

CAPITULO 1.- LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS

La política exterior: concepto y elementos fundamentales.-Las etapas de la política exterior: elaboración, ejecución y control.-Los vínculos entre la política exterior y la política interior.-Fines y objetivos de la política exterior: el debate sobre el "*interés nacional*".

1.-LA POLITICA EXTERIOR: CONCEPTO Y ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

Cuando descendemos al nivel del análisis microinternacional, la experiencia directa y la literatura especializada nos inducen a abordar el estudio de la política exterior de los Estados, por ser ésta el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional. No obstante, lograr una definición precisa de la expresión *política exterior*, no resulta tarea sencilla. Tres confusiones suelen apreciarse en las numerosas definiciones que han realizado los internacionalistas.

La primera, y más frecuente, es la que identifica la política exterior de un Estado con la política exterior desarrollada por su Gobierno.¹ Resulta obvio que a estas alturas, una asimilación de la realidad estatal con el principal órgano del poder ejecutivo, resulta abusivamente simplista y errónea. Al menos durante la Edad Contemporánea, el creciente protagonismo político de la base social de todo Estado ha terminado plasmándose en una diversidad de poderes e instituciones que participan activamente tanto en la política nacional como en las relaciones exteriores del Estado, reforzándolas o debilitándolas. Así pues, la política exterior debe comprender la política gubernamental en las relaciones con otros países, pero debe incluir también cuantos órganos estatales y/o sociales, distintos del Gobierno, desempeñan un protagonismo significativo en las relaciones que vinculan al Estado con otros miembros estatales de la sociedad internacional.

Una segunda confusión no menos frecuente, se produce cuando al referirse a la política exterior del Estado, los autores contemplan únicamente su acción exterior. Naturalmente que la actividad estatal desarrollada en el contexto internacional constituye una parte nuclear de la política exterior, pero junto a ella no se puede desconocer la importancia de la toma de decisiones previas a la acción exterior, ni tampoco de la evaluación o control de los resultados alcanzados con ella. Desde luego quienes sustentan tan paupérrima concepción de la política exterior, no tienen la menor dificultad en extenderse en consideraciones sobre las fuerzas

¹-Un ejemplo de esta restricción conceptual lo encontramos en la definición acuñada por Duroselle:

"La política exterior, siendo una actividad continua por parte de un gobierno para modificar situaciones que están fuera de su competencia directa, se manifiesta necesariamente por una serie de decisiones..."

DUROSELLE, J.B.-*"L'Opinion publique et la Politique Étrangère"*.-AA. VV.-*Les Affaires Étrangères*.-París, 1959. Edit. Presses Universitaires de France; pág.218.

políticas o el peso de las burocracias nacionales en la definición de sus objetivos o en la elección de sus medios.²

En el seno de esta corriente, existe todavía una concepción más limitada de la política exterior que la asocia con la actividad diplomática y/o armada. Desde luego la diplomacia y la guerra forman parte de la panoplia de actuaciones exteriores de los Estados, pero basta con dar un repaso a la agenda de actividades llevadas a cabo por el gobierno de un país para percatarse de acciones (informativas; económicas; etc.) que no pueden encorsetarse en el estricto esquema de la diplomacia o la guerra.

Finalmente, un tercer error cometido por los autores que, afortunadamente, cada vez es menos frecuente, consiste en plantear el análisis de la política exterior como un ámbito teórico desconectado de la política interna de los Estados. La comisión de este error se aprecia más en los trabajos realizados sobre políticas exteriores particulares. En muchos de ellos es fácil comprobar la falta de cualquier referencia rigurosa a la estructura y dinámica de la política interior, como parte necesaria de la descripción y explicación de la política exterior del Estado que se investiga.³

Como podemos apreciar, el concepto de la política exterior no es obvio y exige una cierta precisión. Ante todo, debemos reconocer que la política exterior debe incardinarse como una parcela singular de la política general de cada Estado, tal y como afirma Medina: "(...) *la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo, la forma en que*

²-Este es el caso de Reynolds para quien la política exterior se define como:

"La política exterior puede, por lo tanto, ser ya definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional con objeto, en principio, de promover el interés nacional."

REYNOLDS, P.A.-*An Introduction to International Relations*.- Londres, 1971. Edit. Lognman Group Leed. (traducción de Francisco Condomines.- *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*.-Madrid, 1977. Edit. Tecnos; pág. 46).

³-Una de las corrientes más características de esta radical separación entre política interior y exterior es la de aquellos autores que sustentan **la perspectiva burocrática**. Según esta interpretación doctrinal, la política exterior es fundamentalmente la resultante de una serie de transacciones entre los diversos órganos de la Administración estatal que participan en su elaboración y ejecución. La esencia de esta posición teórica se puede resumir en los siguientes términos:

"Procedemos sobre el supuesto de que el entorno internacional permite a un Estado perseguir una extensa variedad de metas y sobre la presunción de que las fuentes predominantes del comportamiento nacional en la arena internacional son las organizaciones e individuos de la rama ejecutiva quienes están respondiendo a las oportunidades para, y a las amenazas a, la maximización de sus diversos intereses y objetivos. Creemos que la pertenencia a la burocracia determina substancialmente las percepciones de los participantes y las metas y dirige su atención desde la arena internacional a las preocupaciones intra-nacionales, y especialmente a las intra-burocráticas."

HALPERIN, M.H. y KANTER, A.-*"Leaders versus Bureaucrats"*.-**ART, R.J. y JERVIS, R.**(Eds.).-*International Politics. Anarchy, Force, Political Economy, and Decision Making*.-1985. Edit. Little Brown & Comp.; págs. 439.

un Estado conduce sus relaciones con otros Estados."⁴ Pero semejante afirmación todavía resulta excesivamente imprecisa. En adelante, consideraremos la política exterior como ***aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.***

A partir de esta definición de la política exterior, podemos señalar sus principales elementos. En primer término su carácter estatal. En efecto, aunque en sentido metafórico se puede hablar de la política exterior de otros actores internacionales (Movimientos Populares; Organizaciones Gubernamentales; etc.), lo cierto es que la política exterior sólo puede predicarse de los Estados ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: *capacidad jurídica* reconocida internacionalmente y *capacidad política* plena, autónoma y eficaz.

En segundo lugar, la política exterior no puede dissociarse de la política interior del Estado. Ambas se interfieren mutuamente ya que, en último extremo, ambas no son más que dos facetas de una misma realidad política, la del Estado, tanto en su dimensión institucional como en su base social. La diferencia entre estas dos esferas de la política del Estado responde, en último extremo, a la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios. Mientras la política interior se dirige a los individuos y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada a permitir la vinculación entre Estados.

Además, como toda política, la exterior se articula por una combinación de decisiones y actuaciones de los órganos estatales, de modo principal por parte del Gobierno, sin solución de continuidad. Cuando se quiebra esta ordenada secuencia entre decisiones y actuaciones, podemos afirmar que el Estado carece de una auténtica política exterior. Entonces podemos hablar de que *política exterior* y *acción exterior* se confunden al faltar una capacidad decisional autónoma y verdaderamente política.⁵

⁴-**MEDINA, M.**- La teoría de las Relaciones Internacionales.-Madrid, 1973.Edit. Seminarios y Ediciones; pág.21.

Tomassini sostiene una posición similar a la de Medina cuando escribe:

"La política exterior representa la forma en que un país se conduce frente a su contexto externo."

TOMASSINI, L.-*"El marco de análisis de la política exterior"*.- Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz.1990.-Bilbao, 1991.Edit.Servicio Editorial Universidad del País Vasco;pág. 125.

⁵- *"Al respecto también puede ser útil señalar lo que no es una política. Desde luego, como se ha dicho ,no debe ser confundida con la decisión que generalmente es más circunstancial y más estrecha y es adoptada dentro del marco más general de una política, como ocurrió con las decisiones de intervenir en Suez o de invadir las islas Malvinas. Toda política involucra intenciones, sin reducirse a ellas ,pues incluye también el comportamiento inspirado por esas intenciones.(...)Sin embargo, dicho comportamiento puede involucrar acciones y omisiones."*

TOMASSINI, L.-op. cit.;pág. 144.

Por último, la política exterior incluye la determinación de los fines u objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, pero debe también incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de esos objetivos. Si el país carece de una determinación de sus fines u objetivos, el Estado simplemente actuará en el contexto internacional reaccionando a los acontecimientos coyunturales, sin que pueda hablarse de una política exterior. Análogamente, si carece de los medios necesarios o son manifiestamente insuficientes para alcanzar los fines que se ha trazado, el Estado evidenciará una escasa proyección internacional fruto, en parte, de la impotencia para dar respuesta a los retos que el contexto internacional o las aspiraciones internas le plantean y, de otra, a la débil credibilidad que su política exterior suscitará entre los demás países.

2.-LAS ETAPAS DE LA POLITICA EXTERIOR: ELABORACION, EJECUCION Y CONTROL.

Entendida la política exterior, y cualquier otra política, como un proceso en el que se suceden las decisiones y las actuaciones, conviene establecer una distinción teórica entre los diversos momentos o etapas en que podemos dividirla. Básicamente estas son tres: **la de elaboración, la de ejecución y la de control.** En la vida real la creciente velocidad con la que se desarrollan los acontecimientos internacionales, unido a la burocratización de los órganos estatales y a las rutinas con las que se deciden y ejecutan la mayoría de las actividades exteriores de los Estados, provoca un solapamiento de estas fases y con ello una dificultad añadida para poder comprender y explicar la política exterior. Tal vez por ello, el estudio de esta parcela de la ciencia de las Relaciones Internacionales ha quedado con frecuencia relegado a los trabajos histórico-descriptivos o al análisis de importantes, aunque aislados, sucesos de la política exterior de un país.⁶ Admitiendo estas serias limitaciones, tampoco podemos desconocer los significativos esfuerzos que en las últimas décadas se han realizado para

"Es útil establecer una distinción entre una decisión, es decir un acto o un comportamiento único y específico, y una política, esto es un conjunto de decisiones que, en conjunto, revelan una línea de comportamiento. Decisión y política son ambas manifestaciones de la política exterior pero la primera se refiere a un comportamiento particular mientras que la segunda representa una tendencia o estructura de comportamiento más general."

STEIN, J.-*"L'Analyse de la politique étrangère: A la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes"*.-Etudes Internationales, vol.II, n.3 (Septiembre 1971); pág.373.

⁶-Un ejemplo bien conocido de análisis de la política exterior norteamericana a partir de un suceso muy importante pero aislado como fue la crisis de los misiles de Cuba, en 1962, se puede encontrar en los trabajos de:

ALLISON, G.T.-*"Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis"*.- The American Political Science Review, vol.LXIII (Septiembre 1969); págs. 689-718.

Ibid.-*La esencia de la decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles.*-Buenos Aires, 1988. Edit. GEL.

En cambio, sobre este mismo suceso y siguiendo el método histórico-descriptivo resulta ya clásica la obra de:

KENNEDY, R.F.-Trece días (La crisis de Cuba).-Barcelona, 1969. Edit. Plaza y Janés.

definir modelos y determinar variables que faciliten una mejor comprensión de la elaboración de la política exterior de los Estados.

