

# LA FUNCION DE PLANIFICACION EN POLITICA EXTERIOR

Por ANGEL VIÑAS

Catedrático de Estructura e Instituciones  
Económicas. Universidad Complutense

*Sumario:* 1. Planificación y política exterior.-2. La experiencia francesa.-3. La experiencia alemana.-4. Una perspectiva desde España.

Hace ahora un año el primer ministro japonés, Yasuhiro Nakasone, en un discurso ante el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, comenzó su intervención recordando que cuando se pidió a uno de los políticos más veteranos de su país que hiciera una predicción sobre el panorama político la respuesta fue que «en política una pulgada por delante es ya territorio oscuro». La idea que subyace a esta afirmación es, evidentemente, que no resulta fácil anticipar lo que encierra el futuro. Si se lleva esta noción al tema sobre el que me corresponde disertar, podría aducirse que si no cabe prever lo que nos aguarda al doblar la esquina difícilmente se planificará la marcha hacia una meta más separada.

Por otro lado, si la política doméstica, interna, fluye hacia un mañana impredecible cuando, como sabemos, se desarrolla dentro de un marco de referencia definido, con protagonistas que siguen unas reglas del juego determinadas, dentro de cauces conocidos y arropados

por instituciones que recortan una variedad teóricamente muy amplia de comportamientos, actitudes como la del innominado político japonés habrán de florecer con tanta mayor facilidad cuando lo que se trata de anticipar es el acontecer futuro en la escena internacional sobre la cual se proyecta la política exterior.

Esta escena difiere considerablemente de la interna: carece de los mecanismos de sanción, legal o moral, que existen en la última; su marco de referencia no es uniforme; las soberanías e intereses nacionales se entrecruzan y entrechocan y la pluralidad de posturas de los protagonistas no es fácilmente reducible a un mínimo común denominador.

Y, sin embargo, no hay actividad política, ya sea en lo interno o en lo internacional, que no se base en la previsión de ocurrencia de ciertos escenarios o conjuntos organizados intelectivamente de sucesos posibles.

Renunciar a explorar lo que nos aguarda a la vuelta de la esquina es una confesión de impotencia que no suele hacerse. De hecho, no se hace: en política exterior la planificación de contingencias es tan antigua como la política exterior misma.

El problema esencial sobre el que, en unas jornadas de estudio sobre el Servicio Exterior del Estado, deseo concentrarme es cómo traducir organizativa o institucionalmente tal esfuerzo de previsión del futuro.

## 1. PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA EXTERIOR

Situado en esta perspectiva habré de empezar por una afirmación rotunda: la idea de que sean necesarios arreglos especiales para introducir una cierta planificación en la política exterior no goza de general aceptación.

Se argumenta, en efecto, que el horizonte temporal al que en ella se extiende la actividad planificadora es, obligadamente, limitado y que el análisis, diagnóstico y previsión de los procesos que afectan a las relaciones externas de países sumergidos en la dinámica de la alternancia gubernamental pueden ser desarrollados en el período corto o semicorto por las unidades operativas. No existe, en efecto, ejecución de la función «política exterior» sin una comparación, explícita o implícita, de alternativas, de posibles formas de actuación, de anticipación de las respuestas que puedan emanar de la escena internacional. En este sentido se aduce que lo que se precisa es, esencialmente, robustecer

dichas unidades operativas y buscar a este nivel la adecuada fusión entre ejecución y previsión.

Todo un cuerpo de literatura ha subrayado, por lo demás; las especificidades de la política exterior y las dificultades de la labor anticipatoria en dicho campo: no en último término ésta consiste en otear a tiempo actuaciones y reacciones extranjeras, individuales y colectivas, en persecución de objetivos y en defensa de intereses con arreglo a pautas de comportamiento profundamente influidas por tradiciones, culturas y contextos muy diferentes y frente a los cuales acecha siempre el peligro del etnocentrismo propio.

En definitiva, se alega con mayor o menor autoridad que la política exterior es una actividad difícilmente planificable, que no obedece a regularidades determinables con exactitud, salvo a un nivel especulativo y teórico, y que enfrenta a un futuro raramente cognoscible. La experiencia en la gestión; la exposición a escenarios, países e interlocutores muy diversos; el conocimiento de la historia y los *skills* desarrollados o generados en la propia actividad serían, por el contrario, los elementos insustituibles a potenciar, tanto en las unidades operativas como en los centros de decisión para anticipar el «futuro» en el horizonte corto hasta donde llega la capacidad de prever y diagnosticar comportamientos humanos, que encierran siempre un fuerte componente de impredecibilidad.

Para quienes así piensan —generalmente hombres de la *praxis*— el «futuro imprevisible» empieza mañana. La referencia al político japonés con que inicié mi intervención es suficientemente ilustrativa.

Fuera de la *praxis* —y refugiadas en las comparativamente poco procelosas aguas universitarias— abundan aquellas interpretaciones que destacan la determinabilidad de estructuras y procesos que comprimen los márgenes de libertad de los actores de la escena internacional, que subrayan la continuidad de unas y otros como elemento esencial de su predictibilidad y que tratan de resaltar tendencias, regularidades, sistemas. En estas interpretaciones el futuro está ya predefinido, en germen, en el presente o es extrapolable, en buena medida, desde éste y desde el pasado.

