no haberse, una vez más, precisado qué se entiende por consenso y cuál es su alcance, pues a lo mejor resulta que todos estamos más o menos de acuerdo en lo mismo y todo se reduce a una cuestión terminológica y conceptual.

En nuestra opinión, el consenso, tal como explicaremos a continuación, no supone en ningún caso la exclusión de los Asuntos Exteriores de la crítica, la confrontación y el debate político, que son indispensables en un Estado democrático, por lo que entendemos que lo que hay que aclarar ante todo cuando nos referimos al consenso es de qué estamos hablando realmente, es decir, qué entendemos por consenso y cuál es su alcance y sentido. Si se aclarase este punto probablemente, como hemos visto, no estarían tan alejadas las posiciones entre los especialistas en relación a esta cuestión. Caso de no aclarar qué entendemos por consenso, nos encontraremos con un diálogo o un debate ininteligible, por la ausencia de un acuerdo sobre qué es lo que significa e implica ese concepto.

### *1.3. Alcance y sentido del consenso en la política exterior*

En consecuencia, hablar de consenso en materia de política exterior exige necesariamente unas consideraciones previas en orden a entender adecuadamente el sentido y alcance del concepto de consenso, su aplicación al caso de la política exterior de España y, por lo tanto, su relación con el debate que se acaba de analizar.

- (a) Hay que empezar concretando lo que significa hablar de consenso en la política exterior, pues, como señalábamos, es en relación a su significado y alcance que surge el debate y la confusión en torno al mismo.

En nuestra opinión, el consenso en materia de política exterior significa pura y simplemente el acuerdo entre los principales partidos políticos de un Estado en cuanto a las líneas o coordenadas maestras, prioridades y principios básicos que deben definir la política exterior de ese Estado. Se refiere, por lo tanto, exclusivamente al acuerdo sobre las líneas maestras de la política exterior, la definición de prioridades, en cuanto que éstas marcan todo el modelo de política exterior de un Estado, y la aceptación de unos principios y valores básicos, lo que supone que el consenso no abarca los desarrollos y despliegues concretos de esa política exterior y la articulación práctica de la misma, que responderá lógicamente a los planteamientos políticos e ideológicos y al

proyecto de gobierno del partido o partidos gobernantes.

En el punto siguiente concretaremos que entendemos por líneas maestras, prioridades y principios de la política exterior. Mas adelante, en el apartado relativo a la necesidad de recuperar el consenso en la política exterior de España, concretaremos cuáles son esas líneas maestras, prioridades y principios básicos en la política exterior española.

El consenso, en consecuencia, no supone ni la desaparición de la crítica, ni la ausencia de confrontación de posiciones, ni la inexistencia de debate político en torno a lo acertado o no de la política exterior. Sólo, como hemos señalado, quedarán fuera de esa crítica y debate político las líneas maestras, las prioridades y los principios básicos que inspiran esa política.

El consenso debe incluir al menos a los principales partidos políticos, y muy especialmente a los que están en condiciones de ser alternativa de gobierno, por lo que no es necesario que participen del mismo todos los partidos.

El consenso tampoco implica la imposibilidad de que se produzcan cambios en la política exterior, cuando tenga lugar la alternancia en el gobierno de un Estado. Sólo que ese cambio, si afecta a las líneas maestras, las prioridades y los principios básicos, deberá ser objeto de un nuevo consenso entre los principales partidos.

No tiene sentido, por lo tanto, la afirmación de algunos especialistas en el sentido de negar la existencia del consenso en la política exterior y consecuentemente negar su necesidad, alegando los continuos cambios que en la práctica se producen en la misma en todos los Estados. En este caso, se confunde el consenso, que afecta exclusivamente a las líneas maestras y prioridades de la política exterior, que normalmente permanecen inalterables durante largos períodos de tiempo, y los desarrollos concretos y prácticos que se producen a partir de esas líneas maestras, que pueden suponer cambios significativos en la política exterior.

En el caso de la política exterior de España, un ejemplo significativo de lo que estamos señalando está representado por la política seguida por los distintos gobiernos respecto de Cuba. Son conocidas las marcadas diferencias existentes entre la política seguida por los gobiernos socialistas de Felipe González, basada en el mantenimiento de buenas relaciones diplomáticas y de cooperación, con el objetivo de que a través de la interlocución se produjesen avances en materia de derechos humanos y democracia, y la nueva política que puso en marcha hacia la isla el gobierno popular de Aznar, tanto a nivel español como a nivel de la UE, a raíz de su triunfo en las elecciones generales de 1996, basada en la denuncia de la situación de los derechos humanos y en el enfriamiento de las relaciones, como forma de presión para lograr avances en derechos humanos y democracia. Este cambio, que supuso, además, un claro alineamiento con la estrategia de la Administración Clinton respecto de Cuba, provocó fuertes críticas entre socialistas y populares, que se acusaron de errar gravemente en sus políticas. En este caso, de ninguna forma se puede decir que por todo ello hubiera una ruptura del consenso en materia de política exterior. La prueba es que ni al gobierno ni al partido en la oposición se les ocurrió en ningún momento acusar al adversario de haber roto el consenso en política exterior, pues, aunque con diferentes políticas, el objetivo fundamental que se perseguía y los valores que le inspiraban eran los mismos. Lo único que varió significativamente fueron la política concreta utilizada y los medios empleados, muy diferentes de unos gobiernos a otros.

Un claro ejemplo de lo contrario, es decir, de ruptura del consenso, lo encontramos en el giro que experimenta la política exterior española a lo largo de 2002, como consecuencia del alineamiento incondicional del gobierno popular de Aznar con la estrategia internacional de la Administración Bush. Aquí no nos encontramos con un cambio en la política respecto de un Estado o Estados, sino que estamos ante un cambio que afecta a la prioridad que define todo el modelo de política



exterior de España, que pasa de estar situada en la relación con Europa a situarse en la relación con EEUU, con las consecuencias decisivas que ello tiene en relación a las líneas maestras de esa política –en concreto, debilitamiento de la dimensión europea y pérdida de los relativos márgenes de autonomía en las políticas iberoamericana y mediterránea– y a los principios básicos inspiradores –en concreto, abandono del multilateralismo y de la primacía del derecho internacional– que habían caracterizado la política exterior española desde 1976, y apuesta por el unilateralismo y la consideración instrumental del derecho internacional.

El consenso, por lo tanto, es plenamente compatible con la crítica, el debate y el mantenimiento de posiciones y políticas diferentes respecto del despliegue de la política exterior y de las diferentes cuestiones internacionales, siempre que no se sobrepasen esos límites básicos que hemos destacado.

Por último, no debe olvidarse cuando se habla de consenso en política exterior que éste puede tener un sentido diferente al que acabamos de explicar, que nos interesa en este momento. Nos referimos al consenso entre los principales partidos políticos en relación a determinadas cuestiones o desafíos concretos que afectan en un determinado momento a la política exterior del Estado y que no tiene relación directa con la cuestión del consenso en cuanto fundamento de la política exterior. En el caso español un ejemplo de este último tipo de consenso fue el que se produjo entre el PSOE y el PP respecto del “Sí” en el referéndum sobre el Tratado Constitucional, celebrado el 20 de febrero de 2005. La confusión entre estos dos sentidos y alcances del consenso, perfectamente diferenciables, puede estar en la base de los planteamientos de algunos de los especialistas que niegan la necesidad del mismo.

- (b) A efectos de precisar aún más lo que significa el consenso es necesario explicar que se entiende por líneas maestras, prioridades y principios y valores básicos.

Por consenso sobre las líneas maestras de la política exterior hay que entender acuerdo sobre las coordenadas fundamentales de la acción exterior de un Estado en función de la importancia de los intereses nacionales implicados en las mismas. Estas coordenadas tradicionalmente han sido de carácter geoestratégico y geoeconómico, pero cada vez con mayor frecuencia son temáticas y de carácter transversal. Normalmente, dada su permanencia durante largos períodos de tiempo, son las que presentan menos problemas desde el punto de vista del consenso.

En el caso de España estas coordenadas fundamentales han sido tradicionalmente cuatro (Europa, América Latina, Mediterráneo y Norte de África, y EEUU), permaneciendo constantes desde mediados del siglo XIX, con independencia de los regímenes políticos que se han sucedido y de los diferentes modelos de política exterior articulados, si bien en los últimos tiempos han hecho acto de presencia cada vez con más fuerza dos coordenadas nuevas (Asia-Pacífico y África Subsahariana), así como determinadas coordenadas temáticas y transversales (seguridad, inmigración y medio ambiente).

Por consenso sobre las prioridades que definen la política exterior hay que entender el orden que se establece entre dichas líneas maestras o coordenadas, en el sentido de otorgar distinta prioridad a las mismas y, especialmente, a una sobre todas las demás. El establecimiento de una determinada prioridad marca de forma decisiva toda la política exterior de un Estado, implicando un cambio radical, la mayor parte de las veces, de esa política, con las consecuencias que ello tiene lógicamente en relación al consenso. En la mayor parte de los casos la ruptura del consenso afecta principalmente a la definición de las prioridades.

En el caso de España, la prioridad que ha determinado toda la política exterior, desde la transición democrática hasta 2002, ha sido Europa y en concreto el proceso de integración europea, marcando y condicionando de forma decisiva el resto de las coordenadas. A partir de

2002 cambia esa prioridad, situándose en EEUU y en concreto en el alineamiento con la Administración Bush, con lo que ello supuso de replanteamiento radical del tratamiento que se da al resto de las coordenadas y, por lo tanto, del modelo de política exterior seguido hasta entonces.

Por último, respecto de este punto, hay que señalar que el consenso, en la gran mayoría de los casos, no sólo implica un acuerdo básico sobre las líneas maestras y prioridades que definen la política exterior, sino que supone también un acuerdo sobre determinados principios éticos, jurídico-internacionales y valores que inspiran la política exterior. El alcance y significado del acuerdo sobre los mismos puede llegar a ser decisivo desde el punto de vista de la acción exterior del Estado. El consenso tiene, en este sentido, una importante dimensión normativa que no se puede obviar y que marca de manera decisiva toda la política exterior, hasta el punto de que un cambio significativo en dichos principios y valores, aunque permanezcan inalterables las líneas maestras y prioridades, puede suponer una ruptura con el modelo de política exterior existente hasta esos momentos.

En el caso de la política exterior de España esta dimensión normativa se ha concretado desde 1976, con la excepción del período 2002-2004 en que se rompe el consenso, en la apuesta clara de los sucesivos gobiernos por la defensa y promoción de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo con equidad, el multilateralismo, la apuesta por las Naciones Unidas y la primacía del derecho internacional en las relaciones internacionales.

- (c) Como es lógico, el consenso sólo tiene sentido cuando nos referimos a un Estado democrático, en el que, en consecuencia, existen distintos planteamientos políticos e ideológicos, en materia de política interna y de política exterior, y hay la posibilidad de alternancia de partidos políticos en el gobierno. En un régimen autoritario, como fue el franquista, no tiene ningún sentido hablar de consenso.
- (d) La existencia y necesidad del consenso descansa en el hecho de que las políticas exteriores suelen estar caracterizadas mucho más por la continuidad que por el cambio. Aunque la política exterior, como forma de acción, es algo por su propia esencia dinámica, que implica constantes ajustes y cambios en función de las variables que se producen tanto dentro del Estado como en el escenario y las situaciones internacionales en las que ese Estado está implicado, en sus grandes líneas es una política caracterizada fuertemente por la continuidad.

La permanencia a lo largo del tiempo de la mayor parte de los condicionantes de la política exterior (situación geoestratégica, situación geoeconómica, características demográficas, recursos naturales y energéticos, nivel de desarrollo, etc.) y consiguientemente de lo que son los intereses nacionales (estratégicos y de seguridad, políticos, económicos, culturales, medioambientales, etc.) de un Estado, hacen difícil que se produzcan cambios radicales y rápidos en dicha política. Aunque los ajustes son frecuentes y normales, en función de los diferentes gobiernos y del carácter dinámico de las situaciones internacionales, las líneas maestras, prioridades y principios básicos de la política exterior de un Estado tienden a persistir con independencia del gobierno de turno.

