

# **El sistema político y la política exterior: el ciclo formal**

Pere VILANOVA

Universitat de Barcelona

Working Paper n.94  
Barcelona 1994

El análisis de la política exterior desde la perspectiva del sistema político ofrece, en el caso español, algunas características especialmente relevantes para profundizar en un campo relativamente poco analizado en nuestra literatura especializada.

En efecto, aquellos de entre nosotros (pocos, aunque con talento) que han estudiado la política exterior, lo han hecho desde la perspectiva de su expresión en el escenario de recepción de dicha política gubernamental: el sistema internacional.

Por tanto, este capítulo se propone establecer un marco de análisis de la política exterior española básicamente desde la descripción de su producción en y desde el sistema político.

Conviene, por ello, establecer ante todo una serie de proposiciones previas, que delimiten el campo teórico en el que se desarrollará la reflexión ulterior, y que son las que se formulan a continuación.

1.- En primer lugar, el período que propone el título de este trabajo – 1975/1992- merece alguna precisión suplementaria. Por un lado, dicho período puede ser definido perfectamente en términos de post-franquismo, puesto que empieza con la desaparición física del dictador Franco. Por otro lado, sin embargo, no aclara una distinción esencial: en qué medida, para un análisis de la política exterior española, es inevitable distinguir entre la transición y la normalización del sistema democrático en sentido estricto. Además, y como hipótesis evidente, sería necesario establecer dentro de éste (el sistema democrático) sub-divisiones por etapas que tengan sentido desde el tema central de este trabajo.

2. - En este sentido, y para la descripción de la política exterior desde el sistema político, existen claras diferencias entre la primera parte de la transición (desde la muerte de Franco hasta las primeras elecciones democráticas de 15 de junio de 1977) y la segunda parte de la transición. Según algunos autores, esta segunda parte de la transición podría darse por terminada con la aprobación y entrada en vigor de la Constitución (diciembre de 1978), puesto que jurídicamente ello implica la puesta en funcionamiento de un sistema legal adscribible al modelo de democracia liberal-representativa, con una forma de Gobierno estrictamente parlamentaria, bajo la fórmula de una Jefatura del Estado de tipo monárquico, y con una estructura territorial de tipo formalmente unitaria, pero que en la práctica resulta ser quasi-federal gracias a las capacidades desarrolladas por el llamado sistema autonómico.

Con todo, existe una posibilidad adicional de periodizar la transición, particularmente interesante en el caso de la política exterior: considerar que el fin de la transición, entendida como "provisionalidad", coincide con las elecciones

generales de octubre de 1982, con la primera victoria por mayoría absoluta del PSOE, que abre una década de Gobierno monocolor particularmente activo en política exterior. Tiene un valor adicional este argumento si se subraya el valor de la prueba de la alternancia (centro derecha/izquierda) por vía electoral, de una total novedad en la historia contemporánea española. En efecto, la superación de las consecuencias del intento de Golpe de estado de febrero de 1981 y la alternancia cerrarían, desde este punto de vista, la provisionalidad de la transición.

3.- En efecto, una lectura de la política exterior española desde esta perspectiva básicamente de construcción del sistema político democrático, muestra claramente que entre 1976 y 1982 existe un perfil muy bajo en política exterior, bajo los primeros gobiernos de la Monarquía, incluyendo aquellos presididos por Adolfo Suárez y Calvo Sotelo, si los comparamos con el despliegue de política exterior "alta" que realiza Felipe González entre 1982 y 1988/1989. La razón básica de ello reside en el hecho de que en aquella primera etapa la prioridad esencial de las fuerzas políticas se centraba en la construcción del sistema democrático, la elaboración de la Constitución, la concreción de pactos económicos y sociales estables ("Pactos de la Moncloa" de 1978), etc., y todo ello en base a la palabra mágica de consenso. El consenso es lo que fascinó, y con razón, a los protagonistas de otras transiciones, ya fuera en el Cono Sur o en algunas democracias populares del este de Europa. Y además, entre 1976 y 1982, el consenso exigió como contrapartida apartar del debate político o dejar de lado temporalmente, todo aquello que podía dividir a las fuerzas políticas (ya fuera entre derecha e izquierda, ya entre centro y periferia). Y algunos temas clave de política exterior, en aquella etapa, efectivamente dividían a la clase política (el paradigma de este fenómeno fue sin duda el tema de la Alianza Atlántica y las relaciones con Estados Unidos).