A).-*La etapa de elaboración de la política exterior:*

La primera de las etapas enunciadas se corresponde precisamente con el proceso decisorio, es decir con el conjunto de interacciones entre los diversos órganos político-administrativos y grupos sociales del Estado, mediante las cuales se definen los objetivos y se eligen los medios necesarios para llevar a cabo la política exterior.⁷ Ahora bien, qué entendemos por decisión?. Podemos responder a esta interrogante afirmando con Kerkhove que es:

*"una elección entre varias opciones respecto de las que planea siempre una incertidumbre"*⁸

En efecto, si no existe posibilidad alguna de realizar una elección entre diferentes opciones de objetivos o de medios, sólo existirá ejecución pero no decisión. Si, por el contrario, existe una absoluta certeza sobre los resultados de cada una de las opciones posibles, la decisión resultará evidente para el actor estatal y se impondrá de modo automático, sin que medie una auténtica elección. Planteado en estos términos, resulta obvio que en la formulación de la política, en general, y de la política exterior, en particular, el proceso decisorio constituye una parte de su núcleo central. Como ha escrito Duroselle:

*"Entre las múltiples actividades del político responsable, la más alta, la que justifica sus funciones, la que colma sus ambiciones, es la decisión."*⁹

En el proceso decisorio, cabe diferenciar cuatro momentos o fases:

- 1ª.-La definición de la situación (*fase de información*);
- 2ª.-La determinación de los objetivos y medios, con relación al contexto concreto (*fase de evaluación*);
- 3ª.-La búsqueda de alternativas (*fase de identificación*).
- 4ª.-La elección de una de las posibles opciones (*fase de selección*).

Cada una de estas fases condiciona las siguientes y es desarrollada por órganos o grupos diferentes. En la fase informativa junto a los informes elaborados por los diversos órganos de la Administración estatal (servicio exterior; servicios de inteligencia; etc.) ocupan también un lugar

⁷-Gonidec y Duroselle utilizan para designar las decisiones destinadas a determinar los fines u objetivos con el término de *estrategia* (política), mientras que la elección de los medios corresponde, a su juicio, a *la táctica* (política). Ambos términos son con frecuencia utilizados por los politólogos. Sin embargo, tomando en consideración el origen militar de ambos conceptos, que será en el ámbito en que en esta obra los utilizaremos, he preferido evitar su uso referido a la política exterior.

GONIDEC, P.F. y **CHARVIN, R.**-*Relations Internationales*.-París, 3a. ed., ampliada y actualizada, 1981. Edit. Montchrestien; págs. 273 y ss.

RENOUVIN, P. y **DUROSELLE, J.B.**-*op. cit.*; págs. 470 y 477.

⁸-**KERCKHOVE, F.** de.-*"La nature de l'analyse décisionnelle et sa place dans la théorie des relations."* *Etudes Internationales*; vol. III, n.4 (Diciembre de 1972); pág. 492.

⁹-**RENOUVIN, P.** y **DUROSELLE, J.B.**-*Introducción...op. cit.*; pág. 465.

preferente la prensa y los medios de comunicación de masas, al menos en los regímenes democráticos. Como es lógico, las posibilidades de evaluación de los objetivos que deben alcanzarse, quedan condicionadas por la cantidad y calidad de los datos e informaciones de que disponen los órganos políticos superiores (Gobierno; Legislativo; Asesores presidenciales, etc.).¹⁰ Una vez que se han determinado los objetivos y los medios disponibles, resulta imprescindible definir las diversas alternativas de actuación que existen para alcanzar los resultados deseables. Esta fase de la decisión comporta un alto grado de aleatoriedad, y por tanto de riesgo, ya que en esta identificación de las diversas alternativas existentes ejercen una gran influencia los valores ideológicos de los decisores y sus expectativas sobre los resultados que se derivarán de seguir una u otra de las opciones existentes¹¹, a los que habría que añadir la dificultad intrínseca de anticipar las respuestas que cada alternativa provocará en los demás países. Como afirma Duroselle:

*"Si antes de tomar una decisión cualquiera es necesario sopesar sus consecuencias, en política exterior se entra- utilizando la expresión de la circular alemana de 24 de Julio de 1914- en el terreno de las 'consecuencias incalculables'"*¹²

Por último, la selección de la alternativa política que se estima más adecuada estará, en gran medida, condicionada por la forma en que se hayan elaborado y presentado todas las opciones posibles al órgano estatal encargado de realizar la elección final. Generalmente la elaboración de la política exterior del Estado suele identificarse con este momento final pero, como hemos podido comprobar, el proceso es mucho más complejo.

Por otro lado, este planteamiento teórico dista mucho de corresponderse con la realidad.¹³ Existen numerosas interferencias y distorsiones en el proceso decisorio para poder

¹⁰-El análisis de los flujos informativos entre los diversos grupos que participan o pueden influir en la política exterior, constituye la base del *modelo en cascada de los flujos de influencia e información*, formulado por Deutsch.

DEUTSCH, K.W.-*The Analysis of International Relations*, -Englewood Cliffs, 1968. (traducción de E.J. Prieto.-*El análisis de las relaciones internacionales*, -Buenos Aires, 2a ed. 1974.; págs. 124-137)

Véase también: **REYNOLDS, P.A.**-*op. cit.*; págs. 174-180.

¹¹-Precisamente la consideración de las influencias que los elementos psicológicos (expectativas; ideologías; sentimientos; etc.) de los agentes decisores ejercen en la percepción de la realidad internacional y en la adopción de las decisiones de política exterior, constituye la base del **modelo de la imagen-situación** que han seguido autores como Michael Brecher; Blema Steinberg; Janice Stein y Bahgat Korany.

BRECHER, M.-*The Foreign Policy System of Israel: Setting Images. Process*, -Londres, 1971. Edit. Oxford University Press.

BRECHER, M.; STEINBERG, B. y STEIN, J.- "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior".- *Journal of Conflict Resolution*, vol. XIII (Marzo 1969); págs. 75-104.

STEIN, J.- "L'Analyse..." *op. cit.*- págs. 371-394.

KORANY, B.- "Les mod les de politique étrangère et leur pertinence empirique pour les acteurs du tiers monde: critique et contre-proposition".- *Revue Internationale des Sciences Sociales*; vol. XXVI, n.1 (1974); págs. 76-103.

¹²-**RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B.**-*Introducción...op. cit.*; pág. 466.

creer que los distintos intereses y diferentes competencias de los grupos de la Administración y de la sociedad que participan en la elaboración de la política exterior no terminan afectando a la coherencia y racionalidad de las decisiones adoptadas. Para los seguidores del modelo burocrático o de la burocracia política, son precisamente estos conflictos de intereses y de competencias los que configuran las variables explicativas fundamentales de la política exterior. A este respecto, Kissinger ha escrito:

"En resumen: la acumulación de conocimientos por parte de la burocracia y la impersonalidad de su método de llegar a unas decisiones pueden lograrse a un precio muy alto. La toma de decisiones puede llegar a hacerse tan compleja que el proceso de lograr un consenso burocrático puede eclipsar el propósito del esfuerzo.

(...)

En la actualidad, es frecuente que el encargado de tomar decisiones se encuentre prisionero de sus consejeros, sea porque éstos esperan hasta que un problema se plantee como cuestión administrativa, sea porque así obran hasta que una crisis ha demostrado la invalidez operativa del procedimiento standard.

(...)

*Este problema, que ya es lo suficientemente grave dentro de cada sociedad, se ve ampliado en la conducción de los asuntos internacionales."*¹⁴

Junto a la complejidad intrínseca del proceso decisorio, hay que tomar en consideración los diversos tipos de decisiones. Los autores han establecido una pléyade de categorías clasificatorias de las decisiones atendiendo a múltiples criterios (naturaleza; tiempo; obligatoriedad; etc.). Sin pretender ser exhaustivo en este terreno, sí resulta útil apuntar una cuádruple distinción de las decisiones:

a).- *Por su contenido:*

¹³-Un estudio significativo de las contradicciones en la elaboración de la política exterior norteamericana, es el realizado por:

ROWEN, H.S. y WILLIAMS, A.P.-*"El análisis de las decisiones en la política exterior"*.-Revista Española de la Opinión Pública, n. 21-22 (Julio-Diciembre 1970); págs. 99-145.

¹⁴-**KISSINGER, H.A.**-Política exterior americana.- Esplugas de Llobregat, 1976. Edit. Plaza y Janés; págs. 19, 23, 25.

Sobre el modelo burocrático en la política exterior, véase:

HALPERIN, M.H.-Bureaucratic Politics and Foreign Policy.- Washington, 1974. Edit. Brookings Institution.

HOPKINS, R.F.-*"The International role of 'domestic' bureaucracy"*.- International Organization, vol. 30 (1976); págs. 405-432.

JOSKO de GUERON, E.-*"La civilización científico-tecnológica y la política exterior: del modelo racionalista al modelo de la política burocrática"*.- Politeia, n. 3 (1974); págs. 47-66.

NOSSAL, K.R.-*"Bureaucratic Politics and the Westminster Model"*.- **MATTHEWS, R.O.; RUBINOFF, A.G. y STEIN, J.G. (Eds.)**-International Conflict and Conflict Resolution. Readings in World Politics.- Scarborough, 2a ed., 1989. Edit. Prentice-Hall; págs. 230-237.

Podemos diferenciar entre las decisiones que recaen sobre objetivos o fines (*decisiones finalistas*) y las que afectan a la elección de los medios o instrumentos de realización de la política exterior (*decisiones instrumentales*).

b).- *Por el tiempo de adopción y ejecución:*

Las decisiones pueden requerir para su adopción y/o ejecución un breve período de tiempo, desde unas pocas horas a unas semanas, en cuyo caso constituirán unas *decisiones inmediatas*, pero también pueden adoptarse y ejecutarse en el transcurso de varias semanas o meses, tratándose entonces de *decisiones a medio plazo*, o incluso de varios años, configurando *las decisiones a largo plazo*. En general, se puede afirmar que hay una relación muy estrecha entre el número de órganos y/o agentes decisores y el período de tiempo requerido para la adopción de la decisión. También suele ocurrir que mientras las decisiones finalistas son a largo plazo, las decisiones instrumentales son inmediatas o bien a medio plazo.