Los cambios, cuando se producen, o bien son muy rápidos, como consecuencia de un proceso revolucionario en el interior del Estado, que implica un nuevo régimen político y consecuentemente una nueva política exterior, o bien tienden a ser lentos, como sucede en el caso de los Estados democráticos o cuando el paso desde un régimen político a otro es fruto de un proceso de reforma y no de un proceso de ruptura.

Es lo que sucedió en España, a partir del inicio de la transición democrática. El cambio en política exterior en relación a la política del franquismo se inicia en 1976, pero, en nuestra

opinión, sólo culmina a finales de 1988, siendo mucho más lento que el cambio a nivel de régimen político. Si la transición a nivel interno podemos considerar que termina con la aprobación de la Constitución, en diciembre de 1978, la transición en materia de política exterior tomó mucho más tiempo y fue más lenta, pues sólo culmina el 1 de diciembre de 1988, con la firma de un nuevo Convenio de Defensa con EEUU, que replantea las relaciones bilaterales, rompiendo con los planteamientos de subordinación que todavía se arrastraban desde 1953, y con la aprobación, en esa misma fecha, por el Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica de las directrices generales de la contribución militar española.

Esta continuidad, que caracteriza en términos generales a la política exterior, explica que la norma de actuación de los Estados en materia de política exterior sea casi siempre el consenso. Incluso cuando se produce un cambio radical en dicha política, que afecta a las líneas maestras y principios básicos, como sucederá en el caso español con el paso de la política exterior del franquismo a la política exterior de la democracia, a partir de 1976, éste suele ser resultado de un nuevo consenso, tácito o expreso, entre los principales partidos políticos. Es decir, lo normal en un Estado democrático es que no se rompa el consenso en política exterior y que, consecuentemente, si existe voluntad de introducir cambios radicales en la misma por parte del gobierno se proceda a hacerlo en base a la negociación de un nuevo consenso o acuerdo sobre la misma.

- (e) La continuidad en la política exterior y en el consenso, en el sentido explicado, están tan interiorizados en la cultura política de los Estados con larga tradición democrática que no existe debate, ni político ni académico, sobre esta cuestión, de forma que la idea de consenso ni siquiera suele estar presente en la agenda política de dichos Estados. Se da por hecho entre los partidos políticos que están en condiciones de acceder al gobierno, salvo notable excepción, que hay unas líneas maestras y principios básicos en la política exterior del Estado, acordes con los intereses nacionales, que están al margen de la crítica y el debate político y que no se ven afectados por los cambios que se puedan derivar de una alternancia en el gobierno. En estos Estados, consecuentemente, hablar de consenso no tiene sentido, pues es algo largamente interiorizado por los principales partidos políticos.

Hay que aclarar que cuando hablamos de intereses nacionales lo hacemos en términos genéricos, sin entrar en la debatida cuestión de la definición del interés nacional y sin entrar en la polémica de si el interés nacional es un hecho objetivo o un resultado socialmente construido. No es este, lógicamente, el lugar para hacer una aproximación al concepto de intereses nacionales.

- (f) El consenso, cuando está planteado como una necesidad y un reto para los principales partidos políticos, como sucede en estos momentos en España, en cuanto implica acuerdo, supone necesariamente negociación y en consecuencia un cierto grado de cesión en los planteamientos de máximos que puedan mantener los partidos políticos participantes en el mismo. Si no existe voluntad de aproximar posiciones, sino simplemente de imponer las propias, el consenso será prácticamente imposible y lo que se buscará será la ruptura o ausencia del mismo, aunque se diga lo contrario.

Esto último es lo que ha sucedido en España, entre 2004 y 2008, en materia de política exterior, donde no ha sido posible el consenso, no tanto por las decisiones políticas tomadas por el gobierno de Rodríguez Zapatero, que a fin de cuentas suponían en una medida importante recuperar las líneas maestras y principios básicos que habían inspirado la política exterior desde 1976 hasta 2002, sino por las posiciones inamovibles del PP, que ha pretendido imponer sin negociación de ningún tipo, los planteamientos de ruptura que caracterizaron la política exterior del gobierno de Aznar entre 2002 y 2004.

- (g) Este acuerdo básico entre partidos políticos puede manifestarse de diferentes formas. Puede ser expreso, lo que sucede cuando ha sido formalizado de forma manifiesta entre los principales partidos políticos o, tácito, que es muchísimo más frecuente, que tiene lugar cuando existe un entendimiento no formalizado entre esos partidos sobre las líneas maestras, prioridades y principios que definen el modelo de política exterior del Estado. En los Estados con larga tradición democrática y política exterior normalizada, como ya hemos señalado, el consenso es algo asumido por principio por los principales partidos políticos, sin que esté en la agenda política, ni sea necesario explicitarlo cada vez que se produce la alternancia en el gobierno. De ahí que se hable de la política exterior como una política de Estado, sin ni siquiera plantearse la cuestión del consenso.

En el caso español, todos los consensos en materia de política exterior han sido tácitos, exceptuando de alguna forma el que se produce a raíz del “Decálogo de paz y seguridad”, presentado por el presidente del gobierno, Felipe González, ante el Congreso de los Diputados el 23 de octubre de 1984, con una expresa llamada al consenso, que en definitiva supondría la definición de la política de seguridad y defensa de España, después del polémico ingreso de España en la OTAN y, con ello, el cierre del modelo de política exterior iniciado con la transición democrática.

Además de expreso o tácito, el consenso puede ser negativo, cuando se acuerda no abordar o plantear determinadas cuestiones claves de la política exterior, o positivo, cuando el acuerdo se expresa dando respuestas a los requerimientos y desafíos de la política exterior del Estado. Este último, como es lógico es con mucho el más frecuente.

El consenso, finalmente, puede ser también activo, cuando supone una toma de posición por parte de los principales partidos políticos ante las líneas maestras, prioridades y principios, o pasivo o por omisión, cuando consiste en un dejar hacer al gobierno en relación a esas líneas maestras, prioridades y principios.

En el caso del consenso tácito que caracterizó la política exterior española entre 1976 y 1980, año en que se rompe ese consenso, a raíz del anuncio por parte del gobierno de Adolfo Suárez de su propósito de abrir negociaciones para la integración de España en la OTAN, se trató de un consenso en parte positivo, en relación a la prioridad de la plena integración de España en Europa, a la necesidad de cambiar las líneas maestras de las políticas iberoamericana y mediterránea y los principios de defensa de la democracia y los derechos humanos en materia de política exterior, y, en parte, negativo, en cuanto que los principales partidos políticos habían dejado hasta ese momento fuera de la lucha política el conflictivo tema de la definición de la política de seguridad y defensa en relación a la OTAN, con el fin de facilitar el éxito de la transición democrática.

- (h) No debe olvidarse tampoco, en cuanto que lógicamente los principales partidos políticos representan el sentir mayoritario de la sociedad de un Estado, que el consenso implica una cierta correspondencia entre las posiciones básicas que en materia de política exterior mantienen dichos partidos y, consecuentemente, el gobierno de turno y las posiciones mayoritarias de la sociedad del Estado en cuestión. La esencia de la democracia es que el gobierno represente la voluntad mayoritaria de la sociedad. El consenso difícilmente se podría mantener si existiera, a medio y largo plazo, un evidente y manifiesto divorcio entre los principales partidos políticos y la opinión pública del Estado, pues siempre habría uno o más partidos políticos que por razones electorales obvias romperían ese consenso. De igual forma, la ruptura y la consiguiente ausencia del consenso difícilmente se podrían sostener, a medio y largo plazo, si existiera un manifiesto divorcio entre las posiciones básicas mantenidas por el gobierno autor de la ruptura y las sostenidas por la mayoría de la opinión pública del Estado.

Precisamente, uno de los puntos más débiles de la nueva política exterior desarrollada por el gobierno de Aznar, a partir de 2002, no fue tanto la ruptura del consenso tácito existente en esa materia, sino su absoluto distanciamiento con las posiciones mantenidas por una abrumadora mayoría de la población española en relación al seguidismo del gobierno respecto de la política de la Administración Bush y la guerra de Irak.<sup>4</sup>

- (i) En todo caso, hay que destacar las crecientes dificultades que existen para la consecución del consenso en la política exterior, a raíz de las profundas transformaciones que está experimentando la sociedad mundial. Hoy día, como consecuencia de los efectos derivados de las dinámicas de creciente interdependencia, globalización y humanización, la distinción entre el ámbito interno del Estado y el ámbito internacional y, por lo tanto, entre la política interna y la política exterior, se está diluyendo progresivamente, así como el papel de las fronteras estatales, apareciendo cada vez con más fuerza retos y cuestiones transversales que exigen políticas igualmente transversales, obligando a plantear y gestionar las relaciones internacionales de un Estado en términos nuevos, en los que están implicados diferentes departamentos ministeriales, empezando por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Además, en el caso concreto español, no se puede ignorar el creciente protagonismo internacional de las Comunidades Autónomas y, en ocasiones, las Corporaciones Locales, que cooperan e incluso compiten con el gobierno, con los problemas de coordinación que ello plantea desde el punto de vista de la unidad de acción en el exterior. Al mismo tiempo, como consecuencia también de los procesos mencionados, los actores de la sociedad civil, desde individuos hasta organizaciones no gubernamentales, cada vez participan e influyen más en la política exterior de un Estado, planteando sus demandas e inquietudes a los gobiernos.

Estos hechos suponen, sin lugar a dudas, una dificultad añadida a la consecución del consenso, por cuanto que, por un lado, complejizan extraordinariamente la política exterior y, por otro, introducen en la misma cada vez con mayor fuerza valores y principios éticos, que en otros momentos históricos no tuvieron tanta importancia. Sin embargo, al mismo tiempo estos mismos hechos hacen aún más necesario el consenso en política exterior si se quiere que ésta sea consistente y eficaz, pues una política exterior discontinua y a bandazos tendría efectos negativos cada vez más decisivos desde la perspectiva de los intereses nacionales.

No se puede olvidar en ningún caso que la principal función de la política exterior es, por un lado, hacer realidad las demandas internas y los intereses de un Estado, de seguridad, políticos, económicos, sociales y, culturales, en el ámbito internacional, y, por otro, responder adecuadamente a los retos, problemas y amenazas de naturaleza internacional que afectan a esos intereses nacionales.

Desde esta perspectiva, que afecta directamente a los intereses nacionales, es evidente la importancia decisiva de una política exterior, considerada como política de Estado y, por lo tanto, basada en el consenso entre los principales partidos políticos, con el alcance y significado que hemos explicado.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de febrero de 2003, el 91% de los entrevistados se mostraba en desacuerdo con que se produjese una intervención militar contra Irak, y de producirse la intervención el 67% sostenía que España debería mantenerse neutral. Solo un 21% era de la opinión de que debería apoyarse a los aliados. En el caso del Barómetro del Real Instituto Elcano, de febrero de 2003, el rechazo a la invasión de Irak era del 64%, el apoyo condicionado a una nueva resolución de las Naciones Unidas alcanzaba el 29% y el apoyo incondicional el 2%.

## **2. La política exterior de España (1976-2008): transición, cambio y normalización**

A efectos de entender adecuadamente la cuestión del consenso y el disenso en la política exterior de España, que abordaremos en la siguiente parte de este estudio, es necesario que nos ocupemos previamente del proceso de definición y puesta en marcha de la política exterior de la España democrática, a partir del inicio de la transición democrática en 1976, para a continuación estudiar los dos modelos de política exterior que se ha generado hasta nuestros días y sus principales características. Ello nos permitirá seguir el proceso de definición de las líneas maestras, prioridades y principios básicos de dicha política y consecuentemente analizar con mayor exactitud, en la tercera parte de esta trabajo, el alcance y sentido del consenso en la política exterior española y, por lo tanto, lo que ha implicado e implica en concreto la ruptura o la ausencia del mismo.