4.- Establecidos estos puntos previos, queda por aclarar otra cuestión adicional. El caso español puede plantearse, desde la perspectiva del presente capítulo, como un caso claro de elaboración de la política exterior dentro de los procedimientos propios de un sistema parlamentario muy estricto en su formulación formal y legal. Pero demuestra también, y en grado muy alto, las disfunciones que el sistema parlamentario -al menos en los casos europeo-continental, quedando el caso británico como una variante algo distinta- ha introducido entre teoría y práctica.

Como veremos ello afecta a muchos sistemas políticos, y dentro de ellos afecta a todas las políticas públicas (en el sentido de *public policy*, esto es, las distintas políticas gubernamentales especializadas según su objeto). El debate sobre si, en este campo, la política exterior es una más entre tantas otras políticas públicas, o bien si tiene -por su propia naturaleza- un perfil propio muy alto, sigue abierto.

La prudencia más elemental aconseja empezar el análisis de la política exterior admitiendo la existencia de una serie de disfunciones (o de *gaps*) entre la acepción

formal del término y el funcionamiento material de todo el entramado exterior del aparato estatal. Convendría también distinguir entre la descripción formal del Estado y su instrumental de política exterior, y la práctica compleja que hace que sus relaciones exteriores estén muy fragmentadas, puesto que las competencias de diversos órganos estatales y muchas de sus administraciones públicas se ven obligados a participar (por su cuenta o de modo más o menos coordinado) en la acción exterior del sistema político.

Así, en el actual sistema político español, se verifica la ley general de que el estado es un conjunto muy complejo, y en su seno se da una diversificación de funciones, sea cual sea el tipo de Estado al que nos referimos, de tal manera que determinadas instituciones cumplen unas tareas y otras instituciones, tareas distintas. Desde este punto de vista, como indican Reuter & Combacau (1982), existe en todo Estado un aparato especializado en las relaciones exteriores, aparato complejo que asume la política exterior. Ello no implica que los demás órganos del Estado no tengan una intervención en este terreno, o no intervengan en la concepción global de la política exterior, o en el proceso decisional. En todo caso, aunque las intervenciones en el proceso impliquen muchos sectores estatales, siempre existe un sector del Estado, estructurado y organizado con criterios de eficacia, coherencia e incluso seguridad (Tomasino 1991).

En la tradición del Estado contemporáneo, se pueden observar a grandes rasgos unas líneas de cambio, que se explican por una serie de motivos, unos internos y otros externos (cambios en el entorno internacional).

Estos cambios, que ahora mencionaré, se derivan de las propias transformaciones internas que ha sufrido el Estado en los últimos tiempos, ganando en complejidad y en un reequilibrio en las relaciones entre sus poderes básicos. De modo que, si bien los fundamentos doctrinales del Estado de derivación liberal han tenido una gran continuidad (soberanía popular, la ley como expresión de la voluntad general, división de poderes, etc), el funcionamiento material de sus instituciones ha sufrido no pocas transformaciones. Pero también se derivan de la propia evolución del sistema internacional, de modo que los estados tienen en la actualidad que hacer frente a un entorno mucho más complejo que el que tenían hace siglo y medio (Truyol Serra 1981; Medina 1982; Mesa 1982).

Desde el punto de vista del enfoque tradicional, se consideraba que la política exterior estaba sometida a cuatro grandes reglas (Merle 1984 y 1985a): la primacía del ejecutivo y los privilegios del soberano; la regla del monopolio; la profesionalización de la carrera; y la regla del secreto. Sin que ahora tengamos tiempo para detenemos en ello, es cierto que un repaso de la evolución del Estado moderno desde la aparición del absolutismo, en la óptica de la política exterior, muestra cómo estas cuatro características han tenido históricamente una gran

consistencia. Entre otras razones, ello fue posible mientras el sistema internacional tenía una naturaleza que hacía que estas cuatro características eran una "respuesta suficiente" del Estado al entorno en que se movía. Incluso la "regla del secreto", que hoy parece relativamente caduca (aunque sobrevive en más casos de los que podemos pensar), estaba plenamente legitimada en una época tan reciente como la de la diplomacia del período de entreguerras: las soluciones a la complicada herencia de la I Guerra Mundial, desde el Tratado de Versalles al reparto de Oriente Medio, se construyen y ejecutan desde la diplomacia secreta, concepto dotado de plena legitimidad, y que no pasará a un segundo plano más discreto hasta 1945.

