

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR

Por **ROBERTO MESA**

Catedrático de Relaciones Internacionales.
Universidad Complutense.

1. La adopción de decisiones, así como el proceso que a ella conduce, es uno de los temas tópicos en toda especulación de carácter teórico sobre las relaciones internacionales. Una visión completa o, al menos, más correcta de esta cuestión obliga a una aproximación más compleja, posiblemente menos académica, pero que ineludiblemente desemboca en la consideración de problemas eminentemente políticos. En consecuencia, cualquier intento analítico de este fenómeno, que conduce a la realización de una actuación determinada, debe tener presentes ambas perspectivas. Y, ciertamente, en unas Jornadas de estudio, del carácter de las que ahora nos ocupan, de interés marcado, tanto para teóricos como para prácticos de la vida internacional, no puede prescindirse de ninguna posibilidad capaz de proporcionar un conocimiento más exacto de la temática sometida a reflexión. En esta tensión dialéctica entre teoría y praxis, aun con el riesgo que implica el anticipar conclusiones, los resultados hasta ahora obtenidos no son brillantes, ni tampoco medianamente esclarecedores. Nos movemos en

un terreno en el que la teoría y práctica deambulan por caminos muy separados y en el que, en última instancia, los que históricamente han decidido y han ejecutado en política exterior, esto es políticos y diplomáticos, por separado o conjuntamente, tienen una larga delantera sobre aquellos otros que en fecha relativamente tardía comenzaron la teorización de pretensiones científicas.

En un primer momento, bajo la impronta de la edad dorada de la diplomacia, los estudios sobre la toma de decisiones, que ni siquiera contaba aún con denominación acuñada, partían lógicamente de aquellos materiales sobre los que se articulaba la misma historia diplomática. Se privilegiaba extraordinariamente la dimisión de la personalidad política del responsable situado en los niveles más elevados del comportamiento finalmente elegido. Al sustentar una concepción elitista de la política exterior, la más importante de todas las políticas posibles, se ponían de relieve los rasgos intelectuales de aquellos responsables; es decir, se personalizaba, se individualizaba, la política exterior. Al considerarse la diplomacia o, más correctamente, toda actividad política, como una empresa individual, y no como una función social, los datos más significativos eran aquellos que constituían la personalidad: núcleo familiar, medio social, educación recibida, etc. Así, hace aún pocos años, podían escribirse juicios como el que sigue: «Para encontrar las bases de la política exterior de un país es necesario descubrir por qué se han tomado ciertas decisiones importantes. Lo cual significa sondear el pensamiento de los que tomaron la decisión, revelar su imagen del mundo y de su propio sistema político, descubrir los hechos que para ellos fueron factores y comprender la forma en que los tuvieron en cuenta» (MILLAR, T. B., p. 59).

De acuerdo con estas pautas, y ya con aspiraciones más rigurosas, se procedió a la aplicación de los patrones freudianos a los comportamientos de las personalidades políticas; realizándose estudios no exentos de interés, aunque sólo fuese desde una perspectiva literaria; lo cual no es un demérito, sino todo lo contrario. Los extremos podrían venir representados por las reflexiones diplomáticas, citadas hasta el desgaste, de Marcel Proust o, en el ángulo opuesto, el conocidísimo y paradigmático ensayo, en cuya elaboración participó el mismo Freud, consagrado a la vida del presidente Woodrow Wilson. En esta línea, profundizándola, corriendo incluso el riesgo de la trivialización, tuvieron mucha difusión, hace algunos años, los enfoques de J. B. Duroselle sobre la personalidad del hombre de Estado.

Las limitaciones de este género de divulgación, seudoclínica y seudosociológica, se pusieron de evidencia muy rápidamente. Curiosamente, su rechazo no se basó en razones de carácter estrictamente científico, sino que vino motivado por su insuficiencia para informar acerca del fenómeno sometido a observación. En la actualidad, las dificultades de este enfoque psicologista «son evidentes para los analistas contemporáneos de la política exterior. Parecen exigibles especialistas que sean psiquiatras, cuando no tienen las competencias y, además, no pueden estar en contacto directo con los sujetos de análisis. La construcción a posteriori del comportamiento se manifiesta insuficiente. Por esta razón, y algunas más, las investigaciones en esta vía no se han proseguido» (Stein, Janice, p. 382).

Posiblemente, y es una hipótesis no verificada, la marginación de los enfoques psicologistas viniese dada también por la mayor complejidad alcanzada por la vida de relación internacional. Al mismo tiempo, la dinámica iniciada fundamentalmente a partir de 1945 ha hecho mucho más diversificadas y conflictivas las relaciones internacionales y, en consecuencia, ha gregarizado la acción exterior y la función diplomática. Asimismo, la tan repetidamente invocada revolución tecnológica protege la tentación de convertir la actividad diplomática en una mera tecnocracia. Por último, y para complicar todavía más este nuevo planteamiento, los objetivos exteriores de cualquier comunidad nacional se han incrementado en proporciones desmesuradas.

Las exigencias de esta nueva situación, junto a las modas metodológicas, frente a las que no está inmune el quehacer científico, fueron los signos externos del auge de los estudios sociológicos que, lógicamente, también llegaron a las relaciones internacionales; parcela del conocimiento que, por su extrema juventud, era muy vulnerable a los ejercicios de experimentación. Por lo demás, es justo reconocer que se arrancaba de una exigencia indiscutible: dotar de mayor rigor, de mayor racionalidad, a los muy superficiales estudios sobre el proceso de toma de decisiones. No es inoportuno que, en estos años, el decenio de los cincuenta, se registraron los avances más espectaculares en la imposición de los modelos del funcionalismo anglosajón. Snyder, epigono de la aplicación de estos enfoques a las relaciones internacionales, persiguió, cuando desarrolló sus planteamientos, disolver la ambigüedad con que se contemplaba el proceso decisonal. Ambigüedad que, suponía Snyder, podría superarse combinando modelos psicológicos con modelos sociológicos que, a su vez, fuesen reductibles a fórmulas y represen-