### *2.1. Transición y cambio en la política exterior*

España, durante el régimen franquista, entre 1939 y 1975, tuvo una política exterior llena de contradicciones, lagunas y carencias, como consecuencia de sus características ideológicas y políticas y de la constante instrumentalización que se hizo de la política exterior en favor de los intereses particulares del franquismo.

Terminado el régimen franquista era, por lo tanto, urgente y necesario integrar plenamente a España a nivel internacional y poner en práctica una nueva política exterior, acorde con el escenario internacional en el que estaba inserta España y con las nuevas realidades y potencialidades políticas, económicas y culturales que se derivaban del establecimiento de un sistema democrático, que atendiese realmente a los intereses de España en el mundo.

Toda una serie de retos generales se presentaban a nivel de relaciones internacionales. Había que universalizar las relaciones internacionales, normalizar la política exterior, tanto a nivel bilateral como multilateral, adecuarla a la realidad democrática, insertar plenamente a España en su escenario internacional, clarificar y ampliar al máximo sus márgenes siempre relativos de autonomía en la esfera internacional y, en definitiva, diseñar y poner en práctica un nuevo proyecto global, coherente y realista de política exterior.

Junto a ello, era de capital importancia la plena inserción de España en su escenario internacional natural, europeo y occidental, pues sólo desde ese punto de partida era posible normalizar la política exterior y ampliar los márgenes de autonomía.

Los retos que se abren a nivel exterior en 1976 van a ser, en consecuencia, difíciles y laboriosos, sobre todo si se tiene en cuenta que el proceso de democratización interna, objetivo capital de la transición, se presentaba plagado de dificultades y peligros a nivel interno, que era necesario atender prioritariamente.

El proceso de transición democrática llevará, por lo tanto, consigo un paralelo, aunque con un tiempo mucho más lento, proceso de transición a materia de política exterior.

Por lo tanto, en 1976, después del fallido intento “reformista” del gobierno de Arias Navarro, que pretendía un franquismo sin Franco, con la llegada de Adolfo Suárez al gobierno, el 3 de julio, se abre un proceso de transición y cambio no sólo a nivel interno, sino también, como era lógico, en materia de política exterior.

Un cambio en política exterior que, sin embargo, no se producirá en un momento fijo del reciente pasado democrático, sino que se ha ido materializando a lo largo de un período de tiempo que llega hasta 1988, participando en el mismo, primero, los sucesivos gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) de Adolfo Suárez y de Leopoldo Calvo Sotelo y, después, los sucesivos Gobiernos del PSOE de Felipe González.

En este proceso de cambio y de afirmación del margen de autonomía de la política exterior española, que se inicia en 1976, pueden distinguirse, con todo lo que tiene de simplificación de una realidad dinámica y compleja, varias etapas y periodos con alcances y significados muy distintos (Arenal, 1991, pp. 46-48; Arenal 1992, pp. 393-395).

Una primera gran etapa, que puede denominarse de *transición en materia de política exterior*, va desde 1976, con el primer gobierno de Adolfo Suárez, hasta finales de 1988, cuando se concretan y materializan las últimas grandes opciones de la acción exterior, quedando establecido el modelo global de política exterior de la España democrática.

En esta primera etapa, a lo largo de la cual se produce progresivamente el cambio en materia de política exterior, hay que distinguir, a su vez, varios períodos, cada uno de los ellos con sus propias características.

Un primer período abarca los años 1976-1980 y puede denominarse de *consenso tácito*. Está caracterizado por el consenso tácito, que no expreso, existente entre las fuerzas políticas parlamentarias en materia de las grandes cuestiones internacionales que afectaban a España, lo que permitió, en aras de la construcción democrática, soslayar las cuestiones más polémicas, susceptibles de dividir a las principales fuerzas políticas y a la opinión pública española, como el tema de la incorporación de España a la Alianza Atlántica.

Durante este período inicial, aunque se empieza a dibujar en la práctica de la acción exterior una nueva filosofía inspiradora, en consonancia con los principios democráticos, la práctica del consenso impide, salvo en la dimensión europea y en alguna medida la iberoamericana, que se definan con precisión y claridad algunas de las más importantes líneas directrices de la política exterior. Con todo se producen importantes ajustes, rectificaciones y cumplimiento de carencias y lagunas respecto de la acción exterior del franquismo, sentándose las bases de la política exterior de la España democrática. En concreto, se normalizan las relaciones internacionales, se afirman el carácter occidental y europeo y España inicia su plena incorporación a la sociedad internacional, sentándose las bases para su integración en Europa.

A nivel de principios y valores inspiradores de la acción exterior, el multilateralismo, la democracia y los derechos humanos pasarán a ser desde el primer momento elementos básicos de la misma.

Hito trascendental en este proceso de homologación democrática con Europa y de incorporación a la misma es la solicitud de adhesión a las Comunidades Europeas, presentada por España el 28 de julio de 1977, al poco de celebradas las primeras elecciones democráticas, y la opinión favorable que formula al respecto el Consejo de Ministros de la Comunidad, que se celebra los días 20 y 21 de septiembre de ese mismo año. La plena incorporación de España a Europa se transformará en objetivo prioritario de la política exterior española, que marcará todas las demás coordenadas de dicha política.

Al mismo tiempo, las relaciones con los países iberoamericanos, que habían estado profundamente condicionadas ideológicamente durante el franquismo, entran en una nueva etapa de desarrollo, concertación y cooperación, que tendrá su máxima expresión en la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas. Iberoamérica se transformará, al lado de Europa, en el otro objetivo prioritario de la acción exterior española.

Un segundo período, dentro de la etapa de transición en política exterior, se inicia en junio de 1980, cuando se produce la ruptura del consenso tácito, al plantearse abiertamente por el gobierno centrista de Adolfo Suárez la incorporación de España a la Alianza Atlántica, y termina el 12 de marzo de 1986, con la celebración por parte del gobierno socialista de Felipe González del referéndum sobre la

permanencia en la Alianza Atlántica.

Con el anuncio de una próxima incorporación a la Alianza Atlántica se cierra, dentro de la etapa de transición, el período del consenso en materia de política exterior y se abre un nuevo período en el que España tiene que definir claramente sus posiciones internacionales.

Incorporada plenamente España a las relaciones internacionales, llegaba el momento de plantearse las grandes opciones de la política exterior española, que habían quedado abiertas y de tomar posición ante las mismas. Llegaba el momento de abrir un debate sobre cuestiones claves de las relaciones exteriores. Debate que había de llevar no sólo al Parlamento sino también a la opinión pública.

Es un período que podemos llamar *constituyente en materia de política exterior*, por cuanto que durante el mismo culmina la integración de España en las Comunidades Europeas y se abre el debate sobre el alcance y consecuencias de las dimensiones atlántica, occidental y mediterránea de España, que sólo se cerrara con la aprobación en referéndum de los términos en los que España define su política de seguridad y defensa.

Hitos fundamentales de este periodo constituyente, con alcance muy diferente respecto del cambio en la política exterior son:

- (a) La apresurada incorporación de España a la Alianza Atlántica, el 29 de mayo de 1982, que realiza el gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo, con los principales partidos políticos de la oposición y la opinión pública en contra. Esta decisión, clave para la definitiva definición del modelo de política exterior de la España democrática, se toma sin contraprestaciones adecuadas, con prisas y en el momento más inoportuno políticamente, en vísperas de una cantada victoria electoral del Partido Socialista, que había exigido la celebración de un referéndum sobre el tema.
- (b) El triunfo socialista en las elecciones generales de octubre de 1982, que va a acelerar la materialización del cambio en la política exterior.

Si desde 1976 a 1982 los gobiernos centristas habían tratado de superar las lagunas y carencias de la política exterior del franquismo, logrando la normalización de la presencia internacional de España y completando su indispensable proceso de incorporación a la sociedad internacional, a partir de octubre de 1982 el gobierno socialista tenía ante sí el reto de culminar el cambio en una política exterior que todavía seguía marcada por estructuras y hábitos provenientes del franquismo y que continuaba sin desplegarse coherentemente en todas sus dimensiones.

El cambio y el realismo pasarán a ser los dos elementos clave que caracterizan toda la política exterior socialista. El cambio exigía continuar avanzando en el replanteamiento en materia de política exterior. El realismo exigía tener presente que un cambio de mayoría parlamentaria y de gobierno, aunque sea por mayoría absoluta, no es suficiente para alterar los intereses y datos constantes de la política exterior de un país, ni el contexto en que éste se mueve, ni tampoco puede provocar una ruptura con el pasado más inmediato.

- (c) La formulación del denominado “Decálogo” de paz y seguridad por el presidente del gobierno, Felipe González, ante el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, que supondrá la definición de la política de seguridad y defensa de España y la articulación de un consenso de las principales fuerzas políticas sobre la misma. Esta definición desbloqueaba una de las dimensiones clave de la política exterior, que hasta ese momento no había sido adecuadamente resuelta.
- (d) El ingreso de España como miembro de pleno derecho en la Comunidad Europea, el 1 de enero de 1986, con lo que finalizaba uno de los capítulos pendientes más importantes para la definición



de la dimensión europea e internacional de España. Con la incorporación plena a Europa, España ponía fin a 150 años de aislamiento respecto de Europa y sentaba las bases para un creciente protagonismo internacional. Europa se reforzaba con referente prioritario de la política exterior española.

- (e) El reconocimiento del Estado de Israel, el 17 de enero de 1986, que permitirá la normalización plena de la política mediterránea de España.
- (f) La puesta en marcha de un proceso de racionalización e institucionalización de la política de cooperación al desarrollo, con la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, en agosto de 1985, la elaboración del primer Plan Anual de Cooperación Internacional en 1986, con las previsiones para 1987, y la constitución de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, en febrero de 1986, que permitirá el desarrollo de una política de cooperación al desarrollo ambiciosa, que pasará a transformarse en una dimensión clave de la política exterior.
- (g) Por último, la celebración del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, en el que la sociedad española se pronuncia afirmativamente sobre esa cuestión, con un 52,49% de los votos a favor, dejando zanjado un tema que venía gravitando sobre la vida política española desde 1980, que cierra el período constituyente en materia de política exterior que estamos describiendo.

En este referéndum, el Gobierno propone a la opinión pública española que se pronuncie favorablemente a la permanencia de España en la Alianza Atlántica, pero con tres condiciones: (1) la participación de España no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada; (2) se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar e introducir armas nucleares en territorio español; y (3) se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de EEUU en España.

Paralelamente a estos hechos y en directa relación con los mismos, durante este período se emprende la necesaria reorganización y reforma del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta era una asignatura pendiente, que era necesario plantearse si se quería avanzar en la formulación e implementación de una acción exterior eficaz y acorde con los principios democráticos. Esta reforma venía impuesta por la rapidez del cambio en las relaciones internacionales, por la universalización e intensificación de la política exterior de España y por su integración en la Alianza Atlántica y en la Europa comunitaria. La reforma responderá al principio de unidad de acción del Estado en el exterior y perseguirá la modernización, la coherencia y la coordinación de la acción exterior, si bien los resultados de la misma quedarán bastante alejados de los objetivos planteados.

Durante este período constituyente se sientan y definen las últimas líneas maestras de la política exterior de la España democrática, que quedaban por fijar, integrándose plenamente España en el escenario europeo y occidental y configurándose realmente como una potencia media. El cambio en la política exterior será ya un hecho, si bien todavía es necesario materializarlo en algunos de sus extremos más significativos.

En consecuencia, dentro de la etapa de transición se puede distinguir finalmente un tercer período, que denominamos de *concreción*. El mismo va desde marzo de 1986 hasta finales de 1988, cuando con la firma, en Madrid, el 1 de diciembre, después de unas largas y difíciles y, en ocasiones, tensas negociaciones, de un nuevo Convenio de Defensa con EEUU, que replantea el alcance y naturaleza de la relación defensiva con EEUU, viciada desde sus mismos orígenes en 1953, estableciendo una relación duradera y equilibrada entre ambos países, y, también el 1 de diciembre, con la aprobación, por el Comité de Planes de Defensa de la OTAN, de las directrices generales para la contribución militar española, España deja establecidas plena y prácticamente las líneas maestras de su política de seguridad y de defensa, terminando definitivamente la etapa que hemos denominado de transición en

materia exterior.