Sin entrar ahora en las causas -muy diversas- que en este siglo han producido la crisis de las cuatro reglas de la tradición, podemos sin embargo precisar algunos puntos. Ante todo, dichas reglas tradicionales no han entrado en crisis de igual modo. Como se verá a continuación, la primacía del ejecutivo ha cambiado simplemente de formulación, pero no ha desaparecido (al contrario). La regla del monopolio, según la cual, dentro del conjunto de las instituciones del Estado la política exterior debía estar en manos exclusivas de una administración específica, que no debía ser interferida ni compartir su poder, y todo en aras de la "importancia" de dicha política estatal, está también en crisis, pero no de modo claro y oficial. En efecto, las contradicciones y roces entre servicios, por todo aquello que el personal de Asuntos Exteriores suele considerar "interferencias", son incidentes cotidianos en los estados actuales, y que no se derivan tanto de que el ciclo formal de la política exterior haya "salido" de las manos de Asuntos Exteriores, como de la fragmentación de la temática política, que hace que casi toda la actividad estatal -en sentido complejo- tenga una cierta dimensión internacional o transnacional. Sin duda ninguna, se puede considerar que en el caso español, el paso de una dictadura a una democracia introduce la necesidad de una explicación adicional. Por un lado, parecería a simple vista que entre la "personalización" del liderazgo (en política exterior) en Franco y en Felipe González hay una tendencia a la continuidad. Pero no debe olvidarse que la diferencia no se sitúa en dicha "personalización" de la política sino en los fundamentos de uno y otro sistema. Esto es, en la legitimidad del segundo -tanto desde un punto de vista genérico como en política exterior- en relación al primero. Pero la crisis de las cuatro reglas puede tener un perfil propio, dada la profundidad de la ruptura cualitativa entre una dictadura y una democracia.

Con todo, y a pesar de las transformaciones habidas, dos son los elementos que justifican la pervivencia de una especialización del aparato del Estado dedicado a la política exterior. El primer elemento surge de la necesidad de garantizar la cohesión política de la política exterior, que no sólo debe afrontar una diversidad de puntos de vista internos (de las demás fuerzas políticas, de los medios de comunicación), sino las amenazas implícitas o explícitas del entorno internacional. La centralización -y en cierto modo el monolitismo- encuentran así su máxima justificación en política exterior. Y esto nos lleva al segundo elemento, que es el de

la seguridad. Se diga lo que se diga en el debate teórico que se produce recurrentemente en las Relaciones Internacionales (como disciplina académica), los gobiernos de los Estados suelen percibir la política exterior como la respuesta idónea -o la menos mala, según los casos- ante las amenazas de todo tipo que nos amenazan en el plano internacional, percepción que se agudiza por la relativa unanimidad que existe en definir el sistema internacional como un sistema fuertemente desregulado, en el que no existe una autoridad centralizada que mantenga la ley y el orden. Desde este punto de vista de la seguridad -en sentido amplio, no sólo militar- la tradición ha favorecido que los estados prefieran identificar, en sus relaciones mutuas, un único interlocutor, centralizado y fuerte, con el que negociar, pactar, acordar y determinar aquello que sea necesario, incluso la guerra y la paz. Se trata de una centralización garantista, que evita los peligros de un exceso de interlocutores, y por tanto de puntos de vista y de posibles decisiones. La tendencia a la unicidad se ha fortalecido, además, por la regla de la reciprocidad, presente en las relaciones interestatales desde siempre.

Siguiendo un esquema clásico, y para establecer los fundamentos del ciclo formal de la política exterior, podemos considerar en primer lugar el poder ejecutivo. Ante todo, hay que precisar que en un sistema de tipo presidencial -Estados Unidos- el concepto engloba en una institución unipersonal (el Presidente) al Jefe del Estado y al Presidente del Gobierno, con las prerrogativas propias de uno y otro caso. Si se habla de sistema parlamentario, como es el caso del sistema político español, será preciso distinguir entre una y otra instancia, de modo que en general (como veremos más adelante) corresponde al Jefe del Estado una función de representación del Estado en el exterior, pero no una gran participación propia en la elaboración y dirección de la política exterior, que corre a cargo del Gobierno, según los términos establecidos en el programa y en la agenda gubernamentales. Por su parte, el Parlamento (uni o bi cameral) suele reservarse una función de control -en teoría, según el ciclo formal- de esta política pública, dentro de la función general de control político del Gobierno que le asigna la Constitución.