taciones matemáticas. Con todas las cautelas debidas, podría afirmarse que se proponía un modelo analítico histórico-prospectivo: a través del estudio del comportamiento de un Estado concreto en una situación histórica pasada, es decir verificable, se ampliaba el esquema a los demás Estados con la pretensión de prever comportamientos futuros. En esta óptica aparece como fundamental la génesis de la decisión, explicitada por el propio Snyder en los términos siguientes: «Un proceso que conduce a la selección, a partir de un número limitado, socialmente definido, de proyectos alternativos, problemáticos, de un proyecto encaminado a conseguir el futuro estado de cosas pensado por los órganos decisorios» (SNYDER, R. et al., p. 197). De antemano, podrían anticiparse dos observaciones. Una, la significación decisiva que se atribuye no sólo al individuo, sino también a los individuos o grupos de individuos que toman la decisión. Otra, que ya no se trata, en el esquema propuesto, solamente de prever el futuro, sino también de acomodarlo a los intereses particulares.

Otro de los grandes patrocinadores de los moldes funcionalistas, Harold D. Lasswell, en una aproximación mucho más operativa, identificó y distinguió siete estadios o funciones en el proceso de adopción de cualquier género de decisión: información; recomendación o proposición de varias opciones; prescripción o selección definitiva de una opción; invocación de la opción prescrita; aplicación de la opción por los funcionarios responsables; valoración de su eficacia, y, finalmente, terminación o conclusión de la decisión.

Los méritos incuestionables de este enfoque y la utilidad concreta del esquema, detallado en sus siete fases sucesivas, no es, sin embargo, valor intrínseco bastante para trascender un modelo operativo, una valiosa pero escueta metodología, a la categoría superior de concepción teórica. Desde hace algunos años, se registra una intensa corriente crítica frente a los excesos del funcionalismo que, si en un principio se efectuó desde trincheras científicas muy antagónicas, hoy comparten en gran medida los mismos sociólogos. Estas críticas han apuntado a muy diversos aspectos que, de menor a mayor, podrían ordenarse así. La llamada teoría funcionalista de la decisión opera con una información insuficiente; actúa sobre un número casi infinito de datos que, consecuentemente, multiplican las variables; se duda, muy fundadamente, acerca del valor comparativo de los estudios uniestatales, y, en último término, se niega solvencia genérica a una experiencia realizada en un laboratorio intelectual, consistente en considerar una decisión

como algo suspendido en el vacío, aislada artificialmente con fines especulativos, pero que, en realidad, nunca se presenta con características tan cómodas para la observación (KERCKHOVE, F. DE, p. 504). Pero, muy probablemente, la crítica más radical dirigida contra la teoría funcionalista de la decisión sea la que aduce que no proporciona un sistema explicativo general. Su valor, por lo tanto, es muy relativo y de una utilidad limitada; permite conocer, en profundidad y a condición de disponer de toda la información, el comportamiento de un actor determinado en una situación histórica concreta; pero este conocimiento no autoriza, en modo alguno, su extrapolación y la conversión de tal análisis del pasado en un ejercicio de futurible.

Una conclusión provisional aconsejaría, en consecuencia y como mínimo, continuar estos enfoques propuestos e intentar completarlos. Y que, desechando la tentación teorizadora, tuviese en cuenta otras aportaciones. Fundamentalmente las siguientes: 1. *Enfoque psicológico*: características del medio que genera y configura al decisor; 2. *Enfoque racional*, procedente del *funcionalismo*, perseguidor del nivel óptimo de eficacia y de utilidad; 3. *Enfoque perceptivo* o, en otros términos, la imagen que el decisor se hace de la situación concreta; entra aquí en juego algo tan desacreditado para algunos pero tan vivo e influyente como el hecho ideológico; 4. *Enfoque institucional*, también llamado *burocrático*, y puntualmente descrito por J. BARREA: «La originalidad de este enfoque reside en una definición de la decisión en términos de compromiso (ajeno a toda racionalidad-libertad pura) entre las diferentes posiciones adoptadas por los diversos constitutivos de un aparato decisonal. Cada una de estas posiciones está determinada, a su vez, por el lugar que cada órgano ocupa en el aparato gubernamental» (Barrea, J., p. 254).

Quizá sea esta una propuesta menos ambiciosa y, desde luego, menos brillante que aquellas otras tentativas generalizadoras y que han conducido a extremos tan lúdicos y divertidos como faltos de interés y de rigor, representados en las técnicas de simulación y en la teoría de los juegos. Se impone la modestia, ante los resultados hasta ahora obtenidos, y aceptar una constatación: «La teoría de las relaciones internacionales aún no cuenta con una explicación total y satisfactoria del proceso de toma de decisión.» Este problema, el de la decisión, «es uno de los más complejos. Aunque se hayan imaginado teorías que, a veces, invocan la lógica matemática, no se puede decir que el problema

de la decisión haya sido perfectamente dilucidado» (GONIDEC, P. F., página 353).

Ahora bien, con plena conciencia de estas limitaciones tan considerables, situando el proceso de decisión en un plano estrictamente práctico, utilizando todos los métodos que acrediten su valía y su rigor, con conocimiento de que el proceso tiene lugar en un universo muy complejo en el que actúa un número elevado de interacciones (no siendo la menor aquella que se desarrolla entre política interior y política exterior), el nexo o pórtico más apropiado para poner en contacto la teoría con la práctica del proceso de toma de decisiones debe atenerse rigurosamente a la explicitación de cuatro puntos o extremos muy concretos: 1. Dónde se sitúa la decisión, cuál es su centro; 2. Quién toma la decisión, quién asume su responsabilidad. 3. Por qué se toma una decisión concreta y no otra. 4. Cómo se ejecuta la decisión adoptada y quiénes son sus ejecutores.