Por consiguiente, se aduce que las especificidades de la política exterior y de las relaciones internacionales no justifican la no inclusión de ambas en la actividad ordenadora, planificadora y, en último término, conformadora del futuro que impulsan la voluntad del hombre y sus organizaciones.

Frente a esta controversia, expuesta aquí quizá en claroscuro y sin las adecuadas matizaciones, en una perspectiva operativa como la que supongo caracteriza estas Jornadas y que no traduce el enfoque del ensayo académico, deben mencionarse los siguientes extremos:

1.º La creación de unidades de planificación en los Ministerios de Asuntos Exteriores es el resultado de un largo proceso de experimentación organizativa en el campo de la conducción de la política exterior. La idea fue, en un principio, muy debatida y sólo tras la introducción del dirigido por George F. Kennan en el Departamento de Estado de 1947 pudo abrirse camino, aunque lentamente, en otras Administraciones.

Según valoraciones de la literatura especializada la experiencia lograda no ha correspondido siempre a las esperanzas depositadas. Sin embargo, incluso en aquellos ministerios conservadores (el caso de Holanda es paradigmático) en que esta innovación organizativa chocó con mayores resistencias, a lo largo de los años sesenta y setenta se crearon unidades encargadas de tareas de planificación de la política exterior.

La literatura ha manejado diversas razones explicativas de esta proliferación. En general, se relacionan con los efectos que tiene la creciente interdependencia en que se mueven las relaciones exteriores sobre la capacidad organizativa y, por ende, sobre las posibilidades de análisis y previsión de las burocracias ejecutivas de los Ministerios de Asuntos Exteriores.

Dichos efectos, según una categorización muy extendida, se derivan de fenómenos como la multiplicación de problemas y circunstancias que afectan a los intereses exteriores de los Estados y que requieren un aumento considerable de la capacidad de análisis y seguimiento por las burocracias de Exteriores o la ampliación del abanico de funcionarios (de Exteriores o no) que se relacionan cada vez en mayor medida con temas internacionales.

2.º La insólita complejidad de las relaciones internacionales en nuestra época y la intervención activa de nuevos actores en la escena exterior, transnacionalizada, interdependiente, con la proyección de funciones internacionales en los aparatos de la Administración «interior» de los Estados contemporáneos obligan a los Ministerios de Asuntos Exteriores a poner en práctica sistemáticamente una *labor integradora* que elimine, en la mayor medida posible, tanto el error (inevitable) como el *wishful thinking*.

3.º En un entorno internacional encrespado y pluridimensional parece conveniente combinar de la manera más eficiente posible pronóstico y acción, previsión y ejecución, enriqueciendo el abanico de *inputs* de que se nutre la formulación de la política exterior. En definitiva, se trata de no vivir constantemente «día a día», sino, con todas las limitaciones, apuntar hacia el futuro inmediato, integrar la percepción de éste en la gestión de hoy y revisar constantemente supuestos y premisas que corren el riesgo de resultar obsoletos ante la rápida evolución del entorno.

4.º La labor planificadora cumple una función insustituible. Al político, frente a lo que ocurre con el funcionario o el contemplador universitario, la complejidad de la realidad no puede ni debe asustarle. Le interesa aprehender los fenómenos de una realidad multidimensional no tanto por su mayor o menor predictibilidad cuanto por su mayor o menor «influenciabilidad». Por muy encrespada que esté la escena internacional, la acción política no puede replegarse: en un sentido profundo, *en política exterior no cabe renunciar a la acción* y, por consiguiente, se plantea el problema de si dicha acción ha de improvisarse en lo inmediato o si ha de integrarse en un horizonte temporal adecuado, más o menos predecible, para sopesar alternativas y, en último término, fortalecer la acción de los decisores. Esto requiere reflexión y, en consecuencia, un mínimo de previsión.

Todo ello ha obligado a los Ministerios de Asuntos Exteriores a experimentar fórmulas organizativas diversas para:

1. Identificar posibles líneas de evolución de las relaciones internacionales que, de no mediar acción alguna, generarían problemas o implicarían pérdida de oportunidades.

2. Definir con amplitud y precisión los objetivos e intereses nacionales a largo plazo y establecer, en consecuencia, el esquema de prioridades sobre el cual apoyar la acción exterior.

3. Garantizar que la gestión diaria de la política exterior tenga en cuenta los objetivos y prioridades a plazo más amplio.

4. Modificar estrategias y actuaciones en función de los cambios de coyuntura, de los previsibles y de los efectos de actuaciones pasadas.

La experiencia ha puesto de relieve que las *unidades ejecutivas u operativas se encuentran con frecuencia tan desbordadas por los requerimientos que plantean la gestión diaria de la política exterior, la*

*necesaria absorción de la información y la obligada respuesta a los problemas corrientes que apenas si tienen tiempo o recursos para atender las funciones típicas de las unidades de planificación.*

Estas funciones, según expertos norteamericanos, son las siguientes:

- a) Desarrollo de las bases conceptuales de la política exterior a largo plazo.
- b) Exploración de líneas de actuación futura.
- c) Revisión y análisis de los supuestos en que se fundamenta la política exterior seguida.
- d) Valoración de los efectos de esta última y de su relación con los supuestos que la informan.