Las consecuencias de este hecho son decisivas desde el punto de vista de los intereses nacionales. Con la universalización de las relaciones internacionales, España puede participar activa y positivamente en las dinámicas y foros mundiales; con su plena integración en el sistema occidental, se encuentra en condiciones idóneas para participar directamente en el proceso de establecimiento de un nuevo sistema de relaciones atlántico-europeas basadas en la cooperación y la confianza mutuas; con su inserción en la UE está situada en el núcleo central del renovado proceso de construcción de Europa; con su reiterada atención y prioridad a las relaciones con Iberoamérica y con el Mediterráneo y Norte de África y la puesta en marcha de una ambiciosa política de cooperación al desarrollo, España está en disposición de ofrecer respuestas solidarias y comunes a los problemas derivados del subdesarrollo y de las relaciones Norte-Sur.

## 2.2. Una política exterior normalizada y dos modelos de política exterior

A partir de finales de 1988 se abre, en consecuencia, una nueva gran etapa en la política exterior española, que llega hasta el presente, que podemos denominar de *política exterior normalizada*. Es la etapa en la que España, definidas y concretadas las líneas maestras, prioridades y principios básicos de su política exterior, normalizada efectivamente su presencia y acción internacional, insertada plenamente en su entorno occidental y europeo, por primera vez en muchas décadas, se encuentra en condiciones de desarrollar una política exterior activa, coherente y eficaz, acorde con sus intereses nacionales, su pertenencia al mundo occidental y europeo y su condición de potencia media.

Sin embargo, durante esta etapa se pondrán en práctica dos modelos muy diferentes de política exterior en sus prioridades y principios inspiradores.

El primer modelo, basado en un consenso tácito y continuación directa del formulado desde 1976, durante la etapa de transición en materia de política exterior, tendrá a Europa como prioridad y el multilateralismo como principio básico y se desarrollará, primero, desde 1988 hasta 2002 y, después, a partir de 2004, aunque en este último caso con alguna significativa novedad.

El segundo modelo de política exterior se desarrollará entre 2002 y 2004, sin consenso de ningún tipo entre las principales fuerzas políticas parlamentarias, siendo muy diferente del anterior. Será exclusivo del gobierno de Aznar y tendrá, como elementos definitorios más significativos, a EEUU como prioridad y el unilateralismo como principio.

**Tabla 1. Modelos de política exterior de España, 1976-2008**

1976-2002	2002-2004	2004-2008
Consenso	Ruptura del consenso	Ausencia de consenso
Europa como prioridad	Debilitamiento de la dimensión europea	Europa como prioridad
Buenas relaciones con EEUU, pero sin seguidismos incondicionales	EEUU como prioridad y alineamiento	Buenas relaciones con EEUU, pero sin seguidismos incondicionales
Relativa autonomía en políticas iberoamericana y mediterránea	Perdida de autonomía en políticas iberoamericana y mediterránea	Recuperación de la relativa autonomía en políticas iberoamericana y mediterránea
Derechos humanos, multilateralismo y primacía del derecho internacional	Unilateralismo y debilitamiento de la primacía del derecho internacional	Derechos humanos, multilateralismo y primacía del derecho internacional
		Giro social
		Puesta en valor del poder blando

**2.2.1. Europa como prioridad y el multilateralismo como principio (1988-2002).** Este primer modelo de política exterior de la España democrática, que se afirma desde 1976, y que tendrá plena vigencia, primero, hasta 2002 y, después, entre 2004 y 2008, y que, consecuentemente, marcará prácticamente la casi totalidad de la política exterior de la España democrática, será un modelo basado en el consenso y en la consideración de la política exterior como una política de Estado, que en sus líneas maestras, prioridades y principios está por encima de las alternancias en el gobierno.

Participarán activamente en su definición y puesta en práctica, tanto en la etapa de transición en política exterior como en la etapa de política exterior normalizada, primero, los gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo Sotelo, después, los gobiernos socialistas de Felipe González, más tarde los gobiernos populares de José María Aznar hasta 2002, y, finalmente, los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero.

De hecho, los gobiernos populares de Aznar, hasta 2002, jugarán un papel destacado en la puesta en práctica de este modelo, culminando en concreto el proceso de incorporación de España a la OTAN con su integración, en 1996, en la estructura de mandos militares de la misma, y apostando por la presencia de España en primera línea del proceso de integración europea con el cumplimiento de los criterios de convergencia y la puesta en marcha del euro.

Las características básicas de este modelo, que con diferentes acentos perdurarán inalterables a lo largo del tiempo señalado, serán las siguientes:

- (a) El consenso y el apoyo de la opinión pública como bases de la política exterior. Este modelo descansaba en el apoyo mayoritario de la opinión pública y en un consenso tácito entre los principales partidos políticos, que proporcionó carácter de política de Estado a la política exterior española. Se partía de la base de que la política exterior, en sus líneas maestras, prioridades y principios básicos estaba por encima de la alternancia en el gobierno, lo que no era obstáculo para que, a partir de ese acuerdo básico, que atendía a la toma en consideración de los intereses nacionales, cada gobierno desarrollará su propia política exterior en función de sus planteamientos políticos.
- (b) Europa como prioridad. La prioridad que marcará todo el modelo de política exterior, basada en el pleno apoyo de la opinión pública y de los principales partidos políticos, fue Europa. La Comunidad Europea pasó a ser el anclaje y la proyección clave de la acción exterior. Esta clara apuesta por la integración europea descansaba en la consideración de que su avance y el papel activo de España en la misma eran el mejor camino para la defensa de los intereses nacionales, para reforzar la política exterior y el protagonismo de España en el mundo y para asegurar una mínima autonomía en la relación transatlántica y en las relaciones con América Latina y el Mediterráneo y Norte de África.
- (c) Relaciones de confianza y lealtad con EEUU, pero sin seguidismos incondicionales. Partiendo tanto de su carácter de superpotencia mundial, que condicionaba todas las coordenadas de la política exterior española y muy especialmente la latinoamericana, como de la consideración de que, aunque los intereses mutuos eran muchos, no siempre tenían que ser coincidentes, se buscó poner en práctica una política de confianza y lealtad, que no interfiriese de manera decisiva en las demás coordenadas de la política exterior y anulase las posibilidades de realizar una acción relativamente autónoma en el Mediterráneo y sobre todo en América Latina. En este sentido, la prioridad europea se completó con la afirmación de la dimensión atlántica de la política exterior. Ese difícil equilibrio se logró a partir de diciembre de 1988, con la firma del nuevo Convenio de Defensa con EEUU.
- (d) Autonomía en las relaciones con Iberoamérica y el Mediterráneo. En los casos de las políticas mediterránea e iberoamericana se trató de desarrollar unas políticas relativamente autónomas, aunque fuertemente europeizadas, por entender que la dimensión europea, además de potenciar ambas políticas, permitía afirmar su relativa autonomía respecto de EEUU, minimizando los costes de la misma.
- (e) La democracia, los derechos humanos, la paz y el multilateralismo como principios y valores inspiradores de la política exterior. La democracia, los derechos humanos, la paz y la solidaridad internacional pasaron a transformarse en principios y valores inspiradores de la acción exterior.

Lo mismo cabe decir de la clara apuesta por el multilateralismo, el apoyo a las Naciones Unidas y la vigencia del derecho internacional. Estos principios proporcionaron a España unas claras señas de identidad a nivel internacional.

Este modelo de política exterior permitió a España recuperar su protagonismo internacional, desarrollar una política exterior activa, acuñar una señas de identidad a nivel internacional respetadas por los distintos actores internacionales y hacer creíble y consistente su política exterior.

En todo caso, más allá de estas características básicas del modelo de política exterior de España entre 1976 y 2002 y del consenso en que se sustenta, no se puede desconocer, como es lógico, la existencia de notables diferencias, tanto desde el punto de vista ideológico como desde el punto de vista de la política práctica, entre la política exterior de los gobiernos de UCD, la política exterior de los gobiernos del PSOE y la de los gobiernos del PP. Tampoco se pueden ignorar las críticas y debates que han suscitado los diferentes despliegues concretos que de la política exterior han hecho cada uno de esos gobiernos.

**2.2.2. EEUU como prioridad y el unilateralismo como principio (2002-2004).** A partir de 2002 y hasta 2004, la política exterior española experimenta un giro radical, que implicará la definición y puesta en práctica de un nuevo y diferente modelo de política exterior, como consecuencia de la ruptura del consenso por parte del gobierno popular de Aznar y de su alineamiento incondicional con la política internacional de la Administración Bush.

¿Cuáles fueron las razones de este giro estratégico en la política exterior española?

El escenario mundial cambia radicalmente tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, lo mismo que la política de EEUU, que replantea su actitud ante el mundo y adopta una política hegemónica, intervencionista y unilateral. La lucha contra el terrorismo y el “eje del mal” sirven para justificar el objetivo de moldear el mundo a la medida de sus intereses, adoptando la denominada doctrina Bush de la “autodefensa preventiva unilateralmente determinada”, que pone en entredicho el orden jurídico-internacional y las instituciones internacionales sobre las que se había basado el funcionamiento de la sociedad mundial hasta ese momento.

El gobierno de Aznar, apoyado en una mayoría absoluta que les permite soslayar las Cortes Generales y le deja las manos libres para romper el consenso en política exterior, entiende que como consecuencia de ese nuevo escenario mundial, de los nuevos retos en materia de seguridad y del cambio en el vínculo trasatlántico, se ha abierto una ventana de oportunidad única para que España adquiera peso y protagonismo a nivel internacional de la mano de EEUU. Y ello requería un cambio radical en el modelo de política exterior.

La lucha contra el terrorismo que lidera ese país, de la que España ha sido adelantada, la guerra contra Irak que preparan EEUU, que proporciona una ocasión perfecta para demostrar la adhesión incondicional a ese país, la entrada de España, como miembro no permanente, durante dos años en el Consejo de Seguridad, desde el 1 de enero de 2003, que proporcionaba a España un especial protagonismo, y la perspectiva próxima de una UE ampliada, que introducía importantes interrogantes en el proceso de construcción europea y ampliaba el campo de influencia de EEUU en la misma, en opinión del gobierno popular, abrían una oportunidad que no se podía desaprovechar, para dar un giro estratégico en la política exterior y situar a España, en palabras del propio Aznar, entre los países que cuentan a nivel internacional.

Un protagonismo que, desde esos planteamientos, se entiende que no se podía lograr a través de la UE, estancada en su proceso de integración, donde España difícilmente podría cambiar su condición de potencia media, situada siempre detrás de Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia y en la que especialmente Francia y Alemania nunca permitirían el papel al que se aspiraba. La posición de

Francia, en la crisis de Perejil, en julio de 2002, poco comprometida con los intereses españoles y favorable a los marroquíes, y la de EEUU, que a través del secretario de Estado, Colin Powell, había contribuido decisivamente a su resolución venían a demostrar, en opinión del gobierno, lo acertado de tal análisis.

Este nuevo modelo de política exterior, que se pone en práctica a partir de 2002, tendrá las siguientes características básicas, muy distintas en sus prioridades y principios, a las que inspiran el anterior modelo de política exterior (Arenal, 2004b, pp. 73-78).

- (a) Ruptura del consenso. En primer lugar, la ruptura del consenso en el que desde 1976, salvo el período 1980-1984, se había basado la política exterior. A través de una política de hechos consumados, se articula una nueva política exterior, que cambia la prioridad que había definido hasta entonces la misma, situándola en la relación con EEUU, sin plantearse siquiera como principio inspirador la búsqueda del consenso con los principales partidos políticos con representación parlamentaria, rompiéndose lo que había sido una característica esencial de la política exterior en la España democrática.<sup>5</sup>

Esta ruptura del consenso ponía en entredicho el carácter de política de Estado que hasta entonces había tenido la política exterior española. Una ruptura del consenso que se ve acentuada por el absoluto distanciamiento de la nueva política exterior en relación con una opinión pública española que abrumadoramente no comparte los nuevos planteamientos, produciéndose un grave divorcio entre el gobierno y los ciudadanos.