2. El proceso de toma de decisiones en política exterior, tan insuficientemente desarrollado en su conceptualización teórica, tiene, por el contrario, un contenido real, práctico, cimentado en una larguísima tradición histórica, en una muy considerable y frecuentemente infravalorada proyección cultural y en una actualización sumamente compleja. Ya que no es nuestro objetivo proceder a una descripción comparativista, nos ceñiremos a la consideración del modelo político, democracia parlamentaria, que es el que se ha otorgado el pueblo español y a su inflexión sobre la cuestión sometida a consideración.

Desde esta perspectiva, la toma de decisión en política exterior corresponde en exclusiva al Ejecutivo. A este respecto, el artículo 97 de la Constitución española de 1978 no puede ser más explícito y tajante. Ahora bien, no puede perderse de vista que este proceso forma parte, a su vez, de un planteamiento más general en el que se encuentra inmerso, cual es la elaboración de la política exterior. Matización que debe tenerse presente para avanzar progresivamente en la formulación de una visión global. Sobre esta temática podría formularse más de una observación que nos alejaría del núcleo central de nuestra reflexión; sin embargo, hay un dato que no puede dejarse de mencionar: elaboración de la política exterior y proceso de toma de decisión son más coherentes, más lógicos en su desarrollo, si se cuenta con una concepción y un proyecto sobre la política exterior; en caso contrario, sólo se

podrá realizar una conducta de relación frente a los impulsos recibidos desde el exterior. Esta carencia no es, en manera alguna, anecdótica, ya que afecta tanto al diseño general de la política exterior como a su ejecución paso a paso.

En la *elaboración de la política exterior* se distinguen dos ejes principales. Uno, atañe a la concepción misma de la política exterior y a la dirección de las relaciones internacionales, configuradas como un privilegio del Ejecutivo que, coherentemente, asume la responsabilidad de aquéllas. El otro eje, el de la *ejecución de la política exterior*, «incumbe a un personal especializado compuesto por “profesionales”, mejor cualificado que los políticos o los *amateurs* para tratar con las potencias extranjeras» (Merlé, M.: *Sociologie...*, p. 311). Se trata de una visión tradicional, pero valorizada por el mérito de su actualidad y que tiene el valor de recordar que la concepción de la política exterior corresponde a los políticos, es decir al Ejecutivo, y su ejecución a los profesionales, esto es, a los diplomáticos. Porque el proceso de toma de decisión no concluye, evidentemente, con la elección de una opción concreta; ya que, en el transcurso de su materialización, de su ejecución, frecuentemente sobrevienen circunstancias e intervienen factores que pueden modificar la decisión inicial. No se olvide que la función desempeñada por el tiempo es un elemento determinante en todo proceso político.

En el debate abierto sobre el papel del ejecutivo, hay dos tendencias claramente antagónicas que han de valorarse antes de emitir un juicio definitivo. Por una parte, el número considerable de fuerzas, de protagonismo distinto, que intervienen en el mecanismo conducente a la toma de decisión. en primer lugar, de forma hegemónica, como veremos, el propio Ejecutivo. A continuación, la función desempeñada por el Parlamento, a través de los instrumentos constitucionales de control. En tercer lugar, el juego de los partidos políticos, dentro y fuera de la dinámica parlamentaria. Seguidamente, el peso desigual ejercido por otras fuerzas sociales (organizaciones sindicales, grupos de presión, etc.). En cuarto lugar, el papel desempeñado por la Administración y por las empresas públicas con sus intereses particulares y que, a veces, pueden ser contradictorios. Tampoco deben ignorarse las aspiraciones de carácter internacional, cada vez más acusadas, inorgánicas y anticonstitucionales, de las Comunidades Autónomas. Y, finalmente, la función variable ejercida por la opinión pública y por los medios de comunicación de masas. Tal cúmulo de fuerzas encontradas hace

escribir a Marcel Merle una apostilla que, de pasada, pone de relieve las dificultades existentes para establecer generalizaciones con valor de teoría: «De una manera o de otra, estamos muy alejados de la ficción mantenida por los juristas, según la cual cada Estado puede considerarse como un solo hombre. No es en nombre de un principio real y abstracto, sino caso por caso como conviene estudiar las condiciones precisas en las cuales se elabora la decisión de política exterior» (MERLE, M., *ibid.*, p. 324.).

Frente a esta situación consolidada, se alza otra tendencia cada vez más acusada y que, en última instancia, podría calificarse como una modalidad sofisticada de agresión a la esencia misma del sistema parlamentario. Aludimos al fenómeno muy acusado de personalización del poder exterior. El presidente del Gobierno es, en un número de ocasiones creciente, quien tiene la iniciativa, toma la decisión y, a veces, la ejecuta. Ciertamente, no estamos ante una muestra de originalidad atribuible a nuestro sistema político, ni tampoco a las características específicas del «genio español», sino que, por el contrario, es una orientación cada vez más acusada en Europa occidental, para no salirnos de nuestro círculo cultural y político; donde destaca especialmente la experiencia presidencialista de la Quinta República francesa y el papel desempeñado por el general De Gaulle con su idea de la competencia reservada, que dejaba entre las manos del presidente todo aquello que él mismo estimaba de un valor excepcional para el Estado francés. Aunque alguien con gusto por la ironía pudiese afirmar que esta fórmula tiene la virtud de hacer aún más real el siempre deseable principio de unidad de acción, lo cierto es que, entre otros peligros, pone en tela de juicio la actuación colegiada del Consejo de Ministros y, como veremos, reduce considerablemente la función tradicional del ministro de Asuntos Exteriores, convirtiéndole, en el mejor de los casos, en un mero ejecutor de la política exterior. Ciertamente, estos riesgos autoritarios se encuentran fuertemente limitados en aquellos supuestos en los que los resultados de las confrontaciones electorales imponen la formación de gobiernos de coalición, como es el caso inveterado de Italia, y que, a la hora de constitución del Gabinete, vuelve a recordar la importancia potencial de la titularidad de la cartera de Asuntos Exteriores.