En último término, la labor de planificación contribuye a perfilar la preparación de decisiones, robusteciendo y mejorando los *inputs* que alimentan tal proceso.

A efectos de ejemplificar dicha labor, quisiera traer a colación aquí dos casos muy diferentes que conozco en alguna medida personalmente: el francés y el alemán. Me detendré con especial detalle en el primero.

## 2. LA EXPERIENCIA FRANCESA

La idea de introducir algún tipo de unidad planificadora en el Quai d'Orsay se remonta a comienzos de los años sesenta. Los primeros atisbos, un servicio de estudios sobre la URSS, no tuvieron demasiado éxito y fueron rápidamente absorbidos por las direcciones generales (1).

Siguiendo el ejemplo del Ministerio de Defensa, que lo estableció en 1965, tres años más tarde Michel Debré creó un centro de prospectiva y evaluación. Por la misma época se consideró también la posibilidad de montar un servicio que estudiara las implicaciones a largo plazo de la acción política y analizase las diferentes soluciones posibles a una crisis internacional. Tras la marcha de Debré los esfuerzos quedaron paralizados a pesar de nuevos proyectos que no llegaron a cuajar.

Con la llegada al Quai d'Orsay de Michel Jobert la situación cambió. El nuevo ministro había sido ya sensible, cuando era secretario general de la Presidencia, a los argumentos de especialistas tales como Thierry

---

(1) Esta primera parte del caso francés se basa en Samy Cohen, «Prospective et Politique Etrangère: Le Centre d'Analyse et Prévision du Ministère des Relations Extérieures», *Revue Française de Science Politique*, diciembre de 1982.

de Montbrial y de Jean Louis Gergorin sobre la necesidad de introducir elementos de planificación en la política exterior y ambos pasaron a encargarse de la nueva unidad cuyas funciones se definieron rápidamente:

- Debía estudiar a medio y largo plazo ciertos segmentos del contexto internacional.
- Debía analizar en toda su amplitud ciertos problemas internacionales, designados por el ministro, con el fin de exponer diferentes opciones para decisión.

Siempre bajo una relación estrecha con el ministro, lo que dio en denominarse Centro de Análisis y Previsión (CAP) topó con tres problemas esenciales. El primero se refirió a la oscilación entre los dos polos de atracción a que apunta el trabajo de una unidad planificadora. Por un lado, la reflexión a largo plazo sobre amplias tendencias. Por otro, el deseo de relevancia y de servir de ayuda al ministro y a las direcciones generales.

El CAP se inició subrayando esta última tentación, lo cual era lógico si quería demostrar su utilidad inmediata.

El segundo problema con el que se enfrentó el CAP era también evidente y se inscribe en la naturaleza del trabajo de planificación. Por una parte, deseaba seguir lo más cerca posible los intereses del ministro y atender a sus peticiones, por urgentes que éstas fuesen, aunque, en ocasiones, bordearan lo operativo. Por otra, existía la necesidad de realizar trabajos a plazo no tan inmediato y de naturaleza más reflexiva y profunda.

El tercer problema estribó, como no podía por menos de ocurrir, en definir la relación con las direcciones generales. El CAP fue acogido, en principio, glacialmente y, quizá por la personalidad del primer director, no se esforzó demasiado en mejorar dicho contacto. Provisto de medios financieros de importancia, entendió complementar y mejorar la labor de los Servicios acudiendo a expertos ajenos al ministerio.

Cuando cesó Jobert, sus sucesores no cuestionaron la existencia del CAP, a pesar de los deseos de los funcionarios del Quai d'Orsay. Antes bien, se le reforzó de cara a la pugna intraburocrática con ciertos mecanismos indispensables, pero que hasta entonces no habían sido aprobados (posibilidad de relación directa con las embajadas francesas en el exterior, recepción de todos los telegramas relevantes, participación del jefe en las reuniones del Consejo de Dirección del ministerio, etc.).

En esta fase el CAP se introdujo de manera decisiva en el mundo de los problemas político-militares y de seguridad, haciendo reflexiones a plazo amplio que no dejaron de tener influencia sobre el propio Quai d'Orsay.

El CAP quedó expuesto a las tensiones del día a día y de lo operacional durante la gestión de Jean François Poncet, sirviendo de prolongación de la labor cotidiana del gabinete del ministro. Tal actividad influyó profundamente sobre las decisiones ministeriales y, en particular, contribuyó a que la actitud de Poncet ante la URSS no fuera tan positiva como la que preconizaba y tenía el propio presidente de la República.

Con el Gobierno socialista la inmersión del CAP en las cuestiones operativas quedó recortada. Claude Cheysson pasó a utilizarlo para la elaboración de propuestas tendentes a definir orientaciones de política. Se amplió la red de contactos hacia el Elíseo y en el CAP terminó por predominar una actitud más distanciada frente a los problemas cotidianos.