- (b) Prioridad de la relación con EEUU. La segunda característica básica es la prioridad que se otorga a la relación con EEUU respecto a las demás coordenadas de la política exterior, rompiendo con la prioridad otorgada hasta entonces a la coordenada europea. Este cambio de prioridades se concreta además, en el alineamiento incondicional con la estrategia global de la Administración Bush.<sup>6</sup>

Este último hecho es significativo a la hora de evaluar el nuevo modelo de política exterior y analizar sus implicaciones para el futuro, pues el alineamiento incondicional con los intereses de EEUU se materializa no sólo en términos genéricos, con ser ello ya importante desde la perspectiva de la política exterior española, sino en relación a una opción filosófica y política muy concreta, neoconservadora, unilateral e intervencionista, contraria al orden jurídico-internacional imperante, que es la que inspiraba a la Administración Bush. Se produce en este aspecto, como ha señalado Sanahuja, un viraje *neocón* en la política exterior española (Sanahuja, 2006).

En este proceso de alineamiento incondicional, el momento culminante hay que situarlo en la participación de Aznar, junto con Bush y Blair y el anfitrión Durão Barroso, en la Cumbre de las Azores, el 16 de marzo de 2003. Esta Cumbre ponía fin a la diplomacia y a las Naciones Unidas como instrumentos para lograr un supuesto desarme de Sadam Husein y abría solemnemente la puerta para la guerra unilateral y preventiva contra Irak. La Cumbre y la Declaración, aprobada en la misma, titulada “El compromiso con la solidaridad transatlántica”, consagraban a EEUU

---

<sup>5</sup> El propio Aznar destacará esta ruptura del consenso y giro radical en la política exterior de España, de acuerdo con el acta de la conversación mantenida con Bush en Crawford, el 22 de febrero de 2003, al señalar que “estamos cambiando la política que el país ha seguido en los últimos doscientos años” (*El País*, 29/IX/2007). También la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, expresando la concepción de la política exterior que tiene el gobierno, ante la II Conferencia de Embajadores Españoles reunida en Madrid, el 10 de septiembre de 2003, reconocerá esta ruptura, señalando que los principios son más importantes que el propio consenso.

<sup>6</sup> El proceso de alineamiento con EEUU empieza ya en 1996, con la adopción de la estrategia de EEUU respecto de Cuba, el apoyo en 1998 a los bombardeos de EEUU y el Reino Unido sobre Irak, contestados por la mayoría de los Estados europeos, y el apoyo a la retirada de EEUU del Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM), en 2001, aunque todos estos hechos no habían supuesto una ruptura del consenso en política exterior.

como el referente prioritario de la política exterior y formalizaban el giro radical en la política exterior española. En palabras del propio Aznar, España “había salido del rincón de la historia”.<sup>7</sup>

- (c) Debilitamiento de la apuesta por la coordinada europea. La tercera característica básica del nuevo modelo, consecuencia directa de la anterior y con implicaciones igualmente muy importantes, es la pérdida de prioridad de la coordinada europea de la política exterior. Europa y, en concreto, la UE, hasta ese momento ejes central de la política exterior, dejaban de ser el referente fundamental de la política exterior española, pasando a un segundo plano respecto de la relación con EEUU.

El planteamiento respecto de Europa será escéptico en lo político y estratégico, considerándose que el proyecto europeo tiene pocas posibilidades de avanzar realmente en términos políticos y de seguridad y defensa, como consecuencia de la ampliación, de los intereses contrapuestos de sus Estados miembros y del creciente papel de EEUU. Además, se estima que con la ampliación España pierde peso y pasa a ocupar una posición periférica, mientras ganan posiciones Alemania y Francia.

En ese escenario, se considera que Francia y Alemania no permitirán que España tenga un mayor peso, no existiendo posibilidades de cambiar su condición de potencia media y periférica europea, siempre detrás de los grandes. Se parte de la base de que esa Europa ampliada y heterogénea no tiene posibilidades de dar respuesta a los problemas de seguridad de España, especialmente en el Norte de África, donde los intereses de Francia son competitivos con los de España. En este sentido, se considera que los intereses de seguridad no van a estar atendidos adecuadamente por Europa, sino por EEUU.

En consecuencia, se procede a redefinir la política europea de España, tanto en cuanto a los países europeos con los que se mantiene relaciones privilegiadas, como en cuanto a los objetivos de la propia política europea.

- (d) Pérdida de autonomía de las políticas iberoamericana y mediterránea. La cuarta característica de este nuevo modelo de política exterior hace referencia a las coordinadas iberoamericana y mediterránea, que se han visto profundamente afectadas por el cambio de prioridades que hemos señalado. El alineamiento incondicional con EEUU forzosamente tenía que afectar a las relaciones de España con América Latina y el Mediterráneo y Norte de África, dada la importancia estratégica y los intereses de todo tipo que EEUU tienen en ambas regiones. En este sentido, se produjo una coordinación de acciones, proclamada por el propio gobierno de Aznar, que eliminaba prácticamente los relativos márgenes de autonomía que las políticas iberoamericana (Arenal, 2003) y mediterránea de España habían tenido hasta ese momento.
- (e) Apuesta por el unilateralismo y debilitamiento de la primacía de la legalidad internacional. Finalmente, como última característica de este nuevo modelo de política exterior, que rompe también con lo que ha sido una tradición de la política exterior española desde 1976 y que es una consecuencia más del alineamiento con la Administración Bush, muy en concreto en lo relativo a la guerra de Irak, hay que señalar el cambio que se produce en relación a los principios y valores que venían inspirando la política exterior de España y que se habían transformado en señas de identidad de la misma. En este nuevo modelo de política exterior la apuesta por el multilateralismo se sustituye por el unilateralismo y se atribuye un papel secundario e instrumental a las Naciones Unidas y al derecho internacional, en línea con los principios que inspiran la política internacional de la Administración Bush. Al mismo tiempo, por la misma razón, se produce una pérdida de perfil de los principios de democracia y derechos humanos como inspiradores de la política exterior española.

---

<sup>7</sup> Intervención de José María Aznar en el Consejo de la Presidencia del PP, el 3 de marzo de 2003 (*El País*, 4/III/2003).

En definitiva, se conforma un nuevo modelo de política exterior, basado en la ruptura del consenso, fuertemente ideologizado y radicalmente diferente a nivel de prioridades, principios y valores al que se había venido estructurando desde el inicio de la transición democrática. En este caso no cabe hablar simplemente de diferencias importantes en cuanto al despliegue concreto de la política exterior, ni de planteamientos enfrentados entre el gobierno y el principal partido de la oposición en cuanto a la acción exterior, sino de un giro radical en la política exterior, que rompía sin consenso de ningún tipo las prioridades y principios inspiradores de la misma hasta ese momento, con las consecuencias que ello tenía desde la perspectiva de la imagen y la posición de España en el mundo y de sus intereses nacionales.

**2.2.3. De nuevo: Europa como prioridad y el multilateralismo como principio (2004-2008).** El triunfo del PSOE en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 va a suponer una clara ruptura con el modelo de política exterior puesto en marcha por Aznar y la vuelta, con algunas novedades, al modelo conformado a partir de la transición democrática y vigente, como hemos visto, en España hasta 2002.

La rapidez con la que el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero adoptará una serie de decisiones claves en materia de política exterior pondrá de manifiesto la decidida voluntad del presidente del gobierno de recuperar las principales señas de identidad de la política exterior española desde 1976. Hechos especialmente clave en esta línea serán la decisión, anunciada el 18 de abril, de retirar de las tropas españolas desplegadas en Irak, que suponía poner fin al seguidismo respecto de la Administración Bush; las visitas realizadas por el presidente del gobierno a Alemania y Francia, el 28 y 29 de abril respectivamente, que buscaban situar de nuevo a Europa como coordinada prioritaria de la política exterior; la visita realizada por Rodríguez Zapatero a Marruecos, la primera internacional, el 24 de abril, para entrevistarse con Mohamed VI, con el objetivo de recomponer las deterioradas relaciones con ese país, clave para los intereses españoles; y la decidida apuesta que realiza desde el primer momento el presidente del gobierno por el multilateralismo, las Naciones Unidas y la primacía del derecho internacional.

En términos generales, como vemos, el modelo de política exterior que desarrolla el gobierno de Rodríguez Zapatero retoma los principios y prioridades que definían el modelo desarrollado desde la transición democrática, primero, por los gobiernos centristas, después por los gobiernos socialistas y finalmente, con algunos importantes acentos propios, por los gobiernos populares hasta el año 2002. Sin embargo, al mismo tiempo trata de responder al nuevo escenario mundial y a los nuevos retos que se le plantean a España después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, aunque en términos muy diferentes a como lo había hecho el gobierno popular de José María Aznar, a partir de 2002.

Sus principales características y novedades, muy diferentes a las del modelo puesto en marcha por el gobierno de Aznar serán las siguientes (Arenal, 2004a, pp. 114-125):

- (a) Afirmación de la necesidad del consenso en la política exterior. En primer lugar, se caracterizará por afirmar la necesidad del consenso con las principales fuerzas políticas parlamentarias como base de una política exterior, entendida como política de Estado, que en sus líneas maestras, prioridades y principios debe estar por encima de los avatares políticos y los cambios de gobierno. Esta apelación al consenso se formulará, tanto por el presidente del gobierno, como por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, de forma reiterada en sus distintas comparecencias parlamentarias. Con ello se marcaban claramente diferencias con la posición mantenida por el gobierno de Aznar, que había roto unilateralmente el consenso tanto en materia de política exterior como en materia de política de seguridad y defensa.

Este consenso pronto se revela imposible con el PP, como consecuencia de las posiciones prácticamente inalterables mantenidas por ese partido en relación a la guerra de Irak y de la transformación que el mismo hace de las prioridades de la política exterior en una cuestión de total oposición y confrontación, en base a una marcada ideologización de la misma. Por el contrario, el consenso sí se ha alcanzado significativamente con el resto de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

- (b) Prioridad en la relación con Europa. Característica clave de este modelo es la prioridad que se otorgará a la coordenada europea. Se trata de un cambio de prioridades, que marcará todo el modelo de política exterior e implicará un giro estratégico de primer orden en materia de relaciones internacionales respecto de la política exterior del gobierno popular.

Frente al modelo desarrollado por Aznar que priorizaba la relación con EEUU, con las consecuencias que ello tenía para todas las demás coordenadas de la política exterior española, ahora se trata de desarrollar un modelo en el que Europa y, en concreto, la UE vuelven a ser los ejes centrales de la política exterior.

Este cambio de prioridades afectará decisivamente, por un lado, a la política europea de España, que abandona el escepticismo, en lo político y estratégico, y el atlantismo que había caracterizado la política europea del gobierno de Aznar, y vuelve a ser marcadamente europeísta. Por otro lado, afectará a la articulación de las relaciones de España con los países miembros de la UE, pues se recupera la relación privilegiada con Alemania y Francia, en cuanto principales motores del proceso de construcción europea, que el modelo de Aznar había abandonado.

- (c) Excelentes relaciones con EEUU, pero sin seguidismos incondicionales. Como cuarta característica hay que señalar el reconocimiento de la importancia de la relación con EEUU y la necesidad de mantener unas excelentes relaciones con los mismos, dada la condición de aliados, la comunidad de valores que se comparten y la importancia de los intereses de todo tipo implicados en dicha relación. Al mismo tiempo, se considera que esa condición de aliados firmes no tiene por que implicar seguidismos incondicionales, que supeditan automáticamente los intereses de España a los de EEUU y subordinan la actuación internacional de España.