Constitucionalmente, el mecanismo reconocido para que, de alguna forma, se frene tan amenazadora tendencia de personalización de las decisiones en materia internacional, con el peligro evidente de que el

individualismo aumente el secretismo que, por razones obvias de seguridad, siempre debe proteger la actividad exterior del Estado, es el ejercicio del control parlamentario. Aunque, ya de entrada, debe recordarse que, en la actualidad, asistimos a un proceso de debilitamiento del Legislativo y que resulta más acentuado en el campo de la política exterior; lo cual, lógicamente, es el corolario del incremento de los poderes del Ejecutivo. Sabido es que, teóricamente, el control parlamentario se ejerce en dos fases desarrolladas en dos momentos temporales distintos. Aunque un purista aseguraría que, en la práctica, el control real es el que se efectúa previamente a la comisión del acto. En nuestra Constitución, la guerra, la paz (art. 63, párr. 2 y 3) y la conclusión y denuncia de un tipo concreto de tratados internacionales (arts. 93, 94 y 96.2). Sin olvidar la trascendencia que anualmente tiene la aprobación de los Presupuestos Generales y la probable incidencia en las partidas dedicadas a la acción exterior.

Junto al detalle realizado en el párrafo anterior, una visión más realista aconsejaría la evaluación actual de unas funciones que no son tan decisivas como formalmente pudieran parecer y, hoy, son una reliquia del pasado. Por ejemplo, en cuanto a la guerra que, ética y jurídicamente, es un instrumento al margen de la legalidad internacional, la práctica nos indica que, cuando las circunstancias así lo imponen, los gobiernos adoptan una serie de medidas de fuerza, no llamadas guerras en un sentido técnico, que escapan al control del Parlamento. En cuanto a los tratados internacionales, también la práctica revela la existencia de un comportamiento del Ejecutivo que puede esquivar fácilmente, sobre la base de un puro nominalismo, el sometimiento al control parlamentario. La situación española ha sido muy vivamente descrita por Remiro Brotons, con palabras que contienen un temor nada imaginario: «Desde un punto de vista constitucional puede afirmarse que al Gobierno le está permitido en la conducción de la política exterior todo lo que no le ha sido expresamente prohibido» (REMIRO BROTONS, A., p. 79).

Cierto que los Parlamentos disponen de otras posibilidades para efectuar un seguimiento de la conducta exterior del Ejecutivo: desde la actuación de las comisiones de Asuntos Exteriores hasta una muy amplia y variada gama de actuaciones (interpelaciones, preguntas con respuesta oral o escrita, comisiones de investigación, proposiciones no de ley, etc.). Pero también es cierto que en nuestras Cámaras no existen órganos de eficacia tan probada como los del sistema parlamentario

norteamericano y que obligan al presidente del Ejecutivo a solicitar su autorización para actos tan distintos como los que van desde los gastos de defensa en el exterior hasta el visado en los nombramientos de embajadores. Sería pueril recordar la importancia que la guerra de Vietnam tuvo en este aspecto concreto, a raíz del incidente del golfo de Tonkín, que permitió al presidente Johnson extender la autorización recibida para efectuar represalias limitadas en el Vietnam del Norte hasta llegar a una guerra que nunca fue declarada; las acusaciones de abuso de poder, por parte del Ejecutivo, llevaron a los congresistas norteamericanos a ser mucho más rígidos en sus relaciones con la presidencia.

La Constitución de 1978 se inclinó por la vía más moderada y, consecuentemente, menos renovadora. Como ha recordado el profesor Remiro Brotons, los constituyentes podrían haberse orientado, y no faltaban modelos, en «la búsqueda de una participación más amplia y oportuna de las Cámaras parlamentarias en las decisiones significativas de la política exterior, fuera cual fuese su ropaje formal y por difícil que se apuntase su articulación» (REMIRO BROTONS, A., p. 80). Habría que convenir, por duro que parezca el juicio, que los padres de nuestra Constitución la redactaron de espaldas a la realidad internacional y con la mente poblada de recelos frente a la problemática exterior.

Para finalizar estas apresuradas apreciaciones sobre las posibilidades efectivas de limitación del poder, con vocación absoluta, del Ejecutivo, por la vía del control parlamentario, algunos autores apuntan hacia una probable función de orientación que podrían desempeñar los Parlamentos. Esta función orientadora, que asociaría a los dos poderes con el debido respeto a la jerarquía entre los mismos, se llevaría a cabo mediante la utilización de los instrumentos de que ya disponen los parlamentarios: comisiones, interpelaciones, preguntas, etc. Aunque, como advierten los especialistas favorables a esta tesis, no hay una disposición muy favorable al desarrollo de esta función orientadora, ya que «se admite y se soporta difícilmente por los gobiernos, que consideran, acertada o erróneamente, que la dirección de las relaciones internacionales es un monopolio del poder ejecutivo» (GONIDEC, P. F., página 370).

No obstante, reviste interés señalar que, pese al ejercicio denodado del Ejecutivo de este poder exterior que entiende exclusivo y que ejerce monopolísticamente, hay circunstancias especiales que no tienen nada que ver con la modesta función de orientación, en las que el arrogante

Ejecutivo acude al Parlamento para forjar entendimientos exteriores. Esta pretensión de consenso es perfectamente legítima y lícita en casos de extrema gravedad internacional; sin embargo, cuando el Ejecutivo acude a este recurso para lograr un entendimiento nacional, ya sea por ausencia de una visión global de la política exterior, ya sea por temor a asumir en solitario una responsabilidad de la que podrían derivarse altos costos electorales, lo que realmente se está produciendo es una manipulación del poder parlamentario no para fines nacionales, sino para objetivos partisanos. El recurso por encima de toda sospecha a estas unanimidades parlamentarias por parte del Ejecutivo, posiblemente sólo se produzca en los supuestos de extrema gravedad que ya hemos aludido, y, ciertamente, en la práctica habitual de los gobiernos de coalición.

Para concluir esta aproximación al proceso de toma de decisiones en política exterior, desde una perspectiva no teórica, es obligada la referencia a los otros dos órganos de carácter unipersonal que tienen, han tenido históricamente, o podrían tener en el futuro alguna actuación relevante y responsable: el jefe del Estado y el ministro de Asuntos Exteriores.