Esta disminución del interés por el momento inmediato en favor de la proyección a más largo plazo de la política francesa se ha consolidado con la adopción de análisis convencionales y pragmáticos. Estudios propios y de expertos, valoración de la literatura especializada y el no empleo del argot universitario son rasgos que colorean su actividad. En consecuencia, ejercicios de simulación, previsiones computerizadas y el empleo de modelos multivariantes no tienen en el Quai d'Orsay el desarrollo que han alcanzado en Washington. El fuerte del CAP son los análisis en profundidad, integrados y globales, enfocados desde una perspectiva general.

Su atención se concentra en los problemas transversales, es decir, aquellos que no tienen una única ligazón geográfica, en lo que es muy fuerte la competencia de las direcciones generales. Y, a pesar de las reticencias que suscitó su creación en un ministerio tan conservador como el Quai d'Orsay, su posición no ha dejado de mejorar, si bien mantiene una estructura relativamente frágil que debe poner a prueba una y otra vez su utilidad.

El CAP tiene una dotación personal no muy amplia (2). Cuando lo visité contaba con ocho funcionarios cualificados. Su jefe es *maître des*

---

(2) La exposición que sigue se basa en las observaciones realizadas en una visita de trabajo al CAP en octubre de 1983.

*requêtes* del Consejo de Estado. El jefe es diplomático y el resto era de procedencia diversa. Había una economista, en comisión de servicio, encargada de las cuestiones económicas y monetarias, del diálogo Norte-Sur y de la CEE, prestada por el Instituto Nacional de Investigación Económica y Estadística. Tres diplomáticos se ocupaban de ciertas zonas geográficas (Asia, Pacífico y Océano Índico; África) o de complejos temáticos funcionales (estudios soviéticos y movimiento comunista internacional). Un equivalente a los antiguos técnicos españoles de Administración civil se dedicaba a cuestiones estratégicas y de desarme, y en un octavo funcionario se concentraban los temas relacionados con la energía, los intercambios tecnológicos, las cuestiones espaciales y nucleares y las ventas de armas.

Una especialidad del CAP es que dispone de una serie de consultores permanentes fuera del Quai d'Orsay. En 1983 existían seis: dos especialistas en el mundo árabe-islámico (un militar y un profesor de la Universidad de Nanterre), un investigador de la Fondation Nationale des Sciences Politiques especialista en América Latina, un antiguo periodista de *Le Monde* experto en temas africanos y dos especialistas en problemas económicos. La misión de estos consultores consiste en generar ideas o en preparar trabajos específicos dentro de sus áreas de competencia.

Las posibilidades que abre el poder disponer de una serie de consultores permanentes se ven potenciadas por otra peculiaridad que, en mi opinión, es particularmente interesante. El CAP ha creado toda una serie de redes de contactos y de asesoramiento a las que encarga de vez en cuando trabajos varios.

Tales redes se conectan con:

- Centros de investigación públicos y privados.
- Universidades.
- Periodismo.
- Otros ministerios.

La remuneración de estos trabajos se hace en metálico o en especies (viajes, posibilidad de participar en congresos, información, acceso a las facilidades del Quai) con el fin de no presionar demasiado sobre los recursos presupuestarios del Centro.

La idea estriba en abrir el ministerio lo más ampliamente posible a otras realidades francesas interesadas por la política exterior de Francia o por las relaciones internacionales, en sus múltiples manifestaciones.

En particular se valora mucho la conexión con la investigación y con el periodismo franceses.

En el montaje y manipulación de estas redes de asesoramiento el CAP hace gala de gran flexibilidad y tiende a adaptarse en la mayor medida posible a las situaciones personales y profesionales de sus contactos.

El CAP recibe peticiones concretas del Eliseo sobre algunos temas amplios que interesan en particular al presidente Mitterrand o a los servicios a él inmediatamente subordinados. Las órdenes han versado, por ejemplo, sobre desarrollo de los movimientos pacifistas en Europa y en los Estados Unidos; perspectivas de los países del Este europeo; cumbres de los jefes de Estado y Gobierno de los países industrializados, etc.

El CAP recibe también órdenes específicas del ministro sobre aspectos puntuales y urgentes, pero el grueso de su trabajo se origina a iniciativa propia o en conexión con la actividad de las direcciones generales mismas, que le hacen ver aquellos temas de previsión de las que no puede ocuparse. En este sentido es importante recalcar que el CAP está perfectamente integrado en la división de trabajo del Quai d'Orsay y que participa plenamente en el mismo con su aportación específica.

El jefe suele acompañar al ministro en viajes importantes y recibe toda la documentación que llega a la mesa de éste, además de la que le remiten las direcciones generales. En los últimos años, el CAP ha informatizado su archivo y dedica gran atención al análisis de las nuevas ideas que puedan aflorar en la literatura y en las revistas especializadas. Dispone de una biblioteca particular sobre los temas que más le interesan.

El CAP también prepara notas y trabajos de *background* que no tienen una utilidad inmediata. Periódicamente los más importantes suelen recopilarse y publicarse en un boletín de difusión interna (300-400 ejemplares), que se distribuyen entre ciertos altos cargos del Quai y de otros ministerios, empresas con fuertes intereses en países extranjeros, la gran Banca, ciertos hombres políticos y determinadas embajadas francesas en el extranjero. Se atribuye a esta actividad gran importancia porque constituye una forma de «pagar» los favores –informes, pistas– que el CAP recibe de fuera del Quai d'Orsay.