En palabras del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, se trata de volver al espíritu que quedó plasmado en el Convenio sobre Cooperación para la Defensa, de 1 de diciembre de 1988, entre España y EEUU, que supuso la superación de la relación subordinada respecto de EEUU, que venía del franquismo, y consagró una relación de países amigos y socios, equilibrada, propia de aliados, basada en la igualdad, la lealtad, el mutuo respeto y la cooperación en todos los campos (Moratinos, 2004, pp. 66-67).

- (d) Recuperación de los relativos márgenes de autonomía en las políticas iberoamericana y mediterránea. La tercera característica del nuevo modelo de política exterior del gobierno socialista hace referencia a las dimensiones mediterránea y latinoamericana de esa política, en relación a las cuales se tratará con éxito, por un lado, de recuperar los relativos márgenes de autonomía que habían desaparecido como consecuencia del alineamiento incondicional del gobierno popular con la Administración Bush, y, por otro, de incrementar el perfil político en las relaciones bilaterales con los países de ambas regiones. En este sentido, se vuelve a apostar por europeizar dichas políticas y eliminar su supeditación automática a los intereses de EEUU (Arenal, 2005a).
- (e) Apuesta por el multilateralismo y la primacía del derecho internacional. Finalmente, el modelo de política exterior puesto en marcha por el gobierno socialista se caracterizará, en clara contraposición con el articulado por el gobierno de Aznar, por la defensa del multilateralismo eficaz, la apuesta por las Naciones Unidas y por la primacía del derecho internacional. La



afirmación de estos principios y valores básicos como inspiradores de la política exterior suponía recuperar una de las señas de identidad de dicha política desde 1976, que había proporcionado a España una reconocida imagen y prestigio internacional. Además, en relación a esta última característica se producirá, como veremos al referirnos inmediatamente a las novedades, un claro reforzamiento de la misma.

- (f) Novedades del modelo de política exterior de Rodríguez Zapatero. Este modelo de política exterior que pone en marcha el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero presentará, además, toda una serie de novedades, en relación a la política exterior que había seguido España desde la transición democrática, que implican un intento de adaptación de la misma al nuevo escenario mundial y a los nuevos retos, que, en definitiva, de continuar desarrollándose, supondrán la apertura de una nueva forma de entender y hacer más efectiva y eficaz esa política.

La primera novedad es el marcado giro social que experimenta la política exterior, que se manifiesta en todas sus coordenadas geográficas y en términos tanto bilaterales como multilaterales (Arenal, 2005b, p. 29). La política exterior se plantea tomando como referentes no sólo la defensa de los intereses estratégicos, de seguridad, políticos, económicos y culturales de España, sino también, y de forma muy clara, la vigencia de los derechos humanos y la democracia, la gobernabilidad democrática, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y a favor de la cohesión social, en definitiva, el desarrollo humano.<sup>8</sup> Destaca en este punto el espectacular incremento que ha conocido en esta legislatura el volumen de ayuda al desarrollo, al alcanzar el 0,5% del PIB, y la redefinición de la política de cooperación al desarrollo para alinearla con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas (Sanahuja, 2007).

La segunda novedad se refiere a la puesta en valor del poder blando de España (Palacio de Oteyza, 2008, pp. 98-99). Desde la retirada de las tropas españolas de Irak, pasando por la “Alianza de Civilizaciones”, hasta el giro social, que acabamos de apuntar, y la defensa de los derechos humanos y la democracia, una parte importante de la política exterior descansa en valores éticos, principios jurídico-internacionales y de solidaridad. La apuesta por un multilateralismo eficaz, la defensa de las Naciones Unidas y de la legalidad internacional han proporcionado a España la imagen de una potencia normativa, que complementa el pragmatismo de su política exterior en la defensa de sus intereses nacionales con la defensa de la paz, la justicia, la libertad y el derecho internacional.

Como tercera novedad hay que hacer referencia al intento de articulación, por primera vez de forma general y expresamente buscada, de políticas transversales, que son expresión, por un lado, de la progresiva dilución de la distinción y separación entre lo interno y lo internacional, entre las políticas internas y la política exterior, y, por otro, de la superación de los escenarios geográficos tradicionales, que han venido marcando la política exterior de España, como consecuencia de los procesos de creciente interdependencia, transnacionalización y globalización.

La puesta en marcha de unas definidas políticas, no sólo puntuales, con dimensiones internas e internacionales, que implican a muy distintos departamentos ministeriales e instancias políticas, económicas y sociales muy diversas y actores muy diferentes, en materia de terrorismo, inmigración, cambio climático, cooperación, cultura y lengua española, etc., son una clara expresión de esta novedad, que, sin embargo, todavía está en sus primeros pasos. Esta novedad parte de la constatación de que la concepción que hacía descansar la política exterior de España en determinados ejes geográficos ya no es suficiente, debiendo adoptarse una concepción fundamentalmente problemática, temática o transversal, que sin abandonar la anterior, la amplíe

---

<sup>8</sup> El nuevo nombre del Ministerio de Asuntos Exteriores, que añade “y Cooperación”, la participación en la Alianza contra el Hambre, la propuesta de canje de deuda por educación, el desarrollo de la responsabilidad social de las empresas, como un componente de la presencia de las mismas en el exterior, son sólo también algunas de las manifestaciones concretas de este giro social.

o complemente (Sartorius, 2008, p. 17).

La cuarta novedad radica en que por primera vez, más allá de Guinea Ecuatorial y de reacciones puntuales o meramente retóricas, se presta una especial atención al África Subsahariana, a través del diseño y puesta en práctica del Plan África 2006-2008, incrementándose de forma muy notable la presencia política y la cooperación de España con los países de esa región, y se empieza a dotar de contenido real a las relaciones políticas, económicas y culturales con la región Asia-Pacífico, a través del Plan Asia-Pacífico 2005-2008. El despliegue diplomático e institucional de España en ambas regiones, que llevan consigo estos planes, no tiene parangón con ninguna otra iniciativa anterior.

En quinto lugar, en directa relación con la anterior, hay que destacar como novedad la búsqueda de implicación de los diferentes actores de la sociedad civil en la definición y despliegue de la política exterior, como se ha puesto de manifiesto, entre otros ejemplos, en el Plan Asia-Pacífico, en el Plan África, y en la política de cooperación internacional, a través de un Consejo de Cooperación renacido. Este planteamiento responde a la consideración de que la política exterior, hoy, en un mundo crecientemente globalizado, hay que entenderla como algo en lo que están implicados de distinta forma todas las fuerzas y actores de un país, públicos y privados.

Por último, hay que señalar el que se haya abordado la reforma del servicio exterior, con el fin de adaptarlo a las nuevas necesidades de un país con creciente presencia y protagonismo internacional. Este era un reto pendiente desde hacía mucho tiempo en la administración española, que el actual gobierno ha empezado a atender.<sup>9</sup>

En definitiva, a partir de 2004, con el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero se recuperan las prioridades y principios básicos del modelo de política exterior de España desde 1976, sólo roto entre 2002 y 2004, aunque con importantes novedades derivadas de los retos a los que se enfrenta España en el escenario mundial y con una decidida acentuación de la dimensión normativa de la política exterior. La única característica que de momento no se ha podido recuperar ha sido el consenso en dicha política.

### **3. La ruptura y la ausencia del consenso en la política exterior de España**

Analizado el desarrollo de la política exterior de España desde 1976 y puestos de manifiesto los diferentes modelos de política exterior que se han conformado a lo largo de este período y el papel que el consenso ha tenido en los mismos, estamos en condiciones de analizar en concreto las distintas situaciones por las que ha pasado el consenso en materia de política exterior y el alcance que han tenido, así como las rupturas y las ausencias del mismo y sus respectivos alcances.

En el período que va de 1976 al momento actual, es decir, en el período correspondiente a la España democrática, se han producido dos rupturas del consenso y una ausencia del mismo, con alcances, sentidos y consecuencias muy diferentes.

---

<sup>9</sup> El Informe elaborado por la Comisión Interministerial para la Reforma Integral del Servicio Exterior, presidido por el embajador Melitón Cardona, ha permitido la presentación por el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación del correspondiente Informe al Consejo de Ministros. La reforma de momento se ha concretado en la aprobación de una Orden, de 7 de septiembre de 2006, que establece las medidas para la potenciación de la acción exterior del Estado, el Real Decreto 1389/2007, de 29 de octubre, que modifica el Consejo de Política Exterior, y el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, que reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional, añadiendo además a su nombre “para el Desarrollo” (AECID). Paralelamente, el presupuesto del MAEC ha experimentado un incremento del 216% entre 2004 y 2008, pasando de los 1.044 millones de euros en 2004 a 3.303,3 millones de euros en 2008. Aunque todavía está pendiente la aprobación de una Ley de Servicio Exterior, los resultados concretos de este proceso se han traducido hasta el momento en la apertura de 12 nuevas embajadas, ocho consulados generales, cuatro consulados, la creación de las Casas Árabe, África y Sefarad-Israel y la creación de 200 nuevas plazas de diplomáticos.

### 3.1. La ruptura del consenso por el gobierno centrista de Adolfo Suárez en 1980

La primera ruptura tiene lugar el 15 de junio de 1980, cuando el ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de Adolfo Suárez, Marcelino Oreja, anuncia el propósito gubernamental de iniciar negociaciones para el ingreso de España en la OTAN, rompiéndose el consenso tácito que había caracterizado la política exterior a partir de 1976. La incorporación de España a la OTAN acabaría produciéndose el 29 de mayo de 1982, con el gobierno centrista de Leopoldo Calvo Sotelo.

Un consenso, el de la transición, entre 1976 y 1980, planteado más en términos negativos, en el sentido de no abordar ciertas dimensiones clave de la política exterior, como la política de seguridad y defensa, en aras de facilitar el éxito de la transición política interna, que en términos positivos, es decir, de acuerdo sobre todas las líneas maestras de la política exterior, aunque sí tuvo este último carácter en relación a las políticas europea e iberoamericana.

Esta primera ruptura, denunciada entonces por la oposición, y muy especialmente por el PSOE, sin embargo, era de alguna forma lógica y necesaria, pues se estaba en pleno proceso de definición de un nuevo modelo de política exterior, el de la España democrática, diferente del puesto en marcha por el franquismo, que era indispensable terminar de perfilar en sus características más importantes, siendo una de ellas la relativa a la política de seguridad y defensa, hasta entonces no abordada. En algún momento había que romper el *impasse* en que se encontraba el proceso de definición de la política exterior, si se quería que la España democrática normalizase su política exterior y pudiera desplegar sus potencialidades a nivel internacional.

Lo único discutible en cuanto a esa ruptura es si el momento político elegido por los gobiernos centristas para romper el consenso y avanzar en la definición de ese modelo de política exterior era el más adecuado, dada la situación de guerra fría y enfrentamiento entre los bloques que se vivía en esos momentos, la muy difícil situación política interna y la posición mayoritariamente contraria de la sociedad española a la incorporación a la Alianza Atlántica. También es discutible si esa definición de la política de seguridad y defensa, aunque fuese a más largo plazo, no se podía haber hecho buscando precisamente el consenso con el principal partido de la oposición, el PSOE, que había pedido la celebración de un referéndum sobre la entrada en la OTAN y cuya victoria en las próximas elecciones generales estaba ya anunciada por todos los sondeos. En este último supuesto es evidente, dadas las posiciones mayoritariamente contrarias al ingreso en la OTAN que existían en el PSOE y en la opinión pública, que la plena normalización de la política exterior de España se hubiese producido mucho más tarde, lo que probablemente hubiese sido perjudicial para los intereses nacionales.

En todo caso, el consenso volvió a restablecerse, en este caso en sentido positivo, a partir de la presentación por el presidente del gobierno, Felipe González, en el Congreso de los Diputados, el 23 de octubre de 1984, del “Decálogo de Paz y Seguridad” y del debate subsiguiente, a nivel parlamentario y de opinión pública, y de la celebración del referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica, el 12 de marzo de 1986, que, sobre la base de la permanencia de España en la OTAN sin la integración en la estructura de mandos militares, fijaba los términos clave de la política de seguridad y defensa.

Este nuevo consenso permitió cerrar el modelo de política exterior de la España democrática, el 1 de diciembre de 1988, con la firma de un nuevo Convenio de Defensa con EEUU, que establecía una sólida relación de aliados, sin seguidismos incondicionales de ningún tipo, y la aprobación por el Comité de Planes de Defensa de la Alianza Atlántica de los términos de la contribución militar española. A partir de esos momentos, España tendrá una política exterior plenamente normalizada.

En definitiva, esta primera ruptura del consenso tuvo un carácter en cierta medida excepcional, no comparable con otras rupturas posteriores, como consecuencia del proceso de transición en materia de política exterior que estaba viviendo España, del necesario cambio respecto de la política exterior

del franquismo y de la necesidad de avanzar en el proceso de definición del modelo de política exterior de la España democrática desde la perspectiva de su posicionamiento en el escenario mundial.

### *3.2. La ruptura del consenso por el gobierno popular de José María Aznar en 2002*

La segunda ruptura del consenso en la política exterior de la España democrática se produce a lo largo de 2002, con el gobierno popular de José María Aznar, como consecuencia del alineamiento incondicional con la estrategia internacional de la Administración Bush, especialmente en relación a Irak, y del consiguiente cambio que se produce en las prioridades y principios de la política exterior seguida hasta entonces, al situarse la prioridad que definía todo el modelo de política exterior de España en la relación con EEUU y no en la dimensión europea.<sup>10</sup> En la base de esta ruptura se encuentra la fuerte ideologización que experimenta la política exterior española, a raíz del peso que adquieren en la misma los planteamientos neoconservadores imperantes en la Administración Bush.

Por primera vez, una vez normalizada la política exterior de la España democrática, las líneas maestras, las prioridades y los principios y valores básicos de dicha política, consensuados hasta entonces, se convertían en eje de confrontación entre el gobierno y la oposición y la política exterior dejaba de ser considerada como política de Estado por parte del propio gobierno, con las consecuencias negativas que ello tenía desde el punto de vista de la credibilidad y consistencia de la política exterior y, consecuentemente, desde la perspectiva de los intereses nacionales.

Se conformaba, en suma, por parte del gobierno popular de Aznar un nuevo modelo de política exterior de la España democrática, radicalmente diferente al vigente desde 1976, en términos absolutamente unilaterales, sin consenso de ningún tipo y con el rechazo manifiesto de prácticamente todos los demás partidos políticos parlamentarios y de una abrumadora mayoría de la sociedad española.

Lo que caracterizará, por lo tanto, a esta segunda ruptura del consenso, de consecuencias decisivas para todas las demás dimensiones clave de la política exterior de España, es, de un lado, que se realiza apoyada en una mayoría absoluta en las Cortes Generales, que le permite al gobierno soslayar la búsqueda del consenso y que en ningún momento se pretende buscar el consenso con el principal partido de la oposición.

Se caracteriza, también, de otro lado, con todo lo que tiene de agravante, por el absoluto distanciamiento de la nueva política exterior en relación a una sociedad española que en su gran mayoría no comparte los nuevos planteamientos, produciéndose un grave divorcio entre el gobierno y los ciudadanos, que era insostenible a medio y largo plazo en un Estado democrático.

Se tratará, además, de una ruptura del consenso que se produce en el contexto de una política exterior normalizada a partir de 1988, que hasta entonces había tenido la consideración de política de Estado y que, por lo tanto, en sus líneas maestras, prioridades y principios básicos había estado por encima de los cambios de gobierno y en la que habían participado activamente tanto los sucesivos gobiernos socialistas de Felipe González como el propio gobierno popular de José María Aznar hasta 2002.

Se caracterizará igualmente por ser una ruptura fuertemente ideologizada, que obstaculiza radicalmente cualquier posibilidad de consenso y afecta, consecuentemente, a todas las dimensiones de la política exterior.

---

<sup>10</sup> Aunque la opinión mayoritaria de los especialistas es que en 2002 el gobierno de Aznar rompió el consenso, no faltan los que rechazan esta tesis, alegando que nunca llegó a haber un consenso efectivo entre los principales partidos políticos, como se señaló en el apartado 1.2. de este estudio.

Esta ruptura del consenso tendrá, por lo tanto, también un carácter global, por cuanto que, al contrario de la ruptura de 1980, que afectó exclusivamente a una de las líneas maestras, la relativa a la definición de la política de seguridad y defensa, ahora afecta decisivamente a prácticamente todas las coordenadas, prioridades y principios básicos de la política exterior de la España democrática. De la prioridad que se venía otorgando a Europa se pasa a la prioridad en la relación con EEUU y en concreto alineamiento con la Administración Bush, con las consecuencias que ello tiene para las coordenadas mediterránea e iberoamericana, que pierden los relativos márgenes de autonomía que tenían hasta entonces, y para los principios y valores que venían inspirando la política exterior, que de ser, entre otros, el multilateralismo, la apuesta por las Naciones Unidas y la primacía del derecho internacional se pasa al unilateralismo, y la consideración instrumental y secundaria de las Naciones Unidas y el derecho internacional.

Todo ello explica que esta ruptura del consenso, por el contexto de política exterior normalizada en que se produce y por sus consecuencias en todas las dimensiones de la política exterior de España, no admita comparación con la ruptura de 1980. Ahora se cambian radicalmente las prioridades y principios básicos de la política exterior de España, incidiendo decisivamente en la definición de los intereses nacionales y en la imagen de España en el exterior. Se rompía un modelo de política exterior fraguado lentamente y con sobresaltos desde 1976, que había contado hasta ese momento con el apoyo de los principales partidos políticos y que contaba todavía con el apoyo de una abrumadora mayoría de la opinión pública española.

El cambio radical que esta ruptura implica en las prioridades y principios básicos del modelo de política exterior de España y consiguientemente en la definición de los intereses nacionales, el carácter absolutamente unilateral con que se realiza, la quiebra de la consideración de la política exterior como una política de Estado y el rechazo que suscita en prácticamente todos los demás partidos políticos, empezando por el PSOE, y en la opinión pública española, traía como consecuencia, como ya se ha señalado, la puesta en práctica de una nueva política exterior poco creíble y consistente a medio y largo plazo, con las consecuencias negativas que ello tenía para la imagen y los intereses de España en el mundo.

En resumen, en esta ruptura del consenso nos encontramos con un caso extremo, por su rapidez, radicalidad, alcance, unilateralismo y fuerte carga ideológica, que sólo es comparable con los supuestos excepcionales de un cambio radical en la política exterior como consecuencia de un proceso revolucionario, lo que indudablemente no era el caso de España en 2002.

### *3.3. La ausencia de consenso con el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero a partir de 2004*

Finalmente, existe una situación diferente a las anteriores, que se puede definir como de ausencia de consenso en política exterior, a raíz del triunfo electoral del PSOE en las elecciones del 14 de marzo de 2004.

No nos encontramos en este caso con una ruptura del consenso por parte del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, pues el mismo estaba ya roto por el gobierno popular, además de que por parte del gobierno socialista se hicieron llamadas a la búsqueda del consenso en política exterior con todos los partidos políticos, sino que estamos ante una situación de ausencia de consenso exclusivamente entre el gobierno socialista y el PP, pues paradójicamente ese consenso sí se logrará con el resto de los partidos políticos con representación parlamentaria.

Una ausencia de consenso que será consecuencia directa, por un lado, de la anterior ruptura del consenso por parte del gobierno popular y, por otro, de las inalterables posiciones internacionales mantenidas por el PP en la oposición.

Lo que caracteriza a esta ausencia de consenso entre 2004 y 2008 es, en primer lugar, que el gobierno socialista trata de recuperar, con ciertas novedades, como hemos visto, el modelo de política exterior, basado en el consenso, iniciado en 1976, imperante hasta 2002, y roto unilateralmente por el gobierno popular a partir de ese momento. Este hecho, recuperación de la política exterior anterior a 2002 y retorno a los ejes, prioridades y principios básicos de la misma, introduce un elemento importante, que no puede dejarse de valorar cuando se trata de establecer el alcance y consecuencias de esta situación de ausencia de consenso.

En segundo lugar, el gobierno socialista proclamará desde el primer momento la necesidad y su voluntad de buscar el consenso en materia de política exterior.<sup>11</sup> Así, lo anunciarán pública y reiteradamente el presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, y el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en sus comparecencias parlamentarias, como hemos visto con anterioridad, poniendo de manifiesto la apuesta del gobierno socialista por una política exterior consensuada.

En tercero lugar, esta situación se caracteriza por el hecho, contradictorio en parte con lo anterior, de que el presidente del gobierno adopta una serie de decisiones, en cumplimiento del programa electoral, inmediatamente después de la constitución del gobierno, que pretendían recuperar las prioridades y principios básicos del modelo de política exterior existente hasta 2002, pero sin posibilidad alguna de negociación con el principal partido de la oposición. La más importante de esas decisiones será la retirada de las tropas españolas desplegadas en Irak, anunciada por el presidente del gobierno, el 18 de abril de 2004, casi inmediatamente después de su toma de posesión ante el Rey, poniendo con ello de manifiesto que se acababa con el seguidismo incondicional respecto de la Administración Bush y que la relación con EEUU dejaba de ser la prioridad de la política exterior. Igualmente decisivas serán las visitas que el presidente del gobierno realiza a Alemania y Francia, el 28 y 29 de abril, respectivamente, para entrevistarse con el canciller alemán, Gerhard Schröder, y con el presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, que querían poner de manifiesto que Europa y, en concreto, Francia y Alemania, volvían a ser la coordenada prioritaria de la política exterior.

Estas y otras decisiones, como la visita del presidente del gobierno a Marruecos, el 24 de abril, la primera internacional, para entrevistarse con Mohamed V, con el objetivo de recomponer las deterioradas relaciones con ese país, expresaban a las claras el interés del gobierno por llevar adelante un modelo de política exterior, distinto del anterior, en línea con el desarrollado entre 1976 y 2002.

Como cuarta característica hay que apuntar, en cuanto factor que se añade a la dificultad anterior, que, en cualquier caso, ese consenso era prácticamente imposible de conseguir con el principal partido de la oposición, dado el inmovilismo del PP en sus posiciones respecto de la guerra de Irak y respecto de la Administración Bush durante toda la legislatura, la crispación política posterior que va a caracterizar las relaciones entre el gobierno socialista y dicho partido y las críticas radicales del mismo, empezando por el propio ex presidente José María Aznar, a todas las actuaciones internas e internacionales del gobierno, incluso en cuestiones de Estado que por principio deberían quedar al margen.

Finalmente, como una característica de esta ausencia de consenso, que no podemos ignorar, se encuentran dos hechos significativos, ya apuntados, que marcan diferencias con las anteriores situaciones analizadas y que es necesario resaltar.

El primer hecho a destacar es que dentro del actual disenso entre los dos principales partidos políticos, sí existe al menos un cierto consenso en política exterior. Si exceptuamos al Partido

---

<sup>11</sup> Es significativo que esta apuesta por el consenso por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero es también claramente percibida por parte de la opinión pública española. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), de junio de 2007, el 82% de los españoles asocia a Rodríguez Zapatero con el consenso en política exterior, frente al 44% que lo hace en el caso de Aznar.

Popular, todos los demás partidos políticos del arco parlamentario están de acuerdo con las líneas maestras y prioridades de la política exterior del gobierno socialista. Es verdad, lo señalábamos al principio, que el consenso tiene que construirse fundamentalmente entre los partidos políticos que están en condiciones de ser alternativa de gobierno, en el caso español, entre el PSOE y el PP, pero no puede dejar de tenerse en cuenta la coincidencia de planteamientos básicos que existe entre el gobierno socialista y los demás partidos políticos minoritarios a la hora de valorar las posiciones encontradas de los dos principales partidos políticos y el alcance de la consiguiente ausencia de consenso entre los mismos.