Como en tantas otras facetas de la actividad de los poderes públicos, sin embargo, suele ser precisa una concurrencia efectiva del Jefe del Estado, del Gobierno (excepto en el presidencialismo, en que ambas instituciones coinciden), y del Parlamento para que los procedimientos formales de la política exterior, en su fase de ejecución y puesta en aplicación puedan adquirir la vigencia requerida. Veremos algunos de estos extremos con mayor detalle.

Por lo que se refiere al Jefe del Estado, juega un papel representativo supremo del Estado en el exterior, simbólico, lo que tiene una proyección muy concreta en el campo de la política exterior, en la acreditación diplomática, etc. En los casos de sistemas parlamentarios con Constitución escrita, en su variante monárquica por ejemplo, el Jefe del estado (institución distinta de la de Presidente de Gobierno)

tiene claramente definidas en el texto constitucional sus atribuciones en materia de política exterior, incluyendo la ya mencionada función representativa al más alto nivel, independientemente de las variables que en política exterior pueda generar la alternancia de Gobierno según la lógica electoral. Acreditación de embajadores, declaración de guerra y firma de la paz, sanción de determinados tratados internacionales (en textos de especial relevancia), entre otros ejemplos, son actos cuya decisión escapa de las atribuciones del Jefe del Estado, pero cuya importancia material es esencial puesto que sin ellos el procedimiento formal se interrumpe. En este tipo de actos, por supuesto, y siempre desde el punto de vista del ciclo formal, el refrendo ministerial o gubernamental, al asumir la responsabilidad política por parte del refredatario, queda salvada la irresponsabilidad del titular de la Jefatura del Estado.

Por lo que se refiere al Gobierno (Negri 1964; Meyrat 1961; Lapierre 1973), y siempre en el supuesto del sistema parlamentario o semipresidencial (como es, con sus peculiaridades, el caso francés), le corresponde en el ciclo formal la concepción, planificación y ejecución de la política exterior, entendida aquí efectivamente como política pública típica, como *policy*, es decir como actividad específica del área gubernamental cuya puesta en práctica exigirá unos medios determinados, y cuya evaluación, como toda la evaluación de la acción del Gobierno, requerirá parámetros genéricos (en el campo de la *performance* del Gobierno) y parámetros específicos (en el campo de las respuestas "apropiadas" a las incertidumbres generadas por el entorno internacional).

En este punto, es necesario distinguir dentro del Gobierno entre varias instancias: el Presidente del Gobierno (Primer Ministro, Presidente del Consejo, etc, según cada denominación), el Gobierno (Consejo de Ministros) y otras agencias. El Presidente de Gobierno, generalmente, aparece precisamente en el campo de la política exterior como una figura realmente emergente, preponderante dentro del colectivo gubernamental, mucho más que un *primus inter pares*. Este fenómeno se da como una tendencia genérica en la historia contemporánea de la evolución del ejecutivo, que tiende a personalizarse, tiende a una concentración de poder en manos del líder, etc.

Pero no es casual que, de entre las políticas gubernamentales, la política exterior haya favorecido en extremo esta tendencia a la concentración "visual", precisamente por su importancia estratégica, por la necesidad de los estados de identificar claramente un interlocutor dotado de poder de decisión, institución más fiable cuanto más unipersonalizada. Por supuesto, esta unipersonalización de la política exterior en el Presidente del Gobierno no es un caso único -pues como hemos visto se da en muchas esferas de la vida gubernamental -, pero ello no quita que el ciclo formal de dicha política pública, sin menoscabo de dicha preeminencia, obligue a que el proceso pase por el Gobierno como colectivo, y mas concretamente,

salvo excepciones, por el Consejo de Ministros como órgano colegiado y de responsabilidad colectiva. La formalización de las decisiones en esa instancia es imprescindible, aunque no siempre se respeta en la práctica. Por añadidura, como toda política pública, la política exterior necesita de unas apoyaturas y unos medios. Por un lado, medios económicos (el problema de los presupuestos), por el otro la Administración, y en ocasiones, las agencias intermedias o adicionales: servicios de inteligencia e información, equipos de asesoramiento del ejecutivo (por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad y el Presidente de Estados Unidos, o los gabinetes de la presidencia o de determinados ministerios, como en el caso español) u otras.