A lo largo de su historia el CAP ha aspirado a contribuir a la mejora de las condiciones en que tienen lugar los procesos de toma de

decisiones. Ha buscado una cierta especialización y su aportación ha sido particularmente notable en los campos de la política energética y de los asuntos estratégicos. En ambos casos conectó al Quai con el pensamiento norteamericano, contrarrestando así las tendencias dominantes en un ministerio profundamente influido por los planteamientos gaullistas.

El CAP no participa casi nunca en las actividades de *speechwriting*, salvo en circunstancias muy definidas. Se concentra más bien en un tipo de información complementaria del trabajo de las direcciones generales, de naturaleza perspectivística y piensa por delante de ellas en los temas importantes. *Su fuerte es la globalización*, mejorando por ende las posiciones más recortadas –ya sea geográfica o funcionalmente– de las direcciones generales. Mantiene excelentes relaciones con el Ministerio de Defensa y con el NATO Situation Center de Bruselas. Trata de percatarse de movimientos más profundos o sutiles que los que atraen la atención de las direcciones generales y por supuesto examina las diversas alternativas que puedan ofrecerse a la política exterior francesa.

La conexión con la Universidad y centros de investigación, tanto franceses como extranjeros (en particular norteamericanos), abre al CAP perspectivas que los restantes Servicios del Quai d'Orsay no siempre contemplan.

Al CAP le cabe el honor de haber sugerido en 1978 la idea de una conferencia sobre el desarme en Europa que se articularía con la CSCE y que se desarrollaría en dos fases: en la primera se preconizaba la aplicación de medidas de confianza, obligatorias y militarmente significativas, en el espacio geoestratégico que se extiende entre el Atlántico y los Urales. En la segunda el acento habría de situarse sobre la reducción de los armamentos clásicos más desestabilizadores, con el fin de evitar en lo posible los ataques por sorpresa. El CAP innovó también el pensamiento francés en materia de política nuclear y se pronunció en favor de no individualizar las armas de teatro dado que los sistemas nucleares de largo alcance podrían utilizarse en Europa tanto como los de naturaleza táctica.

En la actualidad el CAP sigue dedicando gran atención a los problemas político-militares (a pesar de la existencia de una dirección general que también se ocupa de ellos) y es respetado por los expertos del Ministerio de Defensa.

En los últimos años la labor del CAP incide cada vez más sobre las implicaciones políticas de la transferencia de tecnología de punta,

contando con la colaboración de varios expertos del Ministerio de Industria e Investigación.

Por contraste, y en atención a sus planteamientos globalizadores, el CAP no pone demasiado énfasis en temas bilaterales.

Su «filosofía» –por lo que he podido colegir– puede resumirse en dos aspiraciones:

1.º Es deseable *per se* ampliar lo más posible el abanico de *inputs* de información y valoración que llegan a la mesa del ministro y que pueden desempeñar algún papel en el proceso de formulación de la política.

2.º Es necesario contrarrestar la tendencia del Quai d'Orsay a parapetarse en concepciones elitistas y etnocéntricas. De aquí que la composición mixta del CAP (y que su jefe sea alguien de fuera del ministerio, sin interés o toma de partido internos) resulten absolutamente fundamentales.

### 3. LA EXPERIENCIA ALEMANA

El Ministerio alemán de Asuntos Exteriores empezó a experimentar con una unidad de planificación desde los primeros años de la década de los sesenta. Dicha unidad –el *Planungsstab*– ha atravesado por diversas etapas y empleado numerosos enfoques hasta cristalizar en un grupo cuya utilidad para el ministro y para el departamento en su conjunto no está puesta en tela de juicio (3).

Desde fecha temprana se advirtió en Bonn que la experiencia norteamericana no era fácilmente trasladable a la Administración alemana, por lo que los funcionarios encargados del *Planungsstab* tuvieron que innovar en repetidas ocasiones partiendo de una situación en que la escasa planificación que había existido la habían realizado las direcciones generales o unidades operativas.

La trayectoria del *Planungsstab* se ha visto marcada por tres factores:

1.º La personalidad de los distintos ministros, que han impreso un sello diferente a la planificación a lo largo de estos últimos veinte años.

2.º La relación establecida entre el mismo y las unidades operativas, que ha fluctuado a lo largo del tiempo.

---

(3) La exposición que sigue se basa en las observaciones realizadas en una visita de trabajo al *Planungsstab* en abril de 1983.

3.º La dotación en términos de personal y las características de éste.

Hace dos años el *Planungsstab* lo componían una docena de personas, todos diplomáticos, salvo un oficial del Estado Mayor en comisión de servicio desde el Ministerio de Defensa. El personal se descomponía en cuatro grupos que se ocupaban de temas relacionados con:

- a) Problemas de la Alianza Atlántica.
- b) Relaciones Este-Oeste.
- c) Europa y relaciones bilaterales con los países europeos.
- d) Tercer Mundo.