Un ejemplo de las primeras lo encontramos en las decisiones adoptadas por ambas superpotencias en la crisis de los misiles de Cuba. Un caso frecuente de decisiones a medio plazo lo constituye la incorporación a organizaciones internacionales y, por último, la aprobación de los planes nacionales de defensa, pertenecerían a la categoría de decisiones a largo plazo.

c).- *Por la naturaleza de los agentes decisores:*

Según este criterio establecido por Sidjanski, las decisiones se dividen en *cerradas* y *abiertas*. Son decisiones cerradas aquellas que se adoptan exclusivamente por los órganos político-administrativos del Estado, es decir sin la participación de grupos o personas ajenas al aparato estatal. Por el contrario, cuando en una decisión junto a los órganos estatales, participan también grupos o personas representativas de distintas fuerzas sociales nos hallaremos ante las decisiones abiertas.¹⁵

Como es lógico, el carácter abierto o cerrado de las decisiones de la política exterior varía en función de distintos elementos que condicionarán "a priori" las posibilidades de incorporación de un número mayor o menor de agentes decisores. Entre estos elementos destacan: el grado de democratización del sistema político estatal; el tema objeto de la decisión; el tiempo requerido para la adopción y la presión ejercida por los diversos grupos sociales para participar en el proceso decisional. De este modo, al estudiar la política exterior de un país podemos definir, con suficiente precisión, el lugar que ocupan las distintas áreas de decisiones

¹⁵ **SIDJANSKI, D.** - "Décisions closes et décisions ouvertes". - Revue Française de Science Politique, vol. XV, n. 2 (Abril 1965); págs. 251-269.

en un eje continuo elaborado a partir de su mayor o menor carácter abierto o cerrado,tomado como variable de referencia.

d).-por su grado de necesidad:

Desde luego no todas las decisiones resultan necesarias para el desarrollo de una determinada política exterior.Sin embargo, resulta evidente que muchas de las decisiones son una consecuencia directa de otras decisiones previas,de tal modo que si aquellas no se hubiesen adoptado,estas últimas nunca hubiesen sido necesarias. Podemos,por tanto,establecer una jerarquía entre dos categorías de decisiones:*las originarias y las derivadas*. Llamaremos a una *decisión originaria cuando constituya el punto de partida,el origen,de una determinada línea de actuación exterior de un país o de una relación internacional*.En cambio,*las decisiones derivadas son las que resultan necesariamente del desarrollo o ejecución de una decisión originaria*.Ejemplos de decisiones originarias son el reconocimiento de Estados y de gobiernos;el establecimiento de relaciones diplomáticas;la declaración de guerra;la instauración de relaciones comerciales;la constitución de organizaciones intergubernamentales,etc.Ejemplos de decisiones derivadas son la apertura de sedes diplomáticas o consulares;el nombramiento de representantes diplomáticos;la movilización de tropas;la determinación de las tarifas aduaneras aplicables a los productos importados;la participación en los órganos de la organización;etc.

De todo lo expuesto,es fácil concluir que puesto que el proceso decisorio está condicionado por múltiples factores variables,su análisis no puede agotarse con el recurso a un *estudio jurídico-orgánico* del Estado.Junto a él es imprescindible acudir también al *análisis sociológico*,para conocer el contexto en el que los agentes decisores desarrollan sus funciones,y a una *investigación básica de los aspectos psicológicos*,individuales y/o colectivos,que nos permita despejar incógnitas tan importantes como el grado de racionalidad o irracionalidad de las motivaciones de los decisores; sus esquemas mentales de percepción e interpretación de la realidad internacional o sus expectativas sobre la evolución de dicha realidad.¹⁶

Uno de los principales métodos para dar respuesta a estas cuestiones consiste en el estudio sistemático y exhaustivo de las manifestaciones realizadas por los responsables de la política exterior a través de las declaraciones oficiales,las entrevistas a los medios de comunicación,la correspondencia pública o privada mantenida con otros dirigentes,los informes,etc. y su posterior contrastación con la evolución de los principales acontecimientos de la política exterior.De esta comparación se logra obtener una imagen bastante representativa de las coincidencias y discrepancias entre el mundo mental de cada decisor,lo que Reynolds ha llamado *la circunstancia psicológica*,y el mundo real,denominada por este autor

¹⁶-BERGER,G.-"Psychologie des relations internationales".-AA.VV.- *Les affaires...op. cit.*-págs.145-159.
SEOANE,J. y RODRIGUEZ,A.(Eds.).-*Psicología política*.-Madrid, 1988.Edit. Ediciones Pirámide;págs.211-223.

circunstancia operacional, en el que el responsable político está obligado a decidir.¹⁷ El estudio de la personalidad de los dirigentes políticos, unido al conocimiento de las ideologías, de las imágenes o estereotipos y de los valores dominantes en la sociedad de un país, constituye un paso necesario para la comprensión de su política exterior.¹⁸

B).-*La etapa de ejecución de la política exterior.*

La etapa de ejecución se desarrolla a través de *un conjunto de acciones sucesivas mediante las cuales los Estados intentan realizar la política exterior previamente elaborada*. A diferencia de la fase decisoria, la ejecución de la política exterior le corresponde principalmente al poder ejecutivo, es decir al Gobierno y a determinados órganos de la Administración, civil y militar, del Estado. Ello se debe, en buena medida, a que las principales formas de la acción exterior del Estado caen dentro de los ámbitos de lo que Aron ha denominado la diplomacia y la guerra.¹⁹

No obstante, la ejecución de una política exterior, al menos desde la existencia de los Estados modernos, es mucho más rica y compleja de lo que permite deducir el planteamiento aroniano. En efecto, junto a las actuaciones diplomáticas y bélicas, hoy en día los Estados recurren también a actividades económicas (como la concesión o supresión de ayudas financieras, la atribución de ventajas o la adopción de prohibiciones comerciales); informativas y propagandísticas; tecnológicas; humanitarias; etc. En resumen, una diversidad de actuaciones que conforman una realidad continua entre la diplomacia directa y la guerra total.

Esta tendencia a la creciente diversidad y complejidad de las acciones exteriores llevadas a cabo por los Estados, está induciendo una constante incorporación de nuevos órganos

¹⁷-REYNOLDS, P.A.-*op. cit.*; págs. 180-181.

¹⁸-Sobre la importancia de los elementos subjetivos (ideológicos y psicológicos) en la política exterior, véase: HOLSTI, K.J.-*International Politics. A Framework for Analysis.*-Englewood Cliffs, 1a ed. 1967, 2a ed. 1974. Edit. Prentice-Hall; págs. 353-400.

MANNING, B.-*"Goals, Ideology and Foreign Policy"*.-SONDERMANN, F.A.; Mc LELLAN, D.S. y OLSON, W.C.(Eds.).-*The Theory and Practice of International Relations.*-Englewood Cliffs, 1a ed. 1960, 5a ed. 1979. Edit. Prentice-Hall; págs. 75-84.

Respecto a los estudios de personalidad referidos a los estadistas, véase:

RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B.-*op. cit.* págs. 356-502.

ROMERO, A.-*Líderes en guerra: Hitler, Stalin, Churchill, De Gaulle.*-Madrid, 1979. Edit. Tecnos.

¹⁹- *"Las relaciones interestatales se expresan en y por medio de conductas específicas, las de aquellos personajes que yo llamaría simbólicos: el diplomático y el soldado.*

(...)

El embajador y el soldado viven y simbolizan las relaciones internacionales que, en tanto que interestatales, nos llevan a la diplomacia y a la guerra."

ARON, R.-*Paix et guerre entre les nations.*-París, 1962. Edit. Calmann-Lévy. (traducción de Luis Cuervo.-*Paz y guerra entre las naciones.*- Madrid, 1963. Edit. Revista de Occidente; pág. 24)

estatales y, de forma todavía incipiente pero eficaz, de ciertas organizaciones sociales a la ejecución de la política exterior. Aunque es cierto que esta tendencia todavía no ha alcanzado la importancia y extensión suficiente para descartar el peso dominante que los ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa desempeñan en la realización de la política exterior, sin embargo, el protagonismo que están adquiriendo los expertos y funcionarios de otros ministerios en las Embajadas y delegaciones diplomáticas (expertos comerciales y financieros; periodistas; ingenieros; etc.) demuestra que la política exterior ya no es un bastión exclusivo de los diplomáticos y los militares.²⁰

Como ha señalado Tenekides, la ideología y el régimen político de los Estados influye muy directamente en su comportamiento exterior.²¹ Tanto desde la estructura administrativa como, en una perspectiva más amplia, desde el sistema político estatal, la realización de la política exterior sufre numerosas influencias y condicionamientos que terminan trastocando, en mayor o menor medida, su desarrollo práctico respecto de los proyectos adoptados en la etapa de elaboración. Atendiendo a las características político-administrativas de los Estados, Kissinger ha establecido tres modelos básicos de ejecución de la política exterior: *el modelo burocrático-pragmático*, representado por los Estados Unidos; *el modelo ideológico*, cuyos principales exponentes serían la desaparecida Unión Soviética y la República Popular China y, por último, *el modelo revolucionario-carismático*, ejemplificado por los nuevos Estados independientes surgidos del proceso descolonizador.²²

Hecha esta salvedad, la puesta en práctica de una política exterior sigue constituyendo una de las parcelas más elitistas de la actividad estatal, a la que sólo tienen acceso un número muy restringido de políticos y funcionarios, y al mismo tiempo una de las que más estrictamente se ha normativizado e institucionalizado, tanto nacional como internacionalmente. En efecto, las constituciones y leyes estatales intentan precisar en qué órganos recae la ejecución de la política exterior y qué funciones pueden realizar cada uno de ellos. Análogamente, el Derecho

²⁰-Sobre este extremo, Merle escribe:

"En todos los niveles del aparato burocrático, las estructuras han tenido que adaptarse a la diversidad y complicación creciente de las tareas impuestas por el tratamiento de los asuntos exteriores.

El examen de las transformaciones sobrevenidas en la red tradicional de la diplomacia bilateral lo confirman. Pero las mutaciones acaecidas en este sector ilustran también la tendencia al desmantelamiento de las competencias del ministro de Asuntos Exteriores bajo la presión de otras administraciones.

(...)

Desde la segunda guerra mundial, numerosos puestos de consejeros o de agregados especializados han hecho su aparición para tratar los asuntos culturales, científicos, técnicos, agrícolas o de cooperación. El número y la distribución geográfica de estos puestos depende evidentemente de la naturaleza e importancia de las relaciones mantenidas con los diversos países."

MERLE, M.-*op. cit.*; págs. 134-135.

²¹-TENEKIDES, G.-*L'élaboration de la politique étrangère des Etats et leur sécurité.*- París, 1972.; Edit. Université Paris V. vol. II; pág. 115.

²²-KISSINGER, H.A.-*op. cit.*; págs. 30-46.

Internacional ha tratado de regular las principales formas de acción exterior de los Estados, determinando su licitud e incluso estableciendo la responsabilidad de los Estados por sus actuaciones ilícitas.²³

En el otro extremo del espectro de la política exterior se sitúa la guerra, cuya ejecución recae en los órganos de la Administración militar del Estado. Con excesiva frecuencia, los autores tienden a concentrar sus reflexiones sobre el papel que el Ministerio de Asuntos Exteriores y el servicio exterior desempeñan en la aplicación de la política exterior, omitiendo la importante función que al Ministerio de Defensa y al ejército le corresponden en este terreno. Porque si es cierto que habitualmente la política exterior suele realizarse en condiciones pacíficas y que en semejantes circunstancias el peso de la acción exterior recae en los diplomáticos, también lo es que la excepcionalidad de la política exterior desarrollada en condiciones bélicas no sólo no le resta importancia sino que, con frecuencia, la hace decisiva para la supervivencia del Estado tal y como existe. En el contexto de los conflictos bélicos, el desarrollo de la política exterior del Estado se encuentra fuertemente condicionado por y recae en las fuerzas armadas, cuya composición, organización y características operativas deben ser tomadas en consideración.

Ambas actividades no son excluyentes sino complementarias. Si la capacidad militar de un país le permite mantener una eficaz disuasión frente a posibles agresores en tiempos de paz, ello propiciará la negociación diplomática y la cooperación económica como principales vías de la actuación exterior, reforzando al mismo tiempo la credibilidad de la política exterior de ese Estado. Paralelamente, cuando la actuación exterior discurre por los cauces del conflicto armado, el recurso a la negociación o a las medidas económicas puede contribuir al debilitamiento del enemigo o al reforzamiento del poderío militar propio.

En todo caso, el estudio de esta etapa de la política exterior no se puede abordar exclusivamente desde la óptica unilateral de las actividades que lleva a cabo un determinado Estado. Su actuación exterior estará siempre condicionada por las reacciones que suscite en los demás países con los que se relaciona. Ello nos obliga a situar las acciones exteriores en el contexto más amplio de las relaciones de las que forman parte.²⁴ Se impone por tanto una comprensión dinámica y general de la ejecución de la política exterior, en cuyo seno cada acción aislada adquiere significado como parte de una relación más amplia de la que también participan las re-acciones ejecutadas por otros Estados.

²³-**JIMENEZ PIERNAS, C. (Ed.)**.-La responsabilidad internacional. Aspectos de derecho internacional público y derecho internacional privado.- Alicante, 1990. Edit. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

²⁴-Sobre la distinción entre interacción y relación internacional, puede consultarse: **CALDUCH, R.**-op. cit.: págs. 85-87.

c).- *El control de la política exterior.*

La elaboración y ejecución de una determinada política exterior, resultarían tareas inútiles si no se realizase una evaluación de los resultados alcanzados y de su adecuación a los fines y objetivos que justificaban la adopción de esa política exterior y no de otra diferente. La fase de control se configura así como la etapa final de toda política exterior y el punto de partida de un nuevo proceso decisorio.

Además, la valoración de los resultados conlleva, paralelamente, la determinación de las responsabilidades que a cada órgano político-administrativo, grupo social o persona individual le corresponda por los éxitos o fracasos cosechados con esa política exterior. Este vínculo entre el control y la responsabilidad constituye una de las principales garantías contra la arbitrariedad de los responsables de la política exterior y la ilegalidad de sus actos.²⁵ En cualquier caso, el control de la actuación exterior de un Estado resulta imprescindible para reforzar aquellas decisiones y actividades que se han demostrado eficaces y corregir aquellas otras que se consideran ineficaces y/o perjudiciales para el país.

Este control puede ser *nacional* o *internacional*, en la medida en que su realización corresponda a órganos o grupos pertenecientes al Estado, cuya política exterior es objeto de evaluación, o por el contrario sea realizado por instituciones internacionales o por otros países. En el primero de ambos supuestos, la legislación nacional determinará las instituciones estatales competentes para llevarlo a cabo, así como las consecuencias que se derivarán según los resultados alcanzados. En cambio, el control internacional le corresponde realizarlo a organismos o países externos al Estado afectado. Tal vez el ejemplo más evidente de este último sea el que durante décadas han ejercido las superpotencias sobre los países insertos en sus respectivos bloques político-militares.

²⁵-Sobre este punto, Reynolds afirma:

"En materia de política exterior, y volviendo a lo apuntado más arriba, la responsabilidad y el control políticos son de aplicación especialmente difícil. El que un agente sea responsable, crea serlo o estime que debería serlo, afecta decisivamente a su conducta.

(...)

El problema común a todo sistema democrático, y que consiste en que las élites gobernantes tienen que rendir cuentas y responder ante gentes mal informadas, fácilmente emocionables y con una insuficiente visión de los asuntos, es pues más agudo en el campo de la política exterior y las consecuencias de todo error son también con frecuencia más serias.

De todo ello no se deduce, sin embargo, que la elaboración y ejecución de la política exterior sean siempre más eficaces en los sistemas en que los gobernantes no son políticamente responsables, porque en esos sistemas pueden ser irresponsables en el sentido vulgar de la palabra, es decir, veleidosos y mudables, de la misma manera que pueden ser arbitrarios y contradictorios los procedimientos que se sigan para dicha elaboración y ejecución."

REYNOLDS, P.A.-*op. cit.*; pág. 170.

Mientras en el control nacional pueden intervenir directamente todos o algunos de los órganos estatales que participaron en la elaboración y ejecución de la política exterior, en el control internacional la intervención de estas instituciones estatales sólo puede ser indirecta o mediata. Ello no deja de provocar serias dificultades cuando existe una contradicción entre las conclusiones y valoraciones que se alcanzan con cada uno de estos dos procesos de control. Estas contradicciones pueden generar una incertidumbre añadida en la posterior etapa de elaboración de la política exterior y, desde luego, provocarán conflictos entre las autoridades nacionales y las extranjeras. Pensemos, por ejemplo, en el conflicto suscitado entre Francia y la OTAN, en 1966, y que condujo a la retirada francesa de los órganos militares de la organización aliada. En gran parte, este conflicto estuvo provocado porque el presidente De Gaulle aspiraba a consolidar una política de seguridad nacional que incluía una total autonomía de la fuerza nuclear francesa respecto de los mandos militares aliados, así como una política exterior de aproximación a la Unión Soviética y las democracias populares.

Por su naturaleza el control presenta dos formas básicas: *el control político* y *el control jurídico*. El primero valora la política exterior por sus resultados, para ser más precisos, analiza la oportunidad de los fines y objetivos establecidos y la eficacia de las acciones emprendidas para lograrlos. Cuanto más favorablemente se estimen los objetivos y mayor sea la correspondencia entre fines y medios, más positivo será también el resultado del control político. En este contexto, las consideraciones sobre el sometimiento de las actividades estatales a las normas jurídicas, nacionales o internacionales, resultará secundario salvo que en la definición de la política exterior se incorpore, como uno de sus objetivos prioritarios y expresamente reconocido, el de la sumisión de sus actuaciones al imperio de la ley. Desde el punto de vista de la valoración política, las actuaciones exteriores de los Estados se dividen en *éxitos* o *fracasos*.

El control jurídico, en cambio, considera las políticas exteriores en función de su adecuación a las normas jurídicas. En este caso, la valoración desconoce la eficacia de la política exterior para alcanzar los resultados deseados. Desde la óptica del control jurídico las acciones exteriores de los Estados se clasifican en *lícitas* o *ilícitas*.

Entre ambas formas de control existe una permanente tensión que, por lo demás, no es más que el reflejo de la dialéctica general que domina las relaciones entre la política y el derecho. En este ámbito, hay que reconocer que el control de la política exterior presenta dos singularidades frente al de la política interior.²⁶ La primera de ellas se debe a que en el seno de

²⁶-Tenekides ha clasificado las políticas exteriores en función de la relación imperante con el Derecho Internacional, estableciendo las siguientes categorías:

- 1.-El caso de una política exterior que encuentra apoyo en el Derecho internacional preexistente.
- 2.-El caso de una política exterior que intenta construir un sistema de obligaciones internacionales al servicio de sus intereses.
- 3.-El caso de una política exterior que tiende a promover formas institucionales fundadas sobre el principio de solidaridad.

los Estados existen instituciones con competencias para imponer coactivamente el cumplimiento de las normas jurídicas a toda la sociedad, lo que ciertamente no sucede, al menos con carácter general y con parecido grado de coactividad, en el contexto interestatal. La segunda se debe a que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, en la sociedad internacional los Estados desempeñan simultáneamente las funciones de legisladores, ejecutores y destinatarios de las normas jurídicas. El resultado es que con frecuencia los imperativos de la eficacia política terminan erosionando las posibilidades de un control jurídico internacional dejando sólo las vías del control jurídico nacional como el único recurso eficaz.²⁷

Si nos fijamos ahora en el momento en que se puede realizar el control, podremos diferenciar entre *el control anterior* a la completa ejecución de la política exterior y *el control posterior*. El control anterior recae esencialmente sobre la fase decisoria, y de modo más concreto sobre la determinación de los objetivos y la elección de los medios. Se trata, por tanto, de una forma de limitar el margen de arbitrariedad de los agentes decisores, garantizando una participación de otros órganos o grupos en la elaboración de la política exterior, más que de un procedimiento de evaluación de la misma. Un ejemplo típico de este control previo es el requisito de la participación del legislativo en las declaraciones de guerra, que existe en todos los sistemas políticos democráticos.

El control posterior se realiza tras haberse culminado la ejecución de la política exterior y mientras todavía están vigentes sus efectos. Lógicamente, esta forma de control constituye una auténtica valoración de la política exterior ya consumada y, por consiguiente, permite revisar tanto los propios fines como los medios y los resultados alcanzados, así como la legalidad de los actos exteriores. En este sentido podemos decir que el auténtico control de una política exterior sólo puede realizarse plenamente tras su realización.

Finalmente, debemos diferenciar los distintos tipos del control nacional en función de los órganos o sujetos que los realizan. Surgen así cuatro modalidades: *el control legislativo*; *el judicial*; *el administrativo* y *el popular*. El control legislativo sólo es eficaz en los sistemas políticos democráticos, en ellos la/s Cámara/s desempeñan una importante función de control político y, con frecuencia, este control se ejerce tanto con anterioridad como con posterioridad

4.-El caso de una política exterior que tiende a frenar la evolución del derecho internacional hacia formas más y mejor integradas.

5.-La fuerza material de un Estado poderoso al servicio del derecho internacional.

6.-La adaptación del derecho existente a los intereses del Estado o a la deliberada violación de este derecho.

TENEKIDES, G.-*op. cit.*: págs. 190 y ss.

²⁷ - "Pero, en tanto que la humanidad no haya llevado a cabo su unificación en un Estado universal, subsistirá una diferencia **esencial** entre la política interior y la política extranjera. Aquella tiende a reservar el monopolio de la violencia a los detentadores de la autoridad legítima, mientras que ésta acepta la pluralidad de centros de las fuerzas armadas."

ARON, R.-*op. cit.*: pág. 25.

a la ejecución de la política exterior. El control judicial por su naturaleza sólo puede ser un control jurídico realizado por los jueces y tribunales.

Generalmente es un control posterior a la fase de ejecución, salvo cuando se trata de determinar la constitucionalidad de ciertos actos de la política exterior, como por ejemplo la conclusión de tratados internacionales, en cuyo caso el órgano jurisdiccional competente resuelve antes de que la acción exterior haya llegado a su conclusión. El control administrativo aunque es prioritariamente jurídico, se limita a considerar si los órganos de la Administración que participan en la política exterior desempeñan sus funciones en consonancia con sus competencias y orden jerárquico.