El ciclo formal no agota el tema del proceso real de la política exterior, pero centra el apoyo de la Administración en el aparato estatal interno del Ministerio de Asuntos Exteriores (Remiro Brotons 1985 y 1988; Saba 1986; Pardo de Santallana 1985), y en la administración exterior del Estado, en forma de representaciones diplomáticas, consulares, legaciones, etc. La tendencia contemporánea del sistema internacional ha hecho el problema a la vez más costoso -en recursos humanos y económicos- y más complejo, pues a lo antedicho, que podemos situar en las relaciones bilaterales oficiales entre estados soberanos, habría que añadir el complejo mecanismo de representaciones estatales en organizaciones internacionales, generales o especializadas (Naciones Unidas, Unión Europea Occidental, Alianza Atlántica, Consejo de Europa, etc.). En este sentido, el sistema político español se ha visto sometido a una presión adicional, si lo comparamos con otras democracias de Europa occidental: la extremada concentración en el tiempo (entre 1982 y 1988) de la obligación de aportar su cuota proporcional de funcionarios a las administraciones internacionales a las que se ha ido integrando, como la OTAN, la Alianza Atlántica, La Comunidad Europea, la Unión Europea Occidental, etc. Se puede señalar que el fenómeno no empieza literalmente en 1982, pues desde 1978 aparece este problema. Pero las dimensiones que alcanza bajo los gobiernos socialistas son, desde luego, sin precedentes. Ello abre un interesante tema de análisis (no podemos abordarlo aquí) para los que se interesan por el estudio de las élites, su reclutamiento, sus ritmos de renovación y su formación.

Uno de los problemas esenciales del ciclo formal, de todas maneras, se deriva de que la administración de exteriores, "especializada" en el tema, se ha visto concurrida y solapada por otras administraciones gubernamentales -industria, economía, defensa, etc, que tienden a participar, o simplemente actuar, en política exterior (en sentido amplio). Ello plantea muchos problemas de concepción, coordinación y ejecución. En este aspecto, la tendencia actual, que confirma la crisis del "monopolio tradicional" que tenía Asuntos Exteriores en el campo de la política exterior, apunta a que éste asuma cada vez una función de coordinación bajo la autoridad -y decisión directa - del Presidente del Gobierno.

Materialmente, la delimitación de funciones interministeriales en relación a la

política exterior es a la vez necesaria pero cada vez más difícil. No cabe pensar en una política exterior continuada y coherente sin una clara interdependencia y coordinación entre administraciones gubernamentales diferentes, pero abocadas a confluir en la política exterior: exteriores, defensa, economía, comercio, pesca, industria, etc, son otros tantos ejemplos de lo dicho (Banks 1968).

El Parlamento tiene en el ciclo formal una función relevante, aunque como es obvio puede variar de unos sistemas a otros, en función de las disposiciones constitucionales y las tradiciones propias de cada país.

Previamente, conviene aclarar que al hablar de Parlamento nos referimos genéricamente a la institución parlamentaria, sin entrar de momento en el problema del bicameralismo y de la preponderancia que suele tener la cámara baja en todos los campos, incluyendo la política exterior, aunque en ocasiones ésta pueda ser una materia en la que el Senado tenga un papel relevante (por ejemplo Estados Unidos).

En la práctica, el ciclo formal se ha mantenido pero no ha impedido que también el Parlamento se haya visto implicado en la interdependencia expansiva que en las instituciones gubernamentales ha producido la internacionalización de la vida política. Dentro del ciclo formal, conviene recordar sin embargo la importancia de la intervención parlamentaria en la aprobación de los presupuestos, si se tiene presente la imprescindibilidad de importantes medios económicos para tener una política exterior ambiciosa. Los presupuestos, por lo demás, pueden y suelen ser una vía argumental para intentar matizar, modificar o alterar en sede parlamentaria la política exterior del Gobierno, de modo que grandes departamentos como Defensa o Exteriores pueden ver gravemente afectadas sus posibilidades de acción en función del resultado final del debate sobre los presupuestos generales del Estado. Se puede pensar en Estados Unidos, donde los debates más intensos de los años 80 en relación a política exterior y de defensa, en términos de tensiones entre ejecutivo y legislativo, se han activado anualmente en torno a la cuestión presupuestaria, y más concretamente en torno al déficit constante, más que en debates específicos sobre política exterior.