En la Constitución de 1978, al Rey se le atribuyen competencias de rango, ya que «asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales», añadiéndose un sorprendente estrambote, «especialmente con las naciones de su comunidad histórica» (art. 56.1). Evidentemente, se pensó en aquellos países y pueblos que en el pasado tuvieron una relación colonial con España y que hoy se mueven en el mismo o análogo círculo cultural. Sin embargo, parece arriesgado, dado que la institución monárquica en el reciente constitucionalismo español tiene un valor de símbolo para todos los españoles por circunstancias muy específicas, que se quiera extender esta simbología a los nacionales de otros Estados y a estos mismos Estados. Quizá los constituyentes pensaban en la nunca definida Comunidad Iberoamericana de Naciones. Las otras competencias del jefe del Estado, las llamadas específicas, se recogen en el artículo 63 y, lógicamente, son competencias absolutamente regladas, en las que la acción política corresponde al Ejecutivo y, según los casos, requieren además autorización de las Cortes.

Ahora bien, en esta Monarquía bifronte que caracteriza la realidad del sistema constitucional español, queda pendiente un apasionante

período histórico cuya explicitación nos deben los historiadores y que, en su momento, cuando se efectúe la investigación pertinente, a buen seguro que resultará sumamente esclarecedora. Aludimos al período que podría denominarse preconstitucional y que va del 20 de noviembre de 1975 hasta la fecha del 27 de diciembre de 1978 en que se promulga la Constitución. ¿Cuál fue la función y también la responsabilidad asumida por el Jefe del Estado en política exterior durante los tres años de interregno constitucional? Recuérdese que hubo actuaciones tan trascendentes como la conclusión del Tratado hispano-norteamericano de 1976, la normalización de relaciones diplomáticas con una parte muy considerable de miembros de la Comunidad internacional, la ratificación de los Pactos Internacionales de Derecho Humanos y su Protocolo facultativo el 22 de abril de 1977 y el ingreso de nuestro país en el Consejo de Europa el 24 de septiembre de 1977. Actuaciones efectuadas todas ellas antes de la promulgación de la Constitución y, salvo la entrada en el Consejo de Europa, incluso antes de haber tenido lugar las elecciones democráticas para la formación de las Cortes Generales. Aunque es un tema que se aparta del núcleo central de nuestra reflexión, consideramos que no carece de interés en los estudios que en el futuro se realicen sobre nuestra acción exterior y la función, bastante más que simbólica, llevada a cabo por el Jefe del Estado en período tan delicado como el preconstitucional.

Sin lugar a dudas, parece que, por el efecto conjunto de la personalización del poder en la figura del Jefe del Ejecutivo y la dispersión y tecnificación de las relaciones internacionales, el Ministerio de Asuntos Exteriores, en particular, y los agentes diplomáticos, en general, han sido los más seriamente afectados en esta redistribución no sólo de funciones, sino también de competencias. Ciertamente el ministro conserva el rango de jefe jerárquico del personal diplomático, de los funcionarios adscritos a este Ministerio; lo cual, evidentemente, sólo le confiere un poder burocrático, idéntico al de los otros responsables de las diferentes áreas ministeriales. Es razonable pensar que, al igual que ocurre con los restantes Ministerios, los funcionarios de Asuntos Exteriores son los más capacitados, en razón de su preparación, para el conocimiento de la política exterior y de las relaciones internacionales. Y que, siguiendo este paralelo, el titular de la cartera de Exteriores debería ser, al menos en teoría admitida, el centro natural de la información más completa a la hora de tomar decisiones en el área de su competencia.

Hoy día, puede asegurarse que aquel privilegio histórico que privilegiaba al ministro de Asuntos Exteriores y a los agentes diplomáticos ha quedado muy disminuido. No se trata ya de que el Gobierno dirija colegiadamente a través de su órgano natural, el Consejo de Ministros, la acción exterior; sino que, en la práctica, el Jefe del Ejecutivo la asuma personalmente en su totalidad o, al menos, en aquellos sectores o asuntos que lo estima oportuno, en aplicación del muy discutido principio de la competencia reservada.

Pero igualmente ha cercenado aquella práctica tradicional la diversificación, la extensión y la tecnificación de las relaciones internacionales. En esta dirección se han consolidado unas prácticas ante las cuales la fórmula del silencio no significa en modo alguno su anulación. La realidad presente es que un número considerable de Ministerios invaden las competencias exteriores por la vía de los hechos. No son pocos los departamentos ministeriales que asumen funciones de representación; que toman parte en negociaciones internacionales, invocando su cualificación; que se relacionan directamente con sus homólogos extranjeros; que cuentan con sus propios servicios exteriores, y que, de manera más formalizada, cuentan con sus propios agregados en las Embajadas; agregados de los que, administrativamente, su superior jerárquico es el propio embajador, aunque la práctica cotidiana descubre tensiones y conflictos entre los diversos superiores jerárquicos. Estos datos han conducido a conclusiones quizá extremadamente pesimistas, pero no faltas de razón: «La pretendida unidad de acción del Ejecutivo frente a sus interlocutores extranjeros está pulverizada» (MERLE, M.: *La politique...*, pp. 68-71).

A pesar de todo lo expuesto, el Ministerio de Asuntos Exteriores aún tiene un peso específico o puede tenerlo, en razón de su personalidad entre otros motivos, en sus relaciones con el Jefe del Ejecutivo y en el seno del Gabinete a la hora tanto de suministrar información como en el momento crítico de realizar una opción. Por lo tanto, Ministro y agentes diplomáticos continúan siendo una herramienta muy valiosa para la adopción de una decisión y para su ejecución. Claude Cheysson, en fecha relativamente reciente, declaraba: «Nos parece esencial tener un instrumento para la relación exterior, es decir, que conozca un poco mejor los elementos exteriores y que sea capaz de explicarlos en el interior, de traducir, en el exterior, lo que queremos hacer, de negociar, de seguir la ejecución» (Cit. en MERLE, M., *Ibid.*, p. 128).