El control popular constituye, en los regímenes democráticos, el control político por excelencia. Se realiza mediante el referéndum y, generalmente, es un control anterior a la plena consumación de la acción exterior. Las materias sobre las que puede aplicarse este control, así como sus modalidades, procedimiento y efectos suelen estar regulados constitucionalmente. Aunque los gobiernos son reacios a someter a referéndum las actividades de la política exterior, alegando la supuesta complejidad intrínseca de estos temas, y amparándose en el escaso interés que la mayoría de los ciudadanos demuestran por la política exterior en comparación con los problemas de la política nacional, lo cierto es que la tendencia a que el control popular se extienda a los ámbitos de la acción exterior de los Estados democráticos es cada vez más clara en las últimas décadas. Los referéndums celebrados en Dinamarca y Francia a propósito del proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, o la experiencia mucho más próxima a nosotros del referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, celebrado en 1986, nos eximen de mayores demostraciones.

Con la etapa de control, se concluye el proceso teórico de la política exterior. En la práctica, cada una de estas tres fases apuntadas se solapa con la siguiente formando un todo que no siempre es fácil de distinguir y periodificar. A modo de síntesis podemos decir que al realizar el estudio de la política exterior de un país, mientras que durante su elaboración deberemos centrar nuestra atención en las decisiones adoptadas, la etapa de ejecución nos obligará a investigar los actos realizados y la fase de control nos exigirá conocer las valoraciones que hayan recaído sobre esta política. Sin embargo, el análisis de toda política exterior no resultaría completo sin hacer una reflexión expresa sobre dos temas que inciden directamente en su desarrollo y que he mencionado incidentalmente en varias ocasiones. Me refiero a la relación entre la política interior y la política exterior, de una parte, y a la determinación de los fines y objetivos de la política exterior, de otra.

3.-LOS VINCULOS ENTRE LA POLITICA INTERIOR Y LA POLITICA EXTERIOR.

Frente a la concepción clásica que establecía una radical separación,práctica y teórica,entre la política interior y la política exterior,en las últimas décadas la doctrina mayoritaria, aún admitiendo las diferencias entre ambas áreas de la política, sostiene la íntima relación e interdependencia que existe entre ellas.²⁸Este común punto de partida no impide que subsistan notables diferencias entre las diversas teorías a la hora de especificar las causas y variables explicativas de la conducta exterior de los Estados.Siguiendo a Merle,podemos destacar tres grandes corrientes:la que sustenta *la primacía de la política interior sobre la exterior*;la que defiende una interpretación opuesta,es decir *el dominio de la política exterior sobre la política interior* y,por último,la que propone *la existencia de unas interacciones mútuas* (linkages).²⁹

Cada vez más,el campo de lo interno y el de lo internacional están más compenetrados y en el nudo gordiano en el que confluyen ambas vertientes de la realidad estatal se sitúa también el centro de convergencia entre la política interior y la política exterior.Esta última tiene por función lograr la adaptación del sistema estatal a su entorno,es decir,proceder a la orientación y materialización de las demandas que se generan en su seno y se dirigen al contexto internacional y,paralelamente,acomodar las posibilidades y condicionamientos que,procedentes del exterior, inciden en la vida interna del Estado.*Resulta importante comprender que esta constante influencia recíproca es dinámica y,por consiguiente,no permanece equilibrada.*Ello supone que si en ciertos momentos la realidad interna de los Estados parece dominar su actividad exterior,en otros la relación se invertirá.La dificultad teórica radica no tanto en determinar los factores claves que afectan a la política interior y a la política exterior,cuanto en averiguar bajo qué condiciones predominará una u otra.

Sea cual sea la opción teórica que adoptemos,resulta evidente que no podremos desconocer el peso que el sistema político estatal ejercerá sobre la política exterior.El estudio de los principales tipos de régimen político que existen en los Estados constituye un requisito necesario,aunque no suficiente,a la hora de abordar una teoría de la política exterior.

La primera distinción que se impone,al hablar de los sistemas políticos estatales,es la que diferencia entre los **Estados centralistas** y los **Estados descentralizados** que,a su

²⁸- *"Si consideramos las actividades políticas,la distinción de lo interno y lo externo aparece cada vez más difícil de trazar.Bajo la influencia de varios factores que combinan sus efectos (progreso técnico y liberación de intercambios,sobretudo),las fronteras se esfuman cada vez más entre el ámbito de la política interior y el de la política exterior."*

MERLE,M.-*"Politique intérieure et politique extérieure"*.-Forces et enjeux dans les relations internationales.-París,1985.Edit. Economica;págs.163-164.

²⁹-Para una breve síntesis de estas corrientes doctrinales,véase:

MERLE,M.-La politique...op. cit.;págs. 149-195.

vez, pueden clasificarse en **autonomistas** y **federales**. En los Sistemas centralistas todas las decisiones de política interior y exterior, son adoptadas por unos órganos políticos y/o administrativos únicos para todo el país. Las autoridades e instituciones regionales y locales, carecen de competencias políticas propias y, en todo caso, pueden desempeñar aquellas que les son conferidas por *delegación* de los poderes estatales. El ejercicio de la soberanía del Estado en el contexto internacional sólo puede realizarse por un número limitado de órganos, principalmente el Jefe del Estado y el Gobierno. El sistema francés o el sistema español durante el período franquista, son verdaderamente representativos del tipo de Estado centralista. Naturalmente en este sistema estatal no existe ninguna posibilidad de que las entidades locales puedan desempeñar algún tipo de participación en las distintas fases de la política exterior. Desde el punto de vista teórico representa el modelo más simple y el que resulta más sencillo analizar.

El modelo de sistema estatal descentralizado, supone una *cesión de ciertos poderes y competencias* estatales desde las autoridades políticas y órganos administrativos centrales a las instituciones de las entidades federadas, autonómicas o locales. Generalmente las competencias de política exterior y defensa constituyen áreas reservadas a los poderes centrales del Estado, tanto por la legislación constitucional como por el Derecho Internacional que se resiste a admitir la emergencia de una *soberanía diferenciada* o fragmentaria, frente a la concepción clásica de la soberanía estatal única. En el caso español, el art. 149,1 de la Constitución de 1978, se expresa que:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

3ª.-*Relaciones Internacionales.*

4ª.-*Defensa y Fuerzas Armadas.*"³⁰

No obstante, la creciente complejidad que está experimentando la política exterior y su extensión a los campos de las relaciones económicas y comerciales; científico-educativas;

³⁰-La importante cuestión de las competencias exteriores de las Comunidades Autónomas, ha sido abordado profusamente por la doctrina española, tanto internacionalista como constitucionalista. Entre las obras de la primera, podemos citar:

AA.VV.-Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional.- Santiago de Compostela, 1982.

BITTER, J.W.-*"El Estado compuesto y la conclusión de tratados internacionales"*.-Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n.4 (1981); págs. 159-200.

ESCRIBANO, P.-*"Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales"*.-**AA.VV.-Comunidades Autónomas: solidaridad, estatutos, organización, convenios.**-Sevilla, 1980. págs. 253-274.

MEDINA, M.-*"Las relaciones exteriores de un Estado democrático"*.- Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1983.-Bilbao, 1984. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco; págs. 1-19.

REMIRO BROTONS, A.-*"La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas"*.-

RAMIREZ, M. (Ed.)-Estudios sobre la Constitución española de 1978.-Zaragoza, 1979; págs. 355-377.

Ibid.-La acción exterior del Estado.-Madrid, 1984. Edit. Tecnos; págs. 233-262.

RODRIGUEZ CARRION, A.J.-*"Participación de las Comunidades Autónomas en la celebración de tratados internacionales"*.-Boletín Informativo de la International Law Association (Sección Española), n. 8 (1981); págs. 1-26.

sanitarias; industriales; comunicativas; culturales;humanitarias;etc.,en las que las autoridades federadas o autonómicas gozan de importantes poderes, nos obliga a relativizar esta afirmación inicial y reducirla a los estrictos,aunque importantes,ámbitos de la diplomacia,la defensa y la política fiscal y monetaria.

En el sistema descentralizado,existen también diferencias entre los sistemas federales y los autonomistas,ya que en los primeros el margen de actuación exterior es mucho mayor habida cuenta de los mayores poderes de que gozan las autoridades federadas. Painchaud lo ha demostrado para el caso canadiense y podemos afirmar con él que:

"El federalismo se convierte en tema de análisis de la política exterior por el hecho,evidentemente,de que las entidades que componen un régimen federal,los Estados federados,pueden,según las circunstancias, intervenir en el sistema internacional.

(...)

las entidades que componen las federaciones,al menos las que pertenecen a regímenes democráticos,parecen reclamar un papel internacional más amplio,cualquiera que sean las definiciones que el derecho internacional da de su estatuto.Parece inevitable,en efecto, en la medida en que estas entidades poseen responsabilidades administrativas reales,es decir medios muy sustanciales de intervención socioeconómica,que las distinciones jurídicas en esta materia pierdan cada vez más su significación.

(...)

*Podemos describir,en efecto,el proceso de internacionalización de los regímenes federales como un fenómeno de 'difracción'de su sistema de política exterior:la intervención simultánea del medio externo y de las presiones internas sobre las estructuras ya descentralizadas conduce a quebrar el carácter monolítico del propio sistema de política exterior,que podía,en otro contexto, comportarse como el de un Estado unitario."*³¹

En efecto,si ciertamente no se puede sostener la idea de que la ejecución de la política exterior,en sentido estricto,corresponde a los órganos federados,y mucho menos a los órganos autonómicos, no cabe ya desconocer que éstos pueden desempeñar,y con frecuencia así ocurre,una importante participación en los procesos de elaboración y control de esa política exterior.En todo caso,esta es una prueba más de la íntima asociación que está configurándose entre las realidades políticas interior y exterior.

Aproximándonos ahora al estudio de los regímenes políticos de los Estados,podemos establecer una tipología,siguiendo los criterios de sociología política adoptados por Duverger³²,en la que junto a los aspectos jurídico-constitucionales se tomen en consideración

³¹-**PAINCHAUD,P.**-*"Fédéralisme et théories de politique étrangère"*.- Etudes Internationales,vol.V,n. 1 (Marzo 1974);págs.27,30 y 31.

³²-**DUVERGER,M.**-Sociologie politique.-París,1966.Edit.Presses Universitaires de France.(traducción de Jorge de Esteban.-Sociología Política.-Esplugues de Llobregat,3a ed. 1972.Edit. Ariel;págs.113-116.)

otros elementos tales como la distribución real de poderes, el papel de los partidos políticos o la existencia de la opinión pública como una fuerza política activa. Según este autor, los regímenes políticos se pueden dividir en *unitarios o autocráticos y pluralistas o democráticos*.

En los regímenes unitarios el poder del Estado se concentra en una persona o un reducido número de personas que lo ejercen sin que pueda ser contestada su actuación, pues la confrontación política no está aceptada oficialmente y cuando surge se realiza a través de conflictos entre personalidades o de forma clandestina. En estos regímenes no cabe realizar la distinción entre las funciones de Estado y las funciones de gobierno puesto que ambas se confunden en las mismas personas.

Resulta útil diferenciar los regímenes autocráticos en dos grandes grupos: *las autocracias moderadas y los regímenes totalitarios*. Las primeras admiten un cierto grado de oposición al régimen y arbitran ciertos medios de expresión legal de los antagonismos y de la disidencia política. Como ejemplos de esta categoría de regímenes podemos citar algunos países árabes (Marruecos; Arabia Saudí; Kuwait).

Los regímenes totalitarios, en cambio, persiguen todo tipo de oposición política y obligan a desarrollar la actividad política opositora de forma clandestina y, con frecuencia, violenta. En esta categoría merecen destacarse dos modelos perfectamente definidos: *las dictaduras personales y las dictaduras institucionales* (de partido único; militares; teocráticas). Ejemplos característicos de estos sistemas son los anteriores países comunistas, y numerosos países del Tercer Mundo gobernados por dictaduras militares o regímenes en los que bajo formas democráticas se ocultan auténticos totalitarismos, como ocurre en Guinea Ecuatorial.

Los países con sistemas pluralistas se caracterizan por someter el poder del Estado a una diversidad de instituciones y órganos cuyos representantes deben someterse periódicamente a elecciones generales. Ello implica un reconocimiento legal de la confrontación política entre diversos partidos políticos, al menos dos de ellos, y una neta diferenciación entre las funciones de Estado y las de gobierno. De forma muy sintética, pueden señalarse tres grandes modelos teóricos: *los sistemas presidencialistas; los parlamentarios bipartidistas y los parlamentarios multipartidistas*.

Los países con regímenes democráticos presidencialistas, con independencia del número de partidos que posean, muestran como rasgos particulares una fuerte concentración de poderes en el Jefe del Estado (Presidente), en detrimento de los poderes del Gobierno y del Parlamento, así como el carácter electivo de la Presidencia. Son ejemplos clásicos de presidencialismo los Estados Unidos y Francia.

Los países con un sistema parlamentario poseen en común la dualidad orgánica y funcional del poder Ejecutivo, distinguiéndose entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, junto con una

estricta división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo (unicameral o bicameral) y el Judicial. Sin embargo, mientras en el parlamentarismo bipartidista dos partidos políticos controlan el Parlamento, estableciendo una alternancia en los órganos ejecutivos, en el sistema multipartidista se aprecia la existencia de varios partidos políticos en el Parlamento, sin que ninguno de ellos pueda alcanzar de forma duradera una mayoría absoluta que le garantice la permanencia al frente del Gobierno. En tales circunstancias, el Gobierno se integra por miembros de una coalición de partidos políticos. Ejemplo del primer modelo lo constituye Inglaterra y del segundo Italia.

De estas consideraciones previas, podemos ya deducir dos importantes conclusiones generales. La primera sostiene que cuanto más democrático o plural sea un sistema político, mayor será también el número de instituciones y/o grupos políticos que participarán en su política exterior. Existe, por tanto, una estrecha relación directa entre la democracia política y la naturaleza abierta del proceso decisorio.

La segunda conclusión apunta la evidencia de que en los regímenes unitarios, en mayor medida que en los pluralistas, el desarrollo real de la política exterior se distancia del procedimiento legalmente establecido. Por tanto una apreciación adecuada de la política exterior en estos países autocráticos obligará a una investigación sobre las personas y/o instituciones que detentan el poder político decisivo, con independencia de cuales sean sus competencias reconocidas jurídicamente y su ubicación orgánica. Un ejemplo tradicional de esta discrepancia entre la legalidad constitucional y la realidad política, lo ha constituido durante décadas la extinta Unión Soviética en la que el desarrollo de la política exterior era competencia formal del Presidente del Soviet Supremo (Jefe del Estado), pero realmente era ejercida por los Secretarios Generales del PCUS. No dejaba de ser paradójico que cuando el Presidente o el Primer Ministro de un país occidental viajaba a Moscú, realizase sus negociaciones con el correspondiente Secretario General y no con sus homólogos soviéticos.

Junto a los órganos estatales, en los países con regímenes democráticos, los partidos políticos, los grupos de presión y la opinión pública, desempeñan un papel decisivo en la articulación entre la dinámica interna y la actividad exterior. Aunque los tres concurren para trasladar a los responsables de la política exterior las demandas y aspiraciones de amplios sectores de la sociedad, difieren notablemente en cuanto a los instrumentos que utilizan y la eficacia que poseen en el desempeño de esta importante función.

En todo sistema pluralista, los partidos políticos ocupan el centro de la vida política nacional. Los autores suelen atribuirles dos funciones decisivas para garantizar la legitimidad del poder estatal y la supervivencia del régimen democrático:

a).- La función de encuadramiento y movilización de los electores y elegibles (representantes) en el seno de la estructura política del Estado, con objeto de ocupar sus órganos y centros de poder.

b).-La función de representación o mediación política entre la base social (gobernados) y los órganos de poder del Estado (gobernantes).

Esta doble funcionalidad de los partidos políticos condiciona su participación en el desarrollo de la política exterior. En opinión de Merle, los partidos políticos actúan como centros de convergencia entre la política interior y la exterior pero concediendo un claro predominio a la primera sobre la segunda.

*"Lejos de intentar equilibrar las influencias y de armonizar los intereses en presencia, los partidos tienen tendencia a privilegiar la política interior y a tratar la política exterior como la pariente pobre. Podemos verificarlo tanto en lo que concierne al nivel de interés concedido a la política exterior como en lo que se refiere al lugar ocupado por la política exterior en la estrategia de los partidos."*³³

Desde luego existen poderosas razones para que los partidos políticos demuestren esta clara preferencia por la política interior. En primer lugar, porque la supuesta complejidad de los temas internacionales hace difícilmente comprensible la política exterior para el ciudadano.³⁴ En segundo término porque la atención de las personas y la opinión pública se orienta preferentemente hacia temas y problemas más próximos a su vida cotidiana, como la inflación, el paro, la atención sanitaria, los impuestos, la vivienda, etc. Y aunque muchas de estas cuestiones están profundamente afectadas por los acontecimientos internacionales, su percepción por los grupos sociales y los individuos sigue realizándose con referencia al contexto nacional y buscando la responsabilidad en las autoridades estatales, sin llegar a comprender que cada vez más los gobiernos son rehenes de los sucesos internacionales antes que los protagonistas de las políticas que predicán.

De cualquier modo, tal y como ha sucedido Merle, estas razones impulsan a los partidos políticos a reforzar la importancia de la política interior frente a la política exterior mediante dos formas de actuación características:

a).-La deliberada ocultación y/o confusión de los temas internacionales ante sus bases y, más específicamente, la marginación en los programas electorales de las propuestas de actuación exterior, que son abordadas de modo genérico y poco preciso.

³³-MERLE, M. - "Partis politiques et politique étrangère". - *Forces et enjeux...* op. cit.; pág. 177.

³⁴-En realidad este argumento carece de fundamento ya que los fenómenos internacionales, expuestos de forma sencilla y con un lenguaje común, no son intrínsecamente más difíciles de comprender por los ciudadanos con una formación media de lo que pueden serlo los fenómenos económicos, legales o técnicos.

b).-El falseamiento del sentido real de las interacciones entre la política exterior y la interior,dando a entender que las cuestiones internacionales se pueden cambiar mediante modificaciones de las políticas nacionales.³⁵

Las tesis de Merle han sido corroboradas empíricamente para el caso español,por los trabajos de los profesores Mesa y Aldecoa a partir de las ofertas electorales en materia de política exterior, realizadas por los partidos políticos en las elecciones generales.³⁶De ellos se desprenden claramente cuatro conclusiones generales:

1ª.-Los temas de política exterior ocupan una extensión muy reducida en los programas electorales,apareciendo frecuentemente al final de los mismos,lo que demuestra la escasa relevancia que le conceden los propios partidos.

2ª.-Las referencias programáticas a la política exterior suelen ser *incompletas*,ya que olvidan cuestiones básicas,*imprecisas*,al utilizar expresiones vagas o conceptos inadecuados,*incoherentes*, exponiendo tan sólo objetivos y medidas parciales y no un plan general de actuación exterior.

3ª.-No se aprecian diferencias sustanciales en materia de política exterior entre las diversas ofertas electorales presentadas por los partidos.Ello resulta contradictorio con las acusadas diferencias ideológicas proclamadas en sus programas y las distintas actuaciones propuestas en el ámbito de la política y la economía nacionales.

4a.-Algunos de los temas más importantes de la política exterior o que más directamente movilizan a la opinión pública,son los que se abordan de una forma más difusa y vaga,cuando no son abiertamente eludidos u "olvidados" por los distintos programas.

³⁵- *"Cualquiera que sea la disposición de las fuerzas en presencia,los partidos indiscutiblemente juegan un papel en la elaboración de la política exterior.Este papel es particularmente importante cuando se trata de tender un puente entre las grandes orientaciones de la acción gubernamental y las vacilaciones de las corrientes de opinión.Desgraciadamente,los resultados de los partidos no siempre están a la altura de sus ambiciones.*

Demasiado atentos a las solicitudes inmediatas de la opinión pública,por razones electorales evidentes,los partidos tienen tendencia a privilegiar en su propaganda los temas de política interior y a no utilizar los temas de política exterior mas que para aumentar sus oportunidades de acceso al poder.Son así conducidos,bien a relegar la política exterior al final de sus preocupaciones,o bien a entregarse en este terreno a una puja demagógica."

MERLE,M.-*La politique...op.cit.*;pág.78.

³⁶-**MESA,R.-***"La política exterior en la España democrática".-Revista de Estudios Internacionales*,vol.3,n.1 (Enero-Marzo,1982); págs.7-69.

MESA,R. y ALDECOA,F.-*"Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas del 28 de octubre de 1982".-Revista de Estudios Internacionales*,vol.3,n.4 (Octubre-Diciembre,1982);págs.1005-1027.

En la medida en que los partidos políticos no logran plasmar en la política exterior importantes demandas de amplios sectores de la sociedad, estimulan la necesidad de que tales sectores se organicen y movilicen con objeto de influir en el curso de las decisiones y acciones exteriores del Estado, dando paso a *los grupos de presión* y a *la opinión pública*. Ambos tipos de agrupación social muestran una mayor imprecisión conceptual que la de los partidos políticos.

En principio, los grupos de presión presentan dos diferencias sustanciales con los partidos políticos. La primera radica en que mientras estos últimos se constituyen para alcanzar los órganos del poder estatal y llegar así a ejercerlo directamente, los grupos de presión sólo buscan influir o presionar sobre las autoridades estatales para lograr que sus intereses grupales sean reconocidos y, en la medida de sus posibilidades, sean también incorporados como parte de los intereses generales.³⁷

Además, aunque la mayoría de los grupos de presión terminan actuando para condicionar en su propio beneficio el poder del Estado, no son en sentido estricto grupos políticos. Habida cuenta de la heterogeneidad de grupos e intereses que coexisten en el seno de un Estado, las presiones revisten múltiples formas (económicas; propagandísticas; legales; etc.) y se pueden ejercer tanto sobre los poderes nacionales como sobre los gobiernos de otros países. Las organizaciones de productores o comerciantes, sobre todo los vinculados con el comercio exterior, los sindicatos, los movimientos religiosos, las agrupaciones de científicos, artistas o intelectuales, los colectivos de inmigrantes, etc. constituyen otros tantos grupos de presión directamente afectados por la política exterior.

Finalmente, la opinión pública, o para ser más exactos las opiniones de los públicos, aunque habitualmente permanece ajena a la mayor parte de los acontecimientos de la política exterior, bajo determinadas circunstancias de crisis, por ejemplo ante graves conflictos políticos o económicos, y ante ciertos temas en los que demuestra una especial sensibilidad puede llegar a movilizarse, bien de modo espontáneo o inducida por algunos partidos políticos o grupos de presión, constituyendo entonces una poderosa fuerza cuya influencia en el desarrollo de la política exterior se revela decisiva.³⁸ La oposición a la intervención norteamericana en la guerra de Vietnam o a la permanencia de España en la OTAN, demuestran claramente el poder de la opinión pública. Desconocerla puede hacer fracasar las iniciativas exteriores más sólidas, por el contrario, reconocerla puede fortalecer la política exterior de un gobierno en las circunstancias internacionales más adversas.

³⁷-DUVERGER, M.-*op. cit.*; págs. 376 y ss.

³⁸-CALDUCH, R.-*op. cit.*; págs. 348-355.

Ibid.-*"El público, la opinión pública y las relaciones internacionales: Acotaciones para un estudio de los procesos de comunicación en la sociedad internacional"*.-AA.VV.-Pensamiento jurídico y sociedad internacional.-Madrid, 1986. Edit. Centro de Estudios Constitucionales/ Universidad Complutense; vol.I; págs. 251 y ss.

4.-FINES Y OBJETIVOS DE LA POLITICA EXTERIOR:EL DEBATE DEL INTERES NACIONAL.

Toda política exterior carece de coherencia y eficacia,y por consiguiente de probabilidades de éxito,si no sirve a unos fines claramente especificados y no aspira a lograr unos objetivos o metas determinados.Como ya apuntábamos,la elección de los fines y de los objetivos forma parte de la fase de elaboración.Ahora podemos precisar un poco más y afirmar que mientras la selección y jerarquización de los fines corresponde a la formulación de la política general de un Estado,y por tanto es común a la política interior y a la exterior,las decisiones acerca de los objetivos de la política exterior son netamente distintas de las que corresponden a la política interna.Resulta evidente que fines y objetivos no son idénticos.

En efecto,*los fines se configuran como una serie de resultados generales que se aspiran a lograr y/o se intentan mantener durante largos períodos de tiempo y respecto de los cuales un Estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos arriesgando,en último extremo,su propia existencia y soberanía.*Los fines son la expresión política de los principios y valores que sustenta la mayoría de una sociedad o los grupos sociales dominantes.Debido a ello,los fines de un Estado sólo sufren cambios sustanciales cuando previamente se han modificado las estructuras sociales,los patrones culturales y la propia organización estatal.³⁹

Por su parte,*los objetivos o metas de la política exterior son aquellos resultados,concretos y particulares,que se pretenden alcanzar y/o mantener,a corto o medio plazo,mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores.*Aunque la consecución de los objetivos se considera necesaria para alcanzar los fines políticos, su concreción varía en función de las distintas ideologías políticas y de los intereses y percepciones de los dirigentes estatales.En la medida en que un mismo fin puede alcanzarse de acuerdo con objetivos distintos,estos pueden variarse como resultado de simples cambios gubernamentales.Por ejemplo,uno de los fines del Estado puede ser el mantenimiento de la integridad territorial.El logro de este fin puede exigir como objetivos de política exterior compatibles con él:la disuasión del posible agresor,su persuasión,la conversión del potencial enemigo en aliado,etc.Cada uno de estos objetivos requerirá la ejecución de una serie de actividades diferentes,tales como un programa de remilitarización,una activa campaña de propaganda o una serie de iniciativas diplomáticas.

³⁹-Nuestra concepción de los fines coincide sólo parcialmente con los que Holsti ha denominado *intereses centrales* y a los que define como aquellos que:

"pueden ser descritos como los tipos de metas por las que la mayoría de las personas están dispuestas a realizar los sacrificios últimos.Son habitualmente propuestos en la forma de principios básicos de la política exterior y se convierten en artículos de fe que una sociedad admite sin crítica."

HOLSTI,K.J.-op. cit.:págs.136-137.

Esta distinción entre fines y objetivos, consideramos que resulta conceptualmente más clara que la que adopta la mayor parte de la doctrina que suele diferenciar entre objetivos de distinta naturaleza. Es ya clásica la distinción establecida por Aron entre *objetivos eternos*, a los que divide en *abstractos* (gloria, seguridad, fuerza) y *concretos* (espacio, hombres, ideas), y *objetivos históricos* (importancia estratégica, ventajas espacial-demográficas, beneficios espacial-económicos). Los primeros son los que posee todo Estado por el mero hecho de serlo, mientras que los segundos son una consecuencia de los condicionantes históricos e internacionales en los que tienen que decidir y actuar los estadistas.⁴⁰

Un planteamiento muy parecido es el que realiza Duroselle, para quien existe un *objetivo general* o *interés nacional*, constituido por el ideal que aspira a alcanzar el país y cuya expresión más elemental e importante es *la seguridad*, que para este autor supone el mantenimiento de la soberanía e independencia; la integridad territorial y la protección de las condiciones de vida de los habitantes del país. Junto a este interés nacional, Duroselle estima necesario referirse también a los que denomina *objetivos parciales* y que divide en la *serie abstracta* (poderío, riqueza y valores) y la *serie concreta* (espacio, oro y población).⁴¹

Estas y otras muchas distinciones parecidas, nos ayudan a descubrir los fines y objetivos que realmente se pretenden alcanzar mediante la política exterior, más allá de las particularidades políticas de los Estados y de las declaraciones de intención de sus gobernantes.

La distinción que hemos establecido entre fines y objetivos, se corresponde "grosso modo" con la adoptada por otros autores entre *fines esenciales o vitales* y *fines secundarios o renunciables*⁴². Los primeros se caracterizan por constituir el eje central de la política exterior del Estado, con independencia del régimen político o la ideología del partido gobernante. Su cuasi-permanencia, no es sinónimo de inmutabilidad histórica pero sí descarta alteraciones bruscas y transitorias. Estos fines esenciales son el resultado del juego de los distintos factores (geográfico; económico; demográfico; etc.) que configuran la estructura del país y que condicionan sus capacidades de actuación internacional.

Por el contrario, los fines secundarios presentan como sus principales notas distintivas las de *coyunturalidad* y *parcialidad*, de una parte, y *la de renunciabilidad*, de otra. Las dos primeras significan que estos fines están sujetos a cambios periódicos en concordancia con la evolución del contexto interno e internacional. La renunciabilidad implica que el Estado puede abandonar su consecución en favor de su logro por otras instituciones extraestatales sin que por ello peligre o se quiebre la existencia de la comunidad estatal.

⁴⁰-ARON, R.-*op. cit.*; págs. 101-126.

⁴¹-RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B.-*op. cit.*; págs. 367 y ss.

⁴²-Para una distinción entre ambas categorías de fines, véase:

VIÑAS, A.-"Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España".-*Revista de Estudios Internacionales*, vol. 5, n. 1 (Enero-Marzo 1984); págs. 75-76.

Esta distinción resulta particularmente útil porque a partir de ella es posible diferenciar la política exterior en tanto que función de Estado o de Gobierno. La primera intenta alcanzar los fines esenciales y en su elaboración y ejecución participan una diversidad de instituciones estatales distintas del poder ejecutivo. En cambio, la función de gobierno, es decir la que corresponde específicamente al poder ejecutivo, se orienta no sólo hacia los fines vitales, a los que no se puede sustraer, sino también a los fines secundarios que por razones ideológicas y demandas internas han establecido.

Estas discrepancias doctrinales no logran, sin embargo, ocultar la unanimidad que existe sobre los que hemos dado en llamar fines de la política estatal. En efecto, la mayoría de los especialistas coinciden en señalar los siguientes:

a).- **La seguridad del Estado.**

Esta seguridad debe interpretarse en un sentido amplio, es decir incluyendo la soberanía política, la integridad territorial y la protección de la vida de los ciudadanos.

b).- **El bienestar económico y social de la población.**

Naturalmente este bienestar supone el mantenimiento de un determinado sistema socio-económico; el control de los recursos naturales y de los medios de producción o el fomento del desarrollo económico.

c).- **La protección y fomento de los valores y cultura de la sociedad.**

En otras palabras, se trata de la protección de la "identidad" de cada sociedad, ya reside en los aspectos lingüísticos; religiosos; históricos; éticos; etc. o, como habitualmente podremos constatar en la realidad, en una combinación de todos ellos forjada a través del devenir histórico.⁴³

Junto a estos fines estrictamente estatales, existen otros **fines internacionales** que se incorporan a la política exterior de los Estados, en la medida en que traducen unos fines colectivos de la sociedad interestatal. Tales fines internacionales deben ser asumidos y, en último extremo, pueden ser impuestos a cada Estado por la sociedad interestatal. Tales fines aparecen expresamente recogidos en la Carta de las Naciones Unidas y podemos resumirlos en los siguientes:

a).- **El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.**

b).- **La protección y respeto de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana.**

⁴³-DEUTSCH, K.W.-*op. cit.*; pág. 111-123.
REYNOLDS, P.A.-*op. cit.*; págs. 49-52.

c).-El mantenimiento de la justicia y el cumplimiento de las obligaciones y demás normas jurídicas internacionales.

d).-La promoción del progreso social y el nivel de vida de los pueblos.⁴⁴

Todos estos fines básicos,aunque excesivamente genéricos,pueden alcanzarse a través de una amplia gama de objetivos particulares. Averiguarlos y determinar su mayor o menor importancia en una política exterior concreta,constituye un requisito imprescindible para poder comprenderla.Lamentablemente,los fines no sólo no son excluyentes entre sí,sino que habitualmente las sociedades aspiran a alcanzarlos simultáneamente,aunque no con la misma intensidad.Con ello la importancia de los objetivos se ve reforzada,pues no en vano éstos se convierten también en una de las principales vías de inferencia de los fines políticos.