La importancia de la institución parlamentaria, por otra parte, ha aumentado en una dirección mencionada más arriba: la tendencia creciente a la participación directa (permanente o periódica) de miembros de los parlamentos en organismos internacionales interparlamentarios. Una cosa es el problema de los embajadores: España tiene en Bruselas un embajador ante el Estado belga, otro ante la Comunidad, y otro más ante la Alianza Atlántica/OTAN. Otro problema distinto es la representación internacional que ejercen los parlamentarios ante el Consejo de Europa, Unión Europea Occidental, Alianza Atlántica u otras, puesto que se trata no de embajadores clásicos o agentes consulares, sino de una representación difusa, diversa, plural, que a la vez debe buscar una posición consensuada para defender

opciones de Estado y no de tal o cual posición partidista.

Los ordenamientos constitucionales suelen reservar a los parlamentos intervenciones de diverso tipo para actos de gran relevancia en política exterior y que comprometen al Estado como tal, como declarar la guerra, firmar la paz, ratificación de los tratados internacionales (o de aquellos que por su rango o materia requieran este tipo de requisito). En este terreno, en teoría y según el ciclo formal aplicado al caso español, estamos ante una variante específica de la acción legislativa y de control político del Gobierno por parte del Parlamento (Remiro Brotons 1988; Pérez Tremps 1988, De Alonso 1989).

Hemos visto hasta ahora la descripción somera de los órganos institucionales, cuya acción se apoya en unos determinados instrumentos administrativos para su eficacia práctica en la fase de ejecución. Estamos de lleno en la doble consideración política y administrativa que tiene toda estructura gubernamental, y en concreto los departamentos ministeriales. Sin poder entrar ahora en todos los detalles, cabría hacer una reflexión sobre los problemas de gestión de la "doble vertiente" de la estructura de la administración exterior del Estado. Por un lado, la vertiente "interior", con los servicios ministeriales centrales de Exteriores, y por otro el aparato "exterior", a cargo de los servicios diplomáticos, embajadas y consulados, fuera del país. En el primer caso y en el segundo, al problema adicional de la correcta coordinación entre ambas vertientes, habría que añadir el del control y en su caso coordinación con otras administraciones públicas que tienden cada vez más a establecer sus propios *networks* internacionales. Por supuesto, el ejemplo de las Comunidades Autónomas españolas (Armero 1983 y 1989, Del Arenal 1989), algunas de las cuales apuestan por un perfil muy alto en el exterior, es el más evidente. Pero incluso las ciudades importantes, a través de sus propias organizaciones internacionales (CRME: Conferencia de Regiones y Municipios de Europa, Eurociudades, etc) plantean sus exigencias. Lo cual plantea varias cosas a la vez. Por un lado, la importancia esencial de toda la estructura normativa estatal de los servicios diplomáticos, que tienen una larga tradición y son el fundamento justamente de la parte más ordenada del sistema internacional, pues rige las relaciones entre estados soberanos en el plano internacional. Por otro lado, que esta normativa, sus disposiciones y el funcionamiento de los servicios que cubre, deben mostrar la suficiente capacidad de adaptación y flexibilidad como para hacer frente a esta multiplicación de actuaciones de administraciones públicas en el exterior, pues la rigidez y los planteamientos que ponen el acento en la visión tradicionalista de la centralización de toda la política exterior exclusivamente en manos del Ministerio de Exteriores, son portadoras de confusión más que otra cosa. Todo ello pone de relieve, al analizar el ciclo formal, la importancia de los medios organizativos que han de soportar la ejecución de dicho ciclo formal, aunque éste es un problema común a toda política pública (Meny & Thoenig 1992; Subirats 1989).

Aplicado este planteamiento general al caso del sistema político español, efectivamente observaremos algunas cuestiones relevantes (Alonso de Antonio 1989; Pollack 1987; Saba 1986; Pérez Tremps 1988).

1.- El sistema actúa, desde el plano del ciclo formal, según un esquema claramente establecido en la Constitución y su desarrollo legislativo posterior.

Desde esta óptica, corresponde al Gobierno el protagonismo en la elaboración y ejecución de la política exterior. La Política exterior española, como he indicado al comienzo, presenta desde el punto de vista del Gobierno, dos etapas muy claras: antes y después de 1982. La paradoja -aunque ello tiene poco que ver con el ciclo formal- reside en el hecho de que, si en la época del consenso el gobierno "produjo" relativamente poca política exterior, en la época socialista (y dando por terminado el consenso institucional), con tres legislaturas seguidas por mayoría absoluta (y el margen total de maniobra que en teoría ello implica), la política exterