

SOBRE EL CONSENSO POLÍTICO

por

Manuel FRAGA IRIBARNE
Presidente de la Xunta de Galicia

¿Mantiene algún valor sustantivo una regla como la del consenso o la unanimidad, que parece típica de los regímenes autoritarios o dictatoriales, en el marco de unas sociedades democráticas cuya regla básica parece ser la de la mayoría absoluta?

La regla de la decisión unánime o consensuada mantiene en toda circunstancia un valor esencial para el mantenimiento de la paz y la resolución económica de los conflictos en los grupos humanos, por las razones que se aducen a continuación, y en los términos que se estipulan al paso.

I

Tras el disenso cósmico que supuso la segunda guerra mundial, y los subsiguientes procesos de descolonización global y guerra fría planetaria, el pensamiento de la segunda mitad del siglo XX estuvo lleno de teorías sobre el consenso, o de intentos de conseguirlas. De hecho, esas teorías proliferaron en los dominios de la lingüística, la filosofía, la sociología, la economía y la politología.

Durante la década de los setenta esas teorías experimentaron un vivo despertar en España, con el interés añadido de que, por un lado los ciudadanos, y por otro los dirigentes

de los partidos políticos de mayor implantación, las pusimos en práctica a la hora de administrar nuestro proceso de transición de un régimen de carácter autoritario y dirigido a otro de signo democrático y parlamentario. El consenso funcionó particularmente, en el momento de redactar y aprobar la Constitución política de 29.12.1978, ahora vigente en España, como es sabido.

¿Tiene algún interés el análisis del caso español para los procesos de transición a la democracia que se están realizando o penden de realización en Iberoamérica en la primera década del siglo XXI? Generalmente se responde afirmativamente a esa pregunta. Yo me sumo a esa opinión, pero matizándola mucho.

Pienso, en efecto, que conviene sopesar el interés que tiene el proceso de consenso político constitucional operado en España en 1978 para Iberoamérica a la luz de algunos axiomas elementales. P. e., el clásico que dice que "la historia es la maestra de la vida", tan adecuado para la vida política; o el moderno que dice que "el arte política no tiene otro laboratorio aceptable que el de la historia".

Dicho eso, creo que no es prudente llevar la posibilidad de enseñanza e inspiración del caso español más lejos de lo que esos principios generales permiten. En la misma línea hay otro brocardo antiguo que dice que "los pueblos que ignoran *su* historia están condenados a repetirla". Me permito subrayar el posesivo *su* porque sugiere muy bien el límite de las aplicaciones analógicas en el caso. La historia de cada pueblo alecciona a ese pueblo, pero no a los demás, salvo excepciones. Y las únicas excepciones son las que establece la historia de los pueblos que son en cada época los pueblos dirigentes a escala planetaria, como lo fueron, por poner algunos ejemplos turgentes, la Hélade de ALEJANDRO MAGNO, la Roma de OCTAVIO AUGUSTO, la España de CARLOS V, la Francia de NAPOLEÓN o la Inglaterra de la reina VICTORIA.

Por otra parte, es verdad que los pueblos íbero-americanos y los íbero-europeos tenemos tres siglos largos de historia común, el XVI, el XVII y el XVIII. Por eso, nuestro

modelo de transición de los años 70 del siglo XX, basado en el principio del consenso como forma de mediar entre el inmovilismo y la ruptura por la vía de la reforma, puede que sea al fin algo más útil para ellos que otros más próximos en el tiempo, pero más alejados en el diapasón cultural, como puede ser el modelo ruso de transición de los años 90. Pero no menos verdad es que, desde 1820 hasta 2002 han transcurrido casi dos siglos en que España y los países hispanoamericanos han vivido casi de espaldas. Ese prolongado desencuentro se traduce en desentendimientos lingüísticos demasiado fuertes, que hacen muy difícil la traslación del discurso político de una a otra orilla del Atlántico. Pero los matices del discurso político son cruciales cuando se trata de buscar consensos operativos.

II

Por lo dicho me parece oportuno enfocar el asunto desde un punto de vista teórico general, sin perjuicio de dejar para otra ocasión la eventual ilustración con instantáneas. Desde aquella perspectiva expreso mi punto de vista acerca del método del consenso por pensar que puede ser muy fértil en Iberoamérica, independientemente de sus precedentes hispanos. Pero llegado ahí se hace necesario precisar un poco el consenso de que hablamos. Porque la noción de consenso es equívoca, como lo son en mayor o menor medida todas las nociones jurídico-políticas.

Antes de aplicar el método del consenso a la resolución de un problema político cualquiera, como p. e., el de conducir por su cauce una transición de una dictadura a una democracia, o un estado centralizado o simple a otro autonómico o complejo, conviene recordar que una cosa es el Estado y otra la sociedad, y distinguir consecuentemente entre el consenso social y el consenso político. El primero es cosa de toda la ciudadanía. El segundo en cambio es cosa exclusiva de los partidos políticos y sus líderes.

El consenso social es una especie de poder civil implícito que resulta de la aceptación generalizada de una serie de valores, mitos, sentimientos, costumbres y reglas de

comportamiento, que crean una base consuetudinaria de respeto a lo establecido.¹ Cuando una sociedad cuenta con ese consenso en grado amplio (en pequeñas dosis nunca falta) tiene adelantado mucho trecho para comprender y aceptar la aplicación del consenso político en sus dirigentes.

El consenso político es un compromiso establecido entre varios, entendido el término *compromiso* en el sentido británico de la palabra, de un acuerdo basado en mutuas concesiones, que sólo puede ser tal si las partes entran en un verdadero compromiso con lo pactado, entendido el término *compromiso* ahora en el sentido español de la palabra. Este consenso operativo es siempre, para cada conflicto, un momento inicial y pasajero de unanimidad que abre paso a otros acuerdos casi unánimes y sucesivamente más débiles, y los sustenta. La unanimidad exige que se hagan concesiones mutuas, y por eso el verdadero nombre que se puede dar a lo que imprecisamente se suele describir como *consensos* es el de *concesiones*.²

Pero también la unanimidad es un bien escaso. No se puede prolongar más allá de la zona de las reglas del juego negociador o procedimental, y de los no más de dos o tres objetivos prioritarios, y por ello considerados indiscutibles. De ahí se sigue que todo lo demás se decide por mayoría, y que la verdadera actitud de un consenso democrático reside en aceptar sin vetos ni reservas, para después de puestas las bases de entendimiento, la parte inevitable de todo acuerdo parlamentado, que es el respeto a la regla de la mayoría.³ Así que después del momento del consenso de transacción, que consiste en pasar todos por lo que en principio consideramos malo, debe llegar el momento del consenso de concertación,

¹ Me remito al primer estudio contenido en mi libro *Ideas para la reconstrucción de una España con futuro* (Barcelona, Planeta, 1980).

² Ver el ensayo número 8 de los impresos en mi libro *La leal oposición* (Barcelona, Planeta, 1983).

³ Me remito ahora a otro de mis libros, *La Constitución y otras cuestiones fundamentales* (Barcelona, Planeta, 1978) y de nuevo al primero de los ensayos allí editados, en especial a la p. 21.

que consiste en ponerse de acuerdo para mejorar lo que se pueda. Eso significa que también caben los consensos puntuales, y que es preciso buscarlos siempre antes de pasar a aplicar la regla de la mayoría cualificada o de la mayoría absoluta.⁴

III

El consenso político es un método complejo y delicado para el que tienen que estar mínimamente preparados sus principales actores. Ahora bien, desde esa perspectiva considero interesante recordar la doctrina del consenso elaborada, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, por el premio Nóbel de economía James BUCHANAN, en el marco de su teoría económica política de la elección pública (*public choice*), que es la más rigurosa de las que conozco. Esta teoría, por otra parte, es la que mejor explica lo ocurrido en España, cosa tanto más llamativa, cuanto que la mayoría de sus voceros no tuvieron en cuenta para nada el caso español al elaborarla. También creo que es la que más fácilmente se puede adaptar al *pathos* político cultural americano.

La doctrina buchanaiana del consenso está pensada para la resolución de conflictos derivados de la disputa entre miembros de un grupo social (ejemplarmente el grupo nacional) por la titularidad de bienes o derechos concretos. En sustancia, se basa en el expediente de distinguir entre dos tipos de acuerdos:

a) Los acuerdos que versan sobre *los fines últimos a conseguir, así como los procedimientos para negociar*, los cuales se deben decidir por *unanimidad, o quasi unanimidad*.

b) Y los acuerdos que versan sobre *todos los demás temas puntuales* a que se extiende el conflicto, los cuales se deben resolver en sucesivas decisiones, tomadas en mo-

⁴ Sobre esto me extiendo en el apartado 7.6° de mi libro *El retorno a las raíces* (Barcelona, Planeta, 1984).

mentos ulteriores por aplicación de las reglas consensuadas, y adoptadas mediante *mayorías cualificadas no unánimes, sino simplemente absolutas, o minoritarias, o mínimas*.

Esta doctrina se aplica preferentemente en el campo del derecho constitucional, siendo la constitución, por definición, la *norma normarum* en cada sistema jurídico. Pero va de suyo que, por analogía la doctrina buchianiana del consenso se aplica por igual a toda clase de contratos (por ejemplo, los estatutos de las autonomías regionales, o municipales, o de las instituciones no territoriales, así como los tratados internacionales); pues todos los contratos son sociales (también los de derecho privado civil, mercantil o laboral), y no sólo lo es el llamado "contrato social" por antonomasia, que es el rousseauiano.

La ventaja principal que tiene el consenso como idea normativa, es que ofrece una regla práctica, realista, adaptativa y flexible. Y el mayor inconveniente con que choca es que ninguna doctrina del consenso puede evitar que alguno de los negociadores de un pacto cualquiera lo adultere con la pretensión de hacer política basada en ideologías o ideales rígidos, o en principios dogmáticos u objetivos específicos que sean por su propia naturaleza innegociables. Los hombres de este talante no sirven para el consenso, ni creo que tampoco para la política.

Decía a este respecto Alfonso RODRÍGUEZ CASTELAO, el político gallego que vivió buena parte de su vida en Iberoamérica, que los hombres que se pasan la vida predicando las excelencias de una doctrina política o social no se percatan de que el verdadero heroísmo consiste en convertir los deseos en realidades y las ideas en hechos... También ha dicho Giovanni SARTORI, a quien cito de memoria como a CASTELAO, que el consenso no es un modo de pensar único, postulado por una visión monocromática del mundo; sino que evoca el interminable proceso por el cual una gran variedad de modos de pensar, y de intereses discordantes, se adaptan a unas coaliciones cambiantes empeñadas en persuadirse y transformarse recíprocamente. Efectivamente, en el consenso, lo principal no es compartir las

razones por las que se coopera con otros para lograr resultados reales: lo principal es lograrlos de hecho.

Por eso, aunque esta doctrina presenta muchas caras, parece oportuno que miremos ahora, a los efectos de nuestro actual objeto de diálogo, sólo las que tienen que ver con esta tesis: Lo que se persigue aplicando el principio del consenso a la resolución de los problemas políticos constituyentes no es ninguna *verdad social teórica* sino el *bien social práctico*.

IV

El tópico del consenso surge en la doctrina de la elección pública con ocasión de responder a una pregunta que formulan los escritos de la misma dedicados a la división denominada "economía constitucional" (*constitutional economics*), en estos términos propios de la filosofía política: *¿cómo puede llegar a alcanzarse un acuerdo sobre las reglas que presiden su propio orden social la gente que está involucrada en procesos de interacción política?*⁵ Se sobrentiende que las que se buscan son reglas *buenas*, o sea, reglas que funcionen, y que funcionen lo mejor posible. Dichas reglas son, desde luego, aquellas que en el futuro inmediato evitarán, aminorarán, o resolverán los conflictos de determinación de la titularidad de cualesquiera derechos o cosas con el menor coste para todos los involucrados en ellos.

La doctrina de la elección pública responde, en sustancia, a esos interrogantes sosteniendo que *el consenso, es decir, la decisión basada en la unanimidad o casi unanimidad*, es la mejor forma de designar legisladores y de formular reglas, así generales (leyes) como particulares (sentencias o contratos). La doctrina se resume en los siguientes asertos.

⁵ BUCHANAN, James M.: "Prefacio": PUY FRAGA, Pedro: *Economía política del estado constitucional. Fundamentos de economía constitucional* (Barcelona, Cedecs, 1996. 528 pp.) 13-14, a p. 14. El libro del profesor PUY FRAGA ofrece una buena exposición del tema, y además una bibliografía exhaustiva sobre el mismo.

1º) Un acuerdo es bueno cuando ha sido conseguido por unanimidad, es decir por el consentimiento de todos los afectados por él, según el principio de PARETO que dice que *la regla, sentencia o contrato más justo es aquel que establece una situación en la que no es posible proceder a una redistribución de derechos distinta que aumente el nivel de satisfacción o utilidad de un individuo miembro de un grupo dado, sin que disminuya el nivel de satisfacción o utilidad de otro individuo miembro del mismo grupo.*

2º) Los contenidos axiológicos o altruistas de los acuerdos también los justifican, pero tal cosa sólo ocurre *después* de haber sido adoptados por razones individuales egoístas e interesadas. Dicho de otro modo: los valores abstractos y altruistas juegan también un rol en el establecimiento de las reglas, las decisiones y los contratos: pero no el rol central, sino diversos roles periféricos. Los *juicios categóricos*,⁶ y el *altruismo*⁷ entran en las motivaciones subjetivas que mueven a actuar a los individuos implicados en los momentos anteriores y posteriores al acuerdo definitivo. Además, éste las recoge para encauzarlas en orden a promover su realización, o para incriminarlas en orden a disuadir su violación. Pero la justicia de las reglas, sentencias y contratos depende en primer lugar de la aceptación del acuerdo. La eficiencia de la regla, decisión o contrato acordados no depende en primer término del contenido de lo acordado; sino que se deriva primeramente de la existencia misma del acuerdo o pacto voluntario multilateral que mezcla y compensa los valores verdaderamente queridos por cada uno de los individuos implicados.

3º) El conocimiento de las cosas que presentan los individuos como verdades, aunque sea para justificar sus actos, no se corresponde muchas veces con lo que piensan: todos enunciamos proposiciones teóricas, no para que las conozcan los que nos escuchan, sino

⁶ Es decir, los juicios individuales que expresan valores por no basarse en intereses particulares y formularse con independencia de los intereses de quienes los enuncian.

⁷ Es decir, el principio operativo de quien actúa maximizando los intereses ajenos por encima de los propios.

para que hagan lo que queremos, sin decirles qué es lo que queremos que hagan. La auténtica voluntad de los individuos no se puede inducir por tanto sólo de sus opiniones verbalizadas, y formuladas teóricamente al margen de sus intereses y situaciones; sino que se manifiesta de forma más segura en las decisiones votadas de forma libre, o mínimamente coaccionada, para resolver un conflicto de titularidad de derechos, declarado o de inminente declaración.

4º) El valor colectivo último de una regla, decisión o contrato está en los procesos o procedimientos; y hay que considerar bueno, o justo, para los envueltos en un conflicto, el mandato que emerge de un acuerdo entre los seres humanos libres implicados en él: porque es lo que ellos quieren, independientemente de la evaluación moral personal que el resultado considerado en si mismo le merezca a cada uno de ellos, o con mayor razón, a un extraño al grupo. En realidad, el extraño a un grupo no debería nunca tener jurisdicción: el legislador, el juez y el jurisprudente deben ser siempre miembros del grupo (naturales o naturalizados, claro está, pero miembros actuales del grupo).

5º) La evaluación en términos de justicia, es decir, de bondad o de adecuación al caso, de la regla, la decisión o el contrato buscados depende en exclusiva de la opinión de los individuos implicados, dadas las alternativas potenciales viables con las que se enfrentan, y la diversidad de intereses individuales que mueve a cada uno de ellos.

6º) El análisis de las conductas jurídicas colectivas que conducen a la adopción de normas, sentencias o contratos no se puede entender plenamente fuera de las ideas e intereses individuales específicos de las personas involucradas en cada conflicto actual, porque el acontecer jurídico, político o económico es un proceso de intercambio continuo en el que los valores absolutos se expresan a través de los propios individuos, y tienen que ser aceptados por ellos, ya que no pueden imponérseles en razón de una superioridad ética o normativa no reconocida por ellos.

7º) En las situaciones de desigualdad inicial entre los decisores, que son las ordinarias, la regla de la mayoría sólo se justifica normativamente si se comprueba que el procedimiento de resolución de conflictos de desigualdad es equitativo; pero la adopción de la regla procedimental que garantice esa equidad puede llevar al grupo a caer en el irresoluble problema de la regresión infinita. Para evitar ese camino hacia el absurdo sólo hay un medio: encontrar por consenso *la regla de procedimiento* que hará aceptables después el funcionamiento de *otras reglas mayoritarias o minoritarias* para según los casos; y excepcionalmente, también consensuales. P. e., el consenso es preceptivo en el matrimonio y en todos los contratos bilaterales. En ese sentido puede decirse que la *mayoría*, o las reglas de las mayorías absolutas, minoritarias o cualificadas, juega un papel normativo secundario con respecto al *consenso*, o regla de la unanimidad (real o técnica). *Las reglas de las mayorías absolutas (Número partido por dos, más uno), o de otras mayorías más débiles o más cualificadas, sólo se pueden legitimar normativamente sobre un consenso previo, o sea, sobre un acuerdo casi unánime (totalmente unánime en el límite) sobre los temas y las cuestiones a las que podrán aplicarse ellas mismas a posteriori.*

V

Los críticos del consensualismo han argüido a todas las teorías del consenso más de una objeción que tiene que ver con la perspectiva del rol de la verdad y del bien dentro de ella, y que por eso interesa recordarlas aquí. Las más notorias buscan desautorizar el método del consenso por una de estas cuatro razones:

- 1) Porque el consenso puede construirse en base a *informaciones erróneas*.
- 2) Porque los consensuantes pueden entender *erróneamente los términos* pactados.
- 3) Porque el consenso puede pivotar sobre *valoraciones erróneas*.

4) Y porque las minorías pueden utilizar sus votos estratégicamente utilizando el veto, incluso *falseando sus propias preferencias*.

Todas ellas están formuladas hace mucho tiempo en la literatura antidemocrática con *topoi* como el que dice que "un error repetido mil veces sigue siendo un error". Eso es verdad. Es exactamente, una verdad teórica. O como el que dice que "dos más dos no son cinco, aunque lo afirmen un millón de necios". Por supuesto. Pero va de suyo que las verdades teóricas no se votan, ni se deciden por mayoría, ni por unanimidad. Sencillamente, se constatan, y no hay más que hacer, salvo constatar como incapaces a los individuos que niegan la evidencia. Pero decidir es determinar lo que tiene que hacerse de una forma u otra, y lo único excluido, por fuerza de cosas, es la quietud contemplativa y la beatitud teórica.

Así pues, las mentadas objeciones no tienen apenas nada que ver con el acto práctico de mandar, prohibir, permitir o atribuir algún derecho a alguien, o alguna regla a todos, sea por consenso, sea por alguna clase de mayoría.

Otra es la cuestión si la referimos al contenido preceptivo de una resolución. Veamos p. e. esta proposición: "Una injusticia mantenida por unanimidad sigue siendo una injusticia". Se trata de una verdad teórica, que no puede ser argüida como un error teórico. Pero es contrafáctica y utópica. Cuando casi todos dicen que algo es justo es que no hay casi nadie que se oponga a una actuación (y vuelvo a recordar que en este juego los no afectados por la decisión no cuentan). Así pues, no hay cuestión práctica: la propuesta consensuada se puede ejecutar resolviendo el conflicto existente y sin crear otro nuevo, que es de lo que se trataba.

Por lo demás, *de facto* cuesta trabajo imaginar que todos los miembros capaces de un grupo, sobre todo si es un grupo nacional o estatal, puedan manifestarse de acuerdo en valorar positivamente algo que merezca un juicio externo negativo generalizado, o en or-

denar algo perjudicial para todos o casi todos. Aún así, en los pocos casos en que se pueda dar tamaña incongruencia, el consenso comporta, cuando menos, una parte de justicia: el perjuicio resultante se repartirá con más igualdad, es decir, con más justicia. Por eso resulta prácticamente inimaginable el logro de un consenso sobre reglas que puedan resultar perversas para todos los consensuantes.