¿Qué efectos reales ha tenido esta disminución no sólo de sus competencias sino también de sus capacidades, con respecto a las tareas históricas de los funcionarios del Servicio Exterior? «En el caso de los diplomáticos, la realidad está entre un *continuum* que va de la aceptación automática de las concepciones de los responsables políticos y de los hombres del Gobierno del propio país (burocratismo) a concebir el propio trabajo como una mediación entre la política del propio país y la política del país huésped (intermediarismo) (ATTINA, F., p. 96).

Casi podría concluirse, aunque fuese a título provisional, que el proceso de toma de decisiones en política exterior ha pasado de una etapa aristocratizante o de elitismo de un cuerpo funcional a una fase oligárquica de concentración personal de poderes y competencias. De una o de otra manera, se ratifica la opinión expresada por REMIRO BROTONS: «La política exterior ha manifestado, conceptual o históricamente, una contumaz resistencia a la penetración de la participación y al control democrático» (REMIRO BROTONS, A.: pp. 13-14). Consideración que conduce mansamente a la tercera y última parte de nuestra reflexión. La posibilidad de que un sistema parlamentario el proceso de toma de decisiones en política exterior disfrute de un grado óptimo de participación popular. O, dicho en otros términos, ¿es posible, aquí y ahora, una política exterior democrática?, ¿una política exterior cuya exposición y realización sea lo más transparente posible y que esté protegida frente a los riesgos del uso autoritario del poder?

3. El legítimo deseo de contar con una política exterior democrática, participativa, lejos de cualquier frivolidad populista, no excluye, ni la profesionalidad exigible a los funcionarios responsables, la compartimentación de funciones y competencias, ni tampoco atenta al mantenimiento de las garantías constitucionales. Democratización no debe entenderse, en modo alguno, por atomización, ni como ruptura del principio de unidad. Sin perder de vista, por lo demás, que el carácter especialmente desorganizado de las relaciones internacionales, así como a veces la urgente necesidad de una actuación inmediata, impone una visión flexible de los principios y de los fines ideales.

¿Cuál es la situación actual, el estado de la cuestión, en los países en cuya área cultural nos encontramos inmersos? Sin valorar excesivamente las prácticas comparativistas y excluyendo toda extrapolación fuera de lugar, hay que convenir en la cuasi universalidad de los rasgos

ya apuntados. Escasa participación popular, gigantismo del Ejecutivo y desinterés de los parlamentarios en la temática internacional (con la salvedad de los supuestos que ya hemos reseñado). Si comenzamos por este último punto, nos encontramos con un juicio de ribetes dramáticos, emitido por Jean-Pierre Cot, profesor universitario y hasta fecha reciente ministro de Cooperación en el Gabinete francés: «La política exterior no interesa al Parlamento. Manifestar algún interés por la política exterior no es un buen reflejo político. Es el mejor medio para perder un escaño. Por esta razón, los debates de política exterior no suscitan ningún interés. Los mismos miembros del Parlamento no se sienten atraídos por los problemas de política exterior» (Cit. por MERLE, M.: *Ibid.*, p. 58). Evidentemente, J. P. COT se refiere a la actualidad parlamentaria francesa que, por razones obvias, el debate sobre la Alianza Atlántica fundamentalmente, no es exactamente traducible a la presente circunstancia española. Que, sin embargo, una vez superada la presente situación crítica, podría reproducirse; como ya ocurrió en los años en que se aplicó el consenso a la política exterior. Por ello, anticipándonos a posibles males, la tarea más urgente sería, en lo que respecta al Parlamento, de carácter eminentemente imaginativo; no aludimos tanto a la creatividad de Diputados y Senadores, como a la necesidad de crear organismos parlamentarios que, dentro de los límites marcados por la Constitución, devolviese a aquellos la confianza y la seguridad en sus propios actos con respecto a su capacidad de control sobre la acción exterior del Ejecutivo.

El segundo fenómeno que se opone a la democratización de la política exterior es la desmesura del poder acumulado por el Jefe del Ejecutivo en todos los escenarios geográficos y políticos. No sólo actúa sin obstáculos en las materias que se reserva, sino que legitimamente arbitra ante posturas contradictorias en el seno de su Gabinete y también desempeña un papel muy activo y directo en las negociaciones internacionales, aspecto este último que tradicionalmente quedaba reservado al titular de Asuntos Exteriores y a sus funcionarios (MERLE, M.: *Ibid.*, pp. 114-119). Piénsese, a título de ejemplo, en algo que se ha convertido en indicador importantísimo de la acción exterior y que experimenta un ritmo de progresión creciente: los viajes al extranjero del Jefe del Estado.

En esta exposición, que no es totalmente valorativa, pero que sí aspira a ofrecer un panorama lo más completo posible, se impone una mención a un fenómeno que, si en algunos lugares ha tenido escasa