El *Planungsstab* está en continua relación con el NATO Situation Center, con el Servicio Alemán de Inteligencia (BND) y con su homólogo en los Ministerios de Defensa e Interior, y se reúne periódicamente con las unidades de planificación de otros Ministerios de Asuntos Exteriores de países europeos, Japón, Estados Unidos, Israel y Brasil.

El *Planungsstab* depende directamente del ministro. Su jefe cuenta con la confianza de Genscher y tiene estrecho contacto con él.

La idea hoy predominante, después de numerosos otros enfoques, estriba en lograr que el *Planungsstab* sea una unidad que sirva al ministro e influya a la vez en el resto del departamento. Para ello resultan indispensables la protección y el apoyo directos del titular de la Cartera.

El *Planungsstab* participa en las reuniones del Comité de Dirección (que se celebran todas las mañanas y suelen durar entre una y tres horas), tiene acceso a toda la información relevante del Ministerio, incluida la de circulación restringida, conoce la que pasa por el gabinete del ministro y entiende que su labor no puede ser eficiente si no está plenamente al tanto de lo que produce el Departamento. A toda ella añade la que procede de fuera (revistas especializadas; literatura *ad hoc*; trabajos de institutos alemanes y extranjeros; contactos con la Universidad, etc.) que, según se considera, puede permitirle desarrollar su labor con más profundidad.

El *Planungsstab* aborda ésta a tenor de las instrucciones o sugerencias que proceden:

- a) Del ministro mismo.
- b) De las direcciones generales.
- c) De su propia iniciativa.

El apartado b) merece una explicación: a lo largo de su existencia el *Planungsstab* ha podido probar al ministerio que su actividad es eficaz. Por consiguiente, también ha podido reducir los recelos que su implantación provocó en algún momento y las direcciones generales, ahogadas por el peso del día a día y sin tiempo para anticipar excepto plazos muy cortos, han acudido al *Planungsstab* en demanda de elementos de juicio que incorporen una reflexión a plazo más amplio o, simplemente, para que analice temas que las unidades operativas no estaban en condiciones de abordar eficientemente.

El *Planungsstab* goza de *Narrenfreiheit*, es decir, está autorizado a plantear cuestiones heterodoxas y suscita temas que no encajan necesariamente en la línea oficial del ministerio o del Gobierno alemanes.

Tal libertad, absolutamente reconocida, le es útil a la hora de discutir con las unidades de planificación de los ministerios de otros países, ya que permite intercambiar ideas, valoraciones y opiniones sin que ello implique conectar de manera alguna con la política definida por el departamento o el Gobierno.

Es evidente que así se facilita la filtración de ideas alemanas hacia destinatarios cualificados. Esta función tiene para Bonn una importancia considerable.

Las responsabilidades del *Planungsstab* se extienden a dos campos interrelacionados pero perfectamente definidos:

1. Redacción de discursos.
2. «Papeles de planificación».

La redacción de discursos exige mucho tiempo y numerosos esfuerzos a los miembros, que se ven obligados a prepararlos en borrador sin a veces contar con instrucciones concretas del ministro. Se interpreta, no obstante, que los discursos representan o pueden representar ocasiones interesantes para señalar líneas programáticas, para expresar tomas de posición o para reflejar los diagnósticos que temas singulares despiertan en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Por consiguiente, a pesar de las dificultades que encierra unir ambos campos bajo una misma responsabilidad, no parece que se descargue al *Planungsstab* de tal tarea, que se ejecuta en estrecha relación con las direcciones generales.

Los «papeles de planificación» son de dos clases:

a) Papeles para los cuales se dispone de tiempo abundante, dentro de las limitaciones obvias de una organización administrativa. Estos

son los que se realizan más concienzudamente: según cual sea el tema, se hace una primera asignación dentro de los cuatro grupos del equipo, se prepara una prerredacción que es discutida por todo o parte del resto, se reelabora y se la presenta de nuevo a análisis antes de darle forma definitiva.

b) El segundo tipo de papeles se elabora con menos tiempo, se refieren a temas menos sustantivos y en su redacción no interviene el equipo en su conjunto, sino tan sólo una parte del mismo, con el jefe y el subjefe.

El *Planungsstab* no trata de objetivar su labor aplicando medidas cuantitativas. En consecuencia, el número de papeles o discursos que prepara es muy variable y no sirve para apreciar su eficacia. El ministro y uno de los secretarios de Estado están permanentemente informados de sus trabajos y las buenas relaciones del jefe con ambos garantizan que la unidad, que carece de responsabilidades operativas, no se convierta en un *think-tank* que elabore productos de escasa relevancia.

El *Planungsstab* es consciente de las dificultades de toda índole que amenazan la labor planificadora en política exterior. Por consiguiente ha terminado adoptando una postura pragmática, que se centra en una perspectiva temporal que excede sólo en algo la seguida por las Direcciones Generales en sus actividades operativas normales. Trabaja, pues, con un horizonte que suele oscilar entre seis meses y un año; sólo raras veces se supera tal limitación.

Ello no ha sido así en todas las épocas e incluso recientemente ha hecho trabajos (por ejemplo, sobre perspectivas de la política exterior alemana para Africa) con marcos temporales más dilatados. La experiencia parece haber mostrado, sin embargo, que varios de estos estudios no han servido de mucho, de aquí que el actual equipo prefiera reducir su horizonte de anticipación, diseñando alternativas a los efectos previsibles de la acción de las unidades operativas.

Este planteamiento, que discrepa del seguido en los ministerios de otros países, exige que el *Planungsstab* esté en relación estrecha con las direcciones generales y, en particular, con los responsables de las mismas. También requiere que dichas relaciones no sólo sean estrechas sino cordiales. El *Planungsstab* se esfuerza por suministrar un producto que sea de interés en primer lugar para el ministro y, en segundo término, para los propios directores generales siguiendo para ello una regla de oro: no renuncia nunca a recibir ideas, informaciones,

estímulos, sugerencias y críticas de las direcciones generales, hacia las que revierte parte de su producción.

El trabajo de una unidad planificadora tiene un impacto de difícil medición. Las categorías de control de éxito aplicadas en Bonn son dos:

a) Está, en primer lugar, la posibilidad de convencer al ministro de la corrección o interés de alguna interpretación del *Planungsstab* de suerte tal que la haga suya y que, en consecuencia, obligue a los Servicios a adaptarse a la misma. Este es un caso, sin embargo, que no siempre se produce.

b) En segundo lugar, se solicita opinión y crítica a los directores generales con lo que se mejoran los papeles alabados. En ello se confía en que los productos finales sirvan para la actuación de las direcciones generales en cuanto que, por ejemplo, clarifican los presumibles resultados de la línea seguida.

La valoración oficial de la actividad del *Planungsstab* es positiva por, esencialmente, tres razones:

a) Constituye un centro de reflexión *relativamente* alejado de las premuras diarias y de las exigencias operativas.

b) Sirve de instancia de autocrítica de la política del ministerio, al comparar los supuestos que la guían con otros posibles y analizar efectos alternativos.

c) Su relación, estrecha y cordial, con las direcciones generales asegura que sus productos no sean reflejo de meras especulaciones teóricas o de visiones estrictamente perspectivísticas sino que, por el contrario, acusen los efectos de un sesgo en busca de relevancia para mejorar la actuación de los servicios.

#### UNA PERSPECTIVA DESDE ESPAÑA

La comparación de los casos francés y alemán pone de relieve similitudes, pero también diferencias conceptuales, orgánicas y personales.

¿Tiene todo ello interés para España? ¿Cabe aprovechar algo de las experiencias realizadas en París o en Bonn?

Si me situara en un planteamiento académico este trabajo debería contener una descripción de las funciones que la escasa literatura y los diplomáticos españoles atribuyen a la actividad planificadora en el campo de la política exterior. En ello, sin embargo, quizá se corriese el

peligro de desdibujar lo que me parecen ser necesidades españolas que surgen, objetivamente, cuando menos de:

- La estructura organizativa heredada del pasado.
- La cristalización de ciertas pautas específicas de comportamiento administrativo y burocrático.
- La tradición que informa la gestión de la política exterior española.
- La escasez relativa de *inputs* de que, históricamente, ha adolecido la política exterior de España en comparación con la de otros países europeos occidentales.

Teniendo en cuenta este elemental abanico de constreñimientos —que ni siquiera pretenden llegar a la categoría de diagnóstico— conviene, creo, recortar el abanico de las funciones más o menos destacadas en la literatura y que, en mayor o menor medida, subrayan los teóricos de la organización.

En la perspectiva española entiendo que es de interés poner de relieve las siguientes actividades, de una u otra manera relacionadas con las diferentes acepciones de la planificación en política exterior:

1.º Desarrollo y profundización de los principios conceptuales que informan la orientación de la acción exterior.

2.º Revisión de los supuestos que guían la labor del Ministerio de Asuntos Exteriores y que, en una u otra medida, sirven de horizonte de referencia a la acción de las unidades operativas.

3.º Presentación de alternativas que disciplinen la acción a desarrollar en los escenarios geográficos o funcionales considerados de primordial interés por el ministro.

4.º Ampliación del marco temporal con que trabajan, normalmente, las unidades operativas.

En teoría, la creación de una unidad planificadora puede ser el resultado de un diagnóstico preciso de las deficiencias de funcionamiento del departamento. De hecho, la peculiar experiencia norteamericana apunta hacia este tipo de planteamientos.

No es ésta, sin embargo, la única posibilidad existente. Mi análisis se basa, antes bien, en las siguientes *percepciones* o impresiones:

1.º Por razones políticas e institucionales el ministro debe contar con una red más amplia de «protección organizativa».

2.º Es improbable que decaiga en el futuro, antes al contrario, el interés que ha despertado, tanto en la opinión pública propia como en nuestro entorno exterior, la política internacional de España.

3.º Los diversos elementos que componen ésta han de ser objeto de readaptación a circunstancias cambiantes, guardando en tal proceso de ajuste una perspectiva general.

4.º La modificación en el estilo de la política exterior debe racionalizarse y sus fundamentos hacerse más transparentes para generar el adecuado soporte interno.

El cambio político español puede favorecer el desarrollo de la voluntad de experimentación, Si ya han aflorado ciertos cambios organizativos (creación de una nueva Dirección General sobre Asuntos Internacionales de Seguridad, aparición de asesores del ministro –como quien suscribe– que no son miembros de la carrera diplomática, etc.), parece conveniente sopesar el pro y el contra de crear en el departamento una unidad de planificación.