El segundo hecho se refiere a que el actual modelo de política exterior, desarrollado por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, descansa en un apoyo mayoritario de la sociedad española, lo que modera el alcance y las consecuencias de la ausencia de consenso entre el gobierno y el principal partido de la oposición. En concreto, de acuerdo con el Barómetro del Real Instituto Elcano, de noviembre de 2007, es decir, según un sondeo que se realiza significativamente al final de la primera legislatura del gobierno socialista, el 54% de los españoles valora positivamente la política exterior de Rodríguez Zapatero, frente a un 39% que tiene una opinión negativa.<sup>12</sup>

En definitiva, la situación de ausencia de consenso que caracteriza a la política exterior española a partir de 2004 no admite comparación alguna con la ruptura del consenso que se produce en 2002, ni en su alcance en relación al conjunto de los partidos políticos y a la sociedad española, ni en sus consecuencias para los intereses nacionales, que vuelven a definirse en los términos tradicionales que tan excelentes resultados habían dado hasta 2002, por cuanto que esta ausencia de consenso ha supuesto la recuperación de unas prioridades, principios básicos y señas de identidad característicos de dicha política a partir de 1976, que habían situado a España en una posición relevante en el escenario internacional, muy especialmente en Europa y América Latina.

#### **4. Reflexiones finales: la necesidad del consenso en política exterior**

Todas las consideraciones anteriores sobre lo que ha sido el discurrir del consenso en la política exterior española, nos llevan a afirmar, como conclusión evidente e ineludible, la necesidad urgente e imperiosa de que España recupere el consenso en materia de política exterior.

Una política exterior creíble y consistente, es decir, una política exterior considerada como política de Estado, que por lo tanto está en sus lineamientos básicos por encima de la alternancia en el gobierno, forzosamente tiene que estar basada en el consenso. Si la política exterior de un Estado está sujeta en la definición de sus prioridades, de sus líneas maestras y de sus principios básicos, a los sucesivos cambios de color político del gobierno, esa política no será creíble, ni eficaz, ni consistente ante el resto de la sociedad internacional y, consiguientemente, los intereses nacionales no estarán adecuadamente atendidos.

En un Estado democrático y con una política exterior normalizada, ésta no puede nunca estar fuertemente ideologizada, como sucedió con la política exterior del gobierno popular entre 2002 y 2004, pues en ese caso el consenso será imposible.

No es fácil imaginar un Estado sólidamente asentado y democrático dando bandazos radicales en su política exterior cada vez que se produce un cambio político en el gobierno.

Pero, sin lugar a dudas, era perfectamente posible imaginar, en el caso español, dado el clima de crispación y enfrentamiento absoluto vivido en la pasada legislatura y lo inalterables e ideologizadas

---

<sup>12</sup> Corroboran esta valoración positiva los distintos Barómetros de la Fundación Carolina cuando se pregunta a los españoles cuál debe ser la prioridad de la política exterior española, que siempre se sitúa en Europa y, en concreto, en la integración europea, con más de un 55% como prioridad absoluta, frente a un 6%-8% que la sitúa en la relación con EEUU (Barómetros de la Fundación Carolina, 2005, 2006 y 2007).

de las posiciones mantenidas por el PP, que después del giro radical que experimentó la política exterior española a partir de 2002 con el gobierno popular de Aznar y del nuevo giro radical que conoce esa misma política en 2004, con el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, con el fin de recuperar las señas de identidad perdidas, se podría haber producido otro giro radical si el PP hubiese triunfado en las elecciones generales del 9 de marzo de 2008, sin que en ninguno de los tres casos hubiese existido el más mínimo atisbo de consenso entre los dos principales partidos políticos.

Si esta hipótesis se hubiera producido no podríamos decir, en ningún caso, que nos encontráramos ante un Estado serio y sólidamente asentado, ni que su política exterior mereciese realmente credibilidad a medio y largo plazo y sus intereses nacionales estuviesen adecuadamente atendidos.

España, como ningún otro Estado consolidado, no puede estar cambiando de modelo de política exterior cada vez que se produce un cambio político en el gobierno. Los intereses de España en el mundo, su imagen y su credibilidad, se resentirán gravemente si se continúa desarrollando una política exterior que carezca de la condición de política de Estado, es decir, que no esté basada en el consenso entre al menos los dos principales partidos políticos del país. Los intereses y la imagen de España se resentirán gravemente si existen interrogantes abiertos, a los ojos de los demás Estados, sobre la continuidad de la política exterior en sus líneas maestras y prioridades. Sufrirán gravemente si, al contrario de los demás países desarrollados y democráticos, continuamos desarrollando una política exterior sujeta al albur de la alternancia política en el gobierno de la Nación. Se resentirán gravemente si los dos partidos políticos que pueden realmente ser gobierno, el PSOE y el PP, continúan manteniendo planteamientos y posiciones radicalmente opuestas en materia de política exterior y no son capaces de abrir una vía de diálogo y negociación que permita alcanzar el necesario consenso que debe inspirar la política exterior.

Por otro lado, es evidente que la política exterior de un Estado no puede ser algo inmutable a lo largo del tiempo y que debe irse ajustando a los nuevos retos que presenta el escenario interno e internacional y que, por lo tanto, el cambio, en el sentido de replantear las líneas maestras y prioridades de una política exterior, puede en un determinado momento ser necesario, pero también lo es que, si se entiende esa política exterior como una política de Estado y se quiere que sea creíble y eficaz, el mismo debe realizarse en base al consenso con las principales fuerzas políticas del país.

En todo caso, hoy en día, en un mundo globalizado, interdependiente, transnacionalizado, heterogéneo y complejo, con retos crecientes y amenazas muy diversas, una política exterior consistente, eficaz, reconocible y creíble a medio y largo plazo tiene que descansar necesariamente en el consenso, tácito o expreso, entre los principales partidos políticos y contar con el apoyo mayoritario de la opinión pública y de los principales actores sociales y económicos.

Difícilmente, en un país democrático puede un gobierno mantener a medio y largo plazo una política exterior que no sea asumida en sus líneas maestras como política de Estado por las principales fuerzas políticas, so pena de desarrollar una política exterior sin consistencia, debilitada, sin credibilidad, poco previsible y escasamente confiable de cara al futuro para los demás actores internacionales, y que, consecuentemente, no atienda adecuadamente a la defensa de los intereses nacionales.

En este sentido, aprovechando esta nueva legislatura, hay que volver a plantear, en línea con las recientes llamadas realizadas por el Rey y el presidente del gobierno, la necesidad de un nuevo consenso en la política exterior de España, partiendo de la base de que la misma sólo será consistente, coherente, creíble y eficaz si, por un lado, se plantea en términos realistas, acorde con los recursos que España está dispuesta a poner a disposición de la misma, y si se concibe, por otro, como política de Estado, basada en un acuerdo básico de las principales fuerzas políticas sobre las líneas maestras prioridades y principios de la misma, lo que es perfectamente compatible con que cada gobierno, en función de sus planteamientos políticos, haga los despliegues concretos que estime



oportunos y ponga sus acentos y matices, que en ocasiones pueden ser importantes, y la oposición realice su necesaria labor de crítica y confrontación de posiciones.

La primera comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, el 22 de mayo de 2008, para presentar “Las líneas generales y perspectivas de la política exterior española” y la oferta concreta de consenso, basada en 10 puntos,<sup>13</sup> realizada por el ministro en dicha comparecencia, unido a la buena acogida en principio que esa oferta ha tenido por parte del portavoz del PP ante dicha Comisión, Gustavo de Arístegui, abre un escenario esperanzador en la presente legislatura para que pueda volver a recuperarse el consenso en política exterior.

La responsabilidad que en esta cuestión tienen tanto el PSOE en el gobierno, como el PP en la oposición es enorme, pues de su voluntad depende dejar a un lado los intereses partidistas y hacer que la política exterior, mas allá de la crítica y la confrontación, vuelva rápidamente por la senda del consenso y de la defensa conjunta de los intereses de España.

---

<sup>13</sup> Los 10 puntos propuestos por el ministro para alcanzar un pacto de Estado en política exterior son: (1) ratificar el Tratado de Lisboa y pactar las prioridades de la presidencia española de la UE en 2010; (2) avanzar hacia una política europea de inmigración; (3) destinar el 0,7% del PIB a ayuda al desarrollo; (4) pactar la reforma de las Naciones Unidas y de los organismos multilaterales; (5) contribuir a la operaciones de paz de las Naciones Unidas e impulsar una política europea de seguridad y de defensa; (6) desarrollar el Proceso de Barcelona en el marco de la Unión para el Mediterráneo; (7) apoyar el proceso de paz de Oriente Próximo y la integración del Magreb y resolver el conflicto del Sahara con un acuerdo entre las partes que respete el derecho de autodeterminación; (8) consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y apoyar el proceso de reformas en Cuba a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo; (9) luchar contra el cambio climático; y (10) potenciar el Servicio Exterior. Solo en el punto relativo a América Latina, especialmente en lo relativo a Cuba y los regímenes “populistas”, hubo cierto recelo por parte del PP.

## Referencias bibliográficas

- Aixalà, Albert (2008), “La legislatura del disenso”, en E. Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, nº 4, febrero, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Bellaterra, Barcelona, pp. 38-42.
- Arenal, Celestino del (1991), “Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio”, en J. Vidal-Beneyto (ed.), *España a debate. I. La política*, Tecnos, Madrid, pp. 45-65.
- Arenal, Celestino del (1992), “La posición exterior de España”, en R. Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 389-428.
- Arenal, Celestino del (2003), “EEUU y la política latinoamericana de España”, *Política Exterior*, nº 93, mayo/junio, pp. 183-193.
- Arenal, Celestino del (2004a), “La política exterior del gobierno socialista”, *Política Exterior*, nº 100, julio/agosto, pp. 111-126.
- Arenal, Celestino del (2004b), “La política exterior de España después de Irak”, en *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Política Exterior/FRIDE/Real Instituto Elcano, Madrid, pp. 71-88.
- Arenal, Celestino del (2005a), “La política latinoamericana del gobierno socialista”, *Política Exterior*, nº 105, mayo/junio, pp. 115-126.
- Arenal, Celestino del (2005b), “Transición y cambio en la política latinoamericana de España”, en C. Malamud y P. Isbell (eds.), *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, Ariel/Real Instituto Elcano, Barcelona, pp. 17-43.
- Arístegui, Gustavo de (2005), intervención en *Las bases y los límites del consenso en la política exterior*, Debate de Expertos, OPEX, Fundación Alternativas, Madrid.
- Barbé, Esther (2006), “Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005”, *Anuario Internacional CIDOB 2005. Edición 2006*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 289-301.
- Calduch, Rafael (2004), “Política exterior y de seguridad de España en 2003”, *Anuario Internacional CIDOB 2003. Edición 20064*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 25-36.
- Espósito, Carlos (2005), *Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior*, FRIDE, Documento de Trabajo, nº 4, febrero 2005, Madrid.
- Moratinos, Miguel Ángel (2004), “Una nueva política exterior para España”, *Política Exterior*, nº 99, mayo/junio, pp. 65-69.
- Palacio de Oteyza, Vicente (2008), “Cuatro años más de política ‘exterior’?”, *Política Exterior*, nº 121, enero/febrero, pp. 95-107.
- Palacio de Oteyza, Vicente, y Fernando Rodrigo (2004), “Política exterior: la ilusión del consenso”, *Política Exterior*, nº 99, mayo/junio, pp. 87-96.
- Real Instituto Elcano (2007), *La política exterior de España: balance y debates parlamentarios (2004-2008)*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Sahagún, Felipe (2005), “política exterior y de seguridad de España en 2004”, *Anuario Internacional CIDOB 2004. Edición 2005*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 265-281.
- Sanahuja, José Antonio (2006), “El viraje *neoon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina”, *Pensamiento Propio*, nº 23, enero-junio, pp. 9-36.
- Sanahuja, José Antonio (2007), “La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”, *Quórum. Revista Iberoamericana*, nº 19, invierno, pp. 37-55.
- Sartorius, Nicolás (coord.) (2008), *Los objetivos de España en su Acción Exterior*, Fundación Alternativas, OPEX, Madrid.