fortuna, caso de Gran Bretaña, en otros, como en Francia y en España, registra un auge notable. Nos estamos refiriendo a la figura no institucionalizada de los asesores en política exterior, tanto en los Departamentos ministeriales como en despachos especiales anexos al Jefe del Ejecutivo. Indudablemente, su existencia sólo puede obedecer a dos razones: O bien se trata de desconfianza en la lealtad política de los funcionarios exteriores o bien se trata de serias reservas frente a la competencia profesional de los mismos. O, lo que puede ser más simple todavía, denota el deseo de establecer un Ministerio paralelo de Asuntos Exteriores. En cualquier caso, no parece una práctica recomendable por la misma disgregación que supone en la unidad del Servicio Exterior, aunque sólo fuese por los efectos reproductores que tienen sobre los clanes burocráticos; máxime cuando al tratarse de figuras no institucionalizadas carecen de todo tipo de regulación con respecto a unas competencias inconcretas, difusas y, frecuentemente, reservadas. Práctica que, por lo demás, se encomienda habitualmente a funcionarios diplomáticos; hecho que no excusa su existencia y que de continuar, como es previsible, debería ser estrictamente reglamentada. Persona tan comedida en sus juicios como buen conocedor del tema, citamos a Mario Amadeo, escribía sobre este fenómeno: «Tampoco (...) parece conveniente que el Jefe del Gobierno o del Estado busque asesoramiento en materia internacional en órganos ad hoc ajenos a la Cancillería. En la era actual es frecuente que los gobernantes tengan a su lado a hombres o a equipos de confianza a los que no asignan funciones formales muy especificadas pero que son sus consejeros más influyentes (...). Esta creación de "equipos paralelos" debilita la autoridad de los órganos competentes y les hace perder fuerza negociadora frente a los demás Estados. Por otra parte, la capacidad de los componentes de tales equipos no siempre está a la altura de las expectativas que los Jefes de Gobierno depositan en ellos, pues ocurre que se trata de personas elegidas más por razones afectivas que por su probada experiencia en asuntos internacionales» (AMADEO M., p. 125).

Una vez sorteados los anteriores obstáculos, aún quedaría un trámite previo antes de acometer el tema central de la democratización de la política exterior y del proceso de toma de decisiones. Es absolutamente indispensable la modernización, la reactualización, del Servicio Exterior; pasando, ciertamente, por una plena asunción de sus responsabilidades y su disponibilidad completa al servicio del Estado que, bien entendido, no tiene por qué eliminar las legítimas opciones

ideológicas. Conseguida esta modernización del Servicio Exterior y esta concienciación de los servidores, en lo que respecta al proceso de toma de decisiones en política exterior, debería ser competencia, si no exclusiva si preferente, de la Administración diplomática, la actuación en los siguientes niveles: Definición de la situación internacional concreta; selección de los fines prioritarios del Estado frente a esa situación; búsqueda de las alternativas posibles; participación en la elección de la alternativa última, y, finalmente, ejecución de la decisión elegida (ATTINA, F., p. 96). Siempre en el entendimiento de que la opción definitiva es decisión colegiada del Ejecutivo en el que, por razones de su preparación y mejor información, la voz del titular de Asuntos Exteriores debe disfrutar de una audiencia especial.

Pero, insistimos nuevamente, el poder desempeñar estas funciones correctamente tiene una etapa material ineludible. ¿Se encuentra en condiciones óptimas nuestro Servicio Exterior para acometer satisfactoriamente su cometido? Si otorgamos autoridad a la opinión del actual Ministro de Asuntos Exteriores, nos hallamos aún muy lejos de la situación adecuada para iniciar el proceso de modernización que tan apremiantemente demanda nuestro Servicio Exterior: «En ciertos aspectos estamos en una diplomacia de artesanía, no dotada mecánicamente, sin medios, con pocos medios cibernéticos, viviendo muchas veces de la improvisación y de la capacidad de resolver los problemas de los funcionarios —es un factor ineludible, no caigamos en ningún tecnocratismo—, pero que cada vez se distancia más de aquellas actividades más puntas de la renovación, sea de la empresa, sea de la fuerza de trabajo, sea de la política» (MORÁN, F., p. 73).

Hace algunos años, en fecha tan significativa como el 26 de mayo de 1977, semanas antes de las elecciones legislativas del mes de junio de aquel mismo año, el entonces titular de Exteriores, Marcelino Oreja, pronunciaba una conferencia con el sugestivo título de «La política exterior en un sistema democrático». El texto, directamente ambientado en el Informe Murphy sobre relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso estadounidenses, del año 1975, e impulsado por las necesidades de la circunstancia histórica española, trataba de aunar los principios teóricos de las Relaciones Internacionales con las exigencias de la ejecución de la política exterior en un sistema no autoritario. Aboga Marcelino Oreja por «una nueva distribución de competencias entre los órganos de Estado y, especialmente, entre el Ejecutivo y el Legislativo». Llama la atención, y dado el rigor intelectual de la personalidad en cuestión no

debe atribuirse a una mera diversión nominalista, el cambio de funciones y denominaciones que proponía. Estimaba Oreja que no debía hablarse de poder ejecutivo, sino de poder activo; y que el nombre adecuado para el poder legislativo debería ser el de poder deliberante; correspondiendo al primero las funciones de impulso, decisión, planificación y previsión; y siendo competencias del segundo, del poder deliberante, las funciones de impugnación y de reclamación. En esta propuesta funcional y organizativa, que no sería recogida en la Constitución de 1978, se diseñaba también un perfil del Ministerio de Asuntos Exteriores, superadora de la mera función de mediación, de correa de transmisiones de comunicaciones diversas para asignarle una función polivalente de la que aún se está muy lejos: «En ocasiones, ha de desbordar el marco administrativo e incluso el gubernamental para convertirse en un centro de dirección y de coordinación de un conjunto más vasto y más profundo, que llega incluso a las fuerzas sociales (...). Los Ministerios de Asuntos Exteriores, en conclusión, han de ser los principales responsables del servicio exterior del Estado y de la cooperación internacional, los centros de dirección y coordinación del vasto y complejo haz de servicios estatales» (OREJA, M., p. 57).

Si nos encontramos tan distantes no sólo de la modernización del Servicio Exterior, sino también del ideal de lo que debieran ser los Ministerios de Asuntos Exteriores, la distancia que nos separa de la democratización de la política exterior es mucho más gigantesca. En este aspecto, la Constitución de 1978 ha seguido senderos muy transitados, anticuados, y, en palabras de Remiro Brotons, ha sido «poco imaginativa», es «insuficientemente internacionalista» y, consecuentemente, «la democratización es limitada» (REMIRO BROTONS, A., pp. 23-24). Posiblemente, el recurso único con el que se cuenta en este aspecto es el referéndum consultivo del artículo 92, reservado para «decisiones políticas de especial trascendencia»; referéndum, por lo demás, estrictamente limitado, ya que no puede intervenir la iniciativa popular; su convocatoria es competencia del Presidente del Gobierno, con autorización del Congreso; e, incluso, no faltan constitucionalistas que niegan la posibilidad de recurso al referéndum en cuestiones de política exterior. Pues bien, pese a todas estas cautelas, las dificultades que se alzan desde hace más de dos años para la realización de un referéndum para decisión importantísima en nuestra actividad internacional, ponen de relieve todavía más las complejidades que reviste la hipotética democratización del proceso de toma de decisiones en

política exterior. Pero, en definitiva, lo que se presenta como incuestionable es que, en un sistema democrático, la adopción de decisiones trascendentales en política exterior ha de contar con el respaldo de la opinión pública, expresada por las vías más abiertas y más resistentes a cualquier género de manipulación.