Ni que decir tiene que, en principio, soy favorable a ella con algunas matizaciones importantes.

Los casos francés y alemán, aparte de muchos otros, ponen de relieve que la labor planificadora en un ministerio en el que esta actividad haya sido asumida directamente por las unidades operativas ha de iniciarse con prudencia, modestia y sentido de lo que esta innovación –que, sin duda, encontrará detractores– puede suponer.

Se requiere decisión para afrontar posibles errores y el futuro bien podría revelar que la eventual creación de una unidad de planificación fuese uno de tantos.

Por consiguiente, y en función de las lecciones que cabe extraer de ejemplos extranjeros, una unidad de planificación debería dar comienzo a su labor partiendo de dos planteamientos fundamentales:

1.º De ubicación.

2.º De actuación.

1.º En lo que se refiere al primer planteamiento la unidad habría de constituirse en lugar próximo al ministro.

Esta ubicación es la única recomendable, no sólo por razones funcionales y de gestión, sino porque permite:

- Favorecer al máximo la labor de apoyo al titular del Departamento.

- Disminuir las susceptibilidades que la unidad suele despertar en las direcciones generales.
- Mantener su autonomía frente a interferencias posibles de escalones inferiores al ministro.

2.º En lo que se refiere al segundo planteamiento la unidad de planificación debe seguir una doble regla básica:

- Concentrar su atención en aquellos ámbitos funcionales o geográficos que sean designados como prioritarios por el ministro.
- No abordar temas en los cuales no pueda presentar, en último término, resultados que faciliten la decisión.

Esta última limitación supone, en particular, que la unidad de planificación inicie sus actividades alejándose de las áreas, controvertidas y brumosas, de la mera especulación analítica o del juego perspectivístico. En un ministerio con escasa tradición planificadora, adentrarse en los laberintos de la teorización o del medio/largo plazo implica condenar la unidad a la irrelevancia.

Desde estos dos planteamientos una unidad de planificación tendería a orientar su labor en ámbitos tales como los siguientes:

- Presentación de las ventajas e inconvenientes de opciones determinadas de política exterior.
- Análisis y valoración de comportamientos en el caso de que se produzcan ciertos fenómenos o acontecimientos que repercutan de manera significativa en nuestra posición internacional.
- Sugerencias para la consecución de objetivos estratégicos definidos por el ministro.
- Análisis de las implicaciones para la política exterior de ciertas «zonas grises», que no entran normalmente dentro de la gestión operativa.
- Apoyo conceptual a la política exterior de tal suerte que ésta aparezca como fundamentada y lógicamente trabada a un esquema o perspectiva generales.
- Previsión de escenarios en los que presumiblemente deba moverse la política exterior española, tanto por zonas geográficas como por dimensiones funcionales.
- Preparación de la información que sirva de base a la doctrina española en materia de política exterior y que deba comunicarse a otros departamentos ministeriales.

- Revisión crítica de planteamientos estratégicos. En alguna medida, la unidad planificadora no puede dejar de jugar un papel de «leal oposición» dentro del departamento.

El funcionamiento de una eventual unidad planificadora en Madrid habría de atenerse a los principios siguientes:

a) No debería asumir tareas ejecutivas u operativas con el fin de no interferir con la labor de las direcciones generales, evitar susceptibilidades y mantener una cierta autonomía en la tarea de planificación.

b) Sin embargo, la experiencia comparada muestra que una unidad aislada o cortocircuitada de las direcciones generales no realiza una labor interesante. En consecuencia, parecería conveniente seguir un término medio.

c) Se requeriría, pues, que la unidad tuviese asegurado acceso a la información relevante, pudiese dialogar con los funcionarios operativos y extendiera sus contactos fuera incluso del ministerio, bien para adquirir información e ideas de los otros departamentos, bien para recibir el consejo o asesoramiento de expertos externos.

Los componentes de la unidad deberían proceder de entre:

- Funcionarios seleccionados del departamento.
- Expertos de la universidad.
- Funcionarios de otros departamentos (preferiblemente Economía y Defensa).

Se trataría de reunir a personas con variadas cualificaciones que abordarán colectivamente y con una perspectiva pluridimensional los temas de que la unidad se ocupase, tratando de razonar globalmente e integrativamente. Dentro de la unidad habría de trabajarse en equipo y sin subespecializaciones.

Reconozco que nada de lo dicho es simple. Carecemos de experiencia y quizá tampoco tengamos demasiada voluntad para probar fórmulas organizativas que no dejan de ser controvertidas.

*Sin embargo, el cambio se impondrá necesariamente. La incorporación española a los mecanismos de la cooperación política europea obligará a traspasar las actuales delimitaciones de las direcciones generales y a concretar la gestión del día a día en relación con dicha cooperación. La política exterior española se hará más compleja en su gestión. Ampliar ésta hacia horizontes temporales más alargados podría poner en marcha un proceso en el que una cierta labor planificadora, con las características detalladas en este trabajo, pudiera parecer una contribución importante al proceso de adopción de decisiones.*