Pero el problema de la determinación de los fines y objetivos de toda política exterior estatal,se ha visto oscurecido por el paradigma del "*interés nacional*". Como ya analizó Charles Beard a comienzos de la década de los treinta,y se ha encargado de recordarnos más recientemente Sondermann,el concepto de interés nacional históricamente se identificó primero con el "*interés dinástico*" y más tarde con la "*raison d'état*" (razón de Estado).⁴⁵ Más recientemente,la escuela del realismo político se encargó de recuperar este concepto asociándolo íntimamente al del poder como medio imprescindible para lograr otros fines de la política exterior.⁴⁶El principal defensor del interés nacional ha sido,sin duda,Morgenthau⁴⁷ y

⁴⁴-Todos estos fines aparecen expresamente enunciados en el el Preámbulo y el art. 1 de la Carta.Sin embargo,estimamos que la referencia a tales fines,como propios de la sociedad interestatal, corresponde al Preámbulo,en el que claramente se alude a ellos como "las finalidades" acordadas por los gobiernos de "los pueblos de las Naciones Unidas",es decir se presenta como una manifestación de la voluntad colectiva de los países reunidos en la Conferencia de San Francisco,mientras que los recogidos en el art.1 corresponderían a los propósitos o fines de la Organización y de los Estados en su condición de miembros de ella.No obstante,a efectos prácticos tal distinción resulta secundaria ya que en ambos casos conduce a un mismo resultado:la instauración de unos fines internacionales en la política exterior de los Estados.

CALDUCH,R.-*op. cit.*;págs.214-217.

⁴⁵-SONDERMANN,F.A.-"*The Concept of the National Interest*".- SONDERMANN,F.A.;McLELLAND,D.S. y OLSON,W.C.(Eds.)-*op. cit.*; pág. 86.

⁴⁶-Un autor como Spykman ha escrito:

"En la sociedad internacional se permiten todas las formas de coerción,incluso las guerras de destrucción. Esto significa que la lucha por el poder se identifica con la lucha por la supervivencia,y por eso,el mejoramiento de las posiciones relativas de poder conviértese en designio primordial de la política interior y exterior de los estados.Todo lo demás es secundario porque,en última instancia,solamente el poder permite realizar los objetivos de la política exterior."

SPYKMAN,N.J.-*America's Strategy in World Politics*.-Nueva York,1942. Edit.Harcourt,Brace and Comp.(traducción de Fernando Valera.-*Estados Unidos frente al mundo*.-México,1944.Edit.F.C.E.;págs. 25-26.)

⁴⁷- *"La política internacional,como toda política,es una lucha por el poder.Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional,el poder es siempre el fin inmediato.Los estadistas y la gente en general pueden buscar como fin último la libertad,la seguridad,la prosperidad o el poder mismo."*

aunque desde el punto de vista estrictamente teórico sus postulados no han resistido las rigurosas críticas formuladas por numerosos especialistas, lo cierto es que en la política exterior práctica, los gobiernos todavía apelan con excesiva frecuencia y evidentes éxitos a la calificación de ciertos objetivos como propios del "interés nacional", con el evidente propósito de eludir todo cuestionamiento interno o exterior.

La doctrina del "interés nacional" suscita, sin embargo, importantes objeciones teóricas que no pueden desconocerse y que demuestran su escasa consistencia científica. Repasemos algunas de ellas:

a).- No se puede admitir la existencia de un "*interés nacional*" objetivo y con validez general para toda la sociedad. Ni tan siquiera la búsqueda del poder constituye una finalidad evidente en sí misma, al existir diferentes formas y grados de poder que afectan también de modo distinto a los países y a los grupos sociales.

Se trata, en definitiva, de responder a las siguientes interrogantes: Por qué los intereses de los gobernantes y de los gobernados deben ser coincidentes? y cómo puede producirse semejante coincidencia partiendo de situaciones de poder diferentes cuando no abiertamente antagónicas?. En efecto, si existiese algún fin objetivo y universal, su logro se convertiría en un imperativo categórico de la política exterior de todos los Estados y, paralelamente, de todos los ciudadanos de un mismo país. Ello no constituiría una garantía de que las actuaciones, individuales y estatales, dirigidas a su satisfacción eludiesen siempre el conflicto pero, desde luego, cuando surgiesen los antagonismos, en o entre los países, serían inevitables. En semejantes circunstancias quedaría suprimida toda posibilidad de decisión, reduciéndose la política exterior a una mera actuación predeterminada, algo que está muy lejos de ocurrir en la realidad.

Una versión mitigada es la que sostiene que el "interés nacional" es la resultante de un *arbitraje político* realizado por el Estado entre los diferentes intereses particulares de los grupos que lo configuran. Semejante interpretación descansa sobre el inadmisiblesupuesto de la neutralidad política de los órganos e instituciones estatales. Algo que resulta contrario al juego político e ideológico que llevan a cabo los diversos partidos y grupos de presión existentes en un país.⁴⁸

(...)

Pero en cuanto traten de realizar sus metas por medio de la política internacional tienen que recurrir a la lucha por el poder."

MORGENTHAU, H.J.-*op. cit.*; pág. 43.

⁴⁸-Sobre este punto, Aron ha escrito:

"El interés nacional no es tampoco definible, para la mayoría de las naciones del mundo, haciendo abstracción de las preferencias ideológicas. La primacía de una política exterior, sin vínculo alguno con las rivalidades de los partidos en el interior-teoría de los historiadores alemanes del siglo XIX-no es ya válida cuando el principio constitutivo de las unidades políticas está en cuestión. El poder dirigente no puede ignorar las ideologías de las que depende el número de sus aliados y que constituye un arma en la lucha."

Identificar el "interés nacional" con el interés del Estado o, más exactamente, con lo que los gobernantes de un país reconocen y proclaman como el "interés nacional", no resuelve el problema sino que lo agrava al añadir dos falsas identidades, la de Gobierno y Estado, de un lado, y la de sociedad y Estado de otro.⁴⁹ Si tales identidades no existen realmente, resultará imposible evitar las discrepancias en torno a lo que se entiende bajo la expresión "interés nacional". Aún cuando el grupo gobernante, o dominante, pueda imponer su particular concepción del "interés nacional" al resto de la sociedad estatal, seguirá siendo un "interés particular" y bastará que se produzca una alteración en el colectivo gobernante para que el "interés nacional" demuestre que no era más que un "interés grupal". Como lo ha destacado certeramente Duroselle:

"Pero, por desgracia, la realidad es mucho menos sencilla. Vemos vivir a nuestro alrededor sociedades humanas infinitamente complejas y diversificadas, divididas no solamente en 'clases', sino también en 'grupos de intereses'; y comprobamos continuamente que las aspiraciones de estas clases y de estos grupos son muchas veces contradictorias.

(...)

*Es tal la contradicción entre los intereses de los grupos y de los individuos, dentro de un mismo Estado, que cuesta admitir la idea de un interés nacional objetivo. No son, salvo casos excepcionales, los 'intereses superiores del Estado', invocados con tanta frecuencia, un simple medio de enmascarar intereses infinitamente menos nobles y, en todo caso, particulares?."*⁵⁰

ARON, R.-*"En Qu te d'une Philosophie de la Politique Etrangere"*.- Revue Française de Science Politique, n.1 (1953); pág.83.

⁴⁹-Estas falsas identificaciones han sido puestas de manifiesto por Reynolds al abordar el análisis de aquellas situaciones extremas en las que el logro del "interés nacional" adecuado para una sociedad implica la necesaria desaparición del Estado o viceversa.

"Si el intento de preservar la existencia del Estado conduce a la muerte de su población, ese intento no es de interés nacional. Esta hipótesis, en la época de las armas termonucleares, no es una hipótesis disparatada.

(...)

En todo caso, lo que hay que reconocer con toda claridad es que el interés nacional que está en juego es el de la población, no el del Estado, que es una abstracción. El servicio a los fines y valores de la población puede exigir la desaparición del Estado. Porque el Estado no es una persona, no tiene cualidades morales innatas, no tiene honor y no tiene derecho inherente a sobrevivir.

(...)

La conclusión de este razonamiento parece ser que el concepto de interés nacional no encierra en sí los objetivos estatales y que dicho concepto estimula a dar por solucionada una cuestión esencial que no lo está."

REYNOLDS, P.A.-*op. cit.*; págs.55-56-58.

⁵⁰-**RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.B.**-*op. cit.*; pág.357.

b).-La segunda crítica, destaca la imprecisión que existe en el propio concepto del "interés nacional", ya que no se alía criterios mediante los cuales sea posible realizar una selección o establecer una jerarquía entre los diversos fines u objetivos a los que puede aspirar todo Estado con su política exterior.

Enfrentados con la realidad política de tener que decidir sobre la seguridad estatal, el desarrollo socio-económico o la protección de la identidad cultural, considerados como tres de los diferentes fines generales a los que cualquier país debe orientar su política exterior, la doctrina del "interés nacional" no permite determinar cual de ellos debe ser considerado como tal. Aún admitiendo que bajo esta fórmula se pretendan integrar los tres fines se alados, tampoco se resolvería la dificultad de saber bajo qué condiciones o por qué razones unos intereses nacionales deberían anteponerse a otros si, en teoría, todos ellos poseen la misma importancia o alcance para el Estado.

Esta dificultad se intenta resolver por los realistas políticos invocando la prioridad del poder como objetivo instrumental al que le correspondería la calificación de "interés nacional". Nuevamente la especulación sustituye al análisis. Como ya hemos se alado⁵¹, el concepto de poder no es unívoco y, por consiguiente, la obtención del poder económico puede llegar a ser incompatible con la del poder militar, algo que la espiral armamentista de las últimas décadas ha evidenciado para las dos superpotencias.

En segundo término, la propia calificación del poder como un objetivo de "interés nacional" provoca una degradación política de los restantes objetivos generales de la sociedad: seguridad; independencia; prosperidad; etc. En otras palabras, al convertir el medio (obtención del poder) en un fin prioritario en sí mismo, se corre el riesgo de subestimar la verdadera importancia que los fines generales poseen para el Estado o la sociedad. El exceso de celo en el incremento del poder militar por una gran potencia, puede llegar a perjudicar el logro de la seguridad o la independencia del Estado, especialmente en una época en que los arsenales nucleares permiten el desencadenamiento de un ataque preventivo de efectos devastadores.

Estas importantes objeciones deberían bastar para poner de manifiesto que la interpretación del "interés nacional" no resulta adecuada para realizar una investigación rigurosa de los fines y objetivos que presiden el desarrollo de la política exterior ni, mucho menos, puede admitirse como una guía segura para la actividad práctica que deben realizar los dirigentes políticos del Estado. En expresión de Aron:

"En otros términos, los teóricos del interés nacional nos advierten justamente contra la inclinación a dejarnos llevar, nosotros mismos, por el furor ciego de la ideología. Pero cometen el error radical de tomar como la esencia de la política internacional una práctica y una teoría de

⁵¹-CALDUCH, R.-op. cit.; págs. 43-62.

las épocas felices en las que, en el seno de una civilización estabilizada, las rivalidades entre Estados eran limitadas, en los medios y las consecuencias, por un código no escrito de lo legítimo y lo ilegítimo. Cuando este código no existe, entramos en el estado de naturaleza, en el sentido extremo del término, en el que la existencia y la libertad son objeto de luchas, en el que las colectividades afectadas comprometen todos sus recursos porque arriesgan sus bienes y su propia existencia. En estos períodos de turbulencia, ninguna gran potencia limita sus objetivos al interés nacional, en el sentido que darían a este término Mazarino o Bismarck."⁵²

⁵²-ARON,R.-"En Qu te...op. cit.;pág. 88.