VI

No quisiera que nadie pensara que defiendo el relativismo o la carencia de convicciones. No creo que la verdad ideológica o teórica queden fuera del discurso político (legal, judicial y contractual). No, pero sí creo que queda fuera del núcleo mismo del proceso que concluye en un consenso cualquiera. Y pienso, además, que no hay que alarmarse por ello. Como es lógico, el consenso no es ninguna panacea. Es solamente un principio práctico que sirve para resolver algunos problemas, y sólo esos. Realmente, la verdad tiene en el discurso político (legal, judicial y contractual) un puesto importante, pero modesto: el que se refiere a las cuestiones de hecho que motivan subjetivamente el voto en la decisión colectiva. Enfatizo para concluir la importancia y la modestia de ese rol de la verdad en la política.

Quien toma la decisión de consentir con los demás en los artículos de una ley, en el fallo de una sentencia, o en las cláusulas de un contrato social o privado, es porque calcula que los textos contienen la verdad más probable en sus referencias descriptivas de la realidad, y aun en los cálculos que se hacen, como proyección de futuro, sobre los resultados de la programación; y porque admite que los principios que se proponen en ella tienen consistencia estimativa, en relación con el cuadro de las verdades prácticas que cada uno guarda en su almarino. Pero en el mismo acto de consensuar el programa de actuación, las verdades fundantes desaparecen del presente y quedan en el antes y en el después; en el pasado, en la intimidad de los argumentos propuestos o aceptados; y en el futuro, en las proyecciones optimistas de lo que sucederá, y se podrá quizás verificar luego, aún después. Como

dijo Jacques MARITAIN del consenso obtenido en la correspondiente comisión de las Naciones Unidas sobre el texto de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, había consenso en defender aquella lista de derechos y libertades en los términos allí expresados, y era mejor no preguntar a cada delegado que la votó sus razones personales para votarla positivamente.

La verdad cuenta para resolver los conflictos. Pero los humanos necesitamos cerrar confrontaciones, incluso al precio de "sacrificar las verdades teóricas". Por esa razón impone la praxis jurídica y política que se dé por *verdad* el cuadro descriptivo que el grupo, *ne-mine discrepante*, acepta que es *verdad*. Toda la teoría de las presunciones de verdad llamadas *iuris tantum* y *iuris et de iure* se construyen sobre esa base. También la teoría del consenso: esta evidencia es la que predica el viejo aforismo jurídico que establece que *consenso anula error*.⁸

A mi parecer, lo que aquí resulta más relevante es el hecho de que el elemento normativo a que finalmente se reduce el contenido de todo acuerdo político (legal, judicial o contractual) no tiene que ver con la *verdad* y la *falsedad* de las cosas que se afirman o niegan con *conceptos especulativos*; sino que el elemento normativo a que finalmente se reduce el contenido de todo acuerdo político (legal, judicial o contractual) con lo que tiene que ver realmente es con el valor de bien o de mal que tienen las cosas que se quieren o se rechazan, con *actos prácticos* de *justicia e injusticia*, *ganancia y pérdida*, y en definitiva de *bien*, y *mal*. Y sobre todo con la voluntad de concluir un conflicto "lavando la cara", o con la voluntad contraria de continuarlo "a cualquier precio" o "a vida o muerte". Esta última actitud es precisamente la que mantienen los que se oponen al consenso por principio.

⁸ MARTÍNEZ, Marcos G.: *Antología de dichos jurídicos y éticos tradicionales* (Madrid, Civitas, 1986. 238 Pp.) aforismo N° 589, P. 40.

En conclusión, podemos decir que la regla de la decisión unánime o consensuada mantiene en toda circunstancia, también dentro del sistema democrático, un valor esencial para el mantenimiento de la paz y la resolución económica de los conflictos en los grupos humanos, en cuanto permite determinar los objetivos esenciales que justifican la cooperación sin disidencias, y también las reglas de procedimiento por las que se fijan las mayorías relativas o absolutas por las que se decidirán las opciones o divergencias puntuales de la actividad comunal.