El proceso de toma de decisiones en política exterior, su modernización y su democratización, en su muy imperfecta formulación actual y en su no menos defectuosa ejecución, es uno de los retos mayores a los que debemos enfrentarnos coordinadamente, tanto los teóricos como los ejecutores de la política exterior, en dos palabras, los expertos. Todos los que propugnamos un sistema exterior más útil para nuestros intereses nacionales y más democrático y participativo, tanto en su elaboración como en su funcionamiento.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

La siguiente relación no tiene, en modo alguno, carácter exhaustivo; pretende, únicamente, una puesta al día en la bibliografía de esta materia, según preferencias personales y criterios científicos. Esta es, entre otras, la razón de que, salvo alguna excepción mínima, nos hayamos ceñido en nuestra selección a publicaciones de los últimos quince años; evitando, así, la reiteración de otros estudios clásicos en la temática considerada.

- ALLISON, GRAHAM: *Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971.
- AMADEO, MARIO: *Política Internacional. Los principios y los hechos*, Buenos Aires, Instituto Argentino de Cultura Hispánica, 1970.
- ATTINA, FULVIO: *Diplomazia e política estera. Scienza politica e relazioni internazionali*, Milano, Franco Angeli Editore, 1979.
- BARREA, JEAN: «Une approche synoptique des théories de la décision, de la puissance et de la négociation», *Etudes Internationales*, vol. XII (1981), núm. 2, pp. 251-267.
- BLOOMFIELD, L. P.: *The Foreign Policy Process. A Modern Primer*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1982.
- BRECHER, M. et al.: «A Framework for Research on Foreign Policy Behaviour», *Journal of Conflict Resolution*, vol. XIII, núm. 1 (1969), pp. 75-101.
- CASSESE, A., Edit.: *Parliamentary Control over Foreign Policy*, La Haya, Sijthoff, 1980.
- COHEN, SAMY: *Les conseillers du Président*, Paris, PUF, 1980.
- DEUTSCH, KARL: *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1968.

- DUROSELLE, J. B.: «L'élaboration de la politique étrangère française», en *Revue Française de Science Politique*, 3 (1956), pp. 508-524.
- GONIDEC, P. F.: *Relations internationales*, París, Montchrestien, 2.^a ed., 1977.
- HOLSTI, K. J.: *International Politics*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1972.
- HERCKHOVE, F. DE: «La nature de l'analyse décisionnelle et sa place dans la théorie des relations internationales», en *Etudes Internationales*, vol. III (1971), núm. 4, pp. 493-515.
- LASSWELL, H. D.: *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, Bureau of Governmental Research, Studies in Government, College Park, Univ. of Maryland, 1956.
- MERLE, MARCEL: *Sociologie des relations internationales*, París, A. Colin, 3.^a ed., 1982.
- MERLE, MARCEL: *La politique étrangère*, París, PUF, 1984.
- MILLAR, T. B.: «On Writing About Foreign Policy», en ROSENAU, J. N.: *International Politics and Foreign Policy*, New York, The Free Press, ed. revisada, 1969.
- MORÁN, FERNANDO: «Palabras pronunciadas en la toma de posesión de los nuevos Secretarios de Embajada, 19 de julio de 1983», en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores don Fernando Morán*, 1982-1983, Madrid, OID, 1984, pp. 71-74.
- OREJA, MARCELINO: «La política exterior en un sistema democrático», en *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores don Marcelino Oreja Aguirre (7 de julio de 1976-31 de diciembre de 1977)*, Madrid, OID, 1978, pp. 51-64.
- REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.
- RIVERA, JOSEPH H. DE: *The Psychological Dimensions of Foreign Policy*, Columbus, Ohio, Ch. E. Merrill, 1968.
- SINGER, J. DAVID: «Vers une science de la politique internationale: Perspectives, promesses et résultats», en *Etudes Internationales*, vol. XV (1984), núm. 4, pp. 849-876.
- SNYDER, G. H. y DIESING, P.: *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making and System structure in International Crises*, Princeton, N. J., Princeton Univ. Press, 1977.
- SNYDER, R., BRUCK, H. W. y SAPIN, B.: *Foreign Policy decision-Making: An Approach to the Study of International politics*, New York, The Free Press, 1962.
- STEIN, JANICE: «L'analyse de la politique étrangère: à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes», en *Etudes Internationales*, vol. II (1971), núm. 3, pp. 371-394.
- STEINBERG, BLEMA S.: «L'analyse comparée de la politique étrangère; les Superpuissances. Un étude de cas», en *Etudes Internationales*, vol. III (1972), pp. 65-80.

- SULLIVAN, M.: *International Relations: Theories and Evidence*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1976.
- VITAL, DAVID: *The Making of British Foreign Policy*, Londres, Allen and Unwin, 1968.
- WALLACE, W.: *Foreign Policy and the Political Process*, Londres, Macmillan, 1971.
- WALLACE, W. y PATERSON, W. E., edits.: *Foreign Policy Making in Western Europe*, Saxon House, 1979.
- WIATR, JERZY J.: *Essays in Political Sociology*, Varsovia, Ossolineum, 1978.
- WILKINSON, D. O.: *Comparative Foreign Relations: Framework and Methods*, Belmont, Dickenson, 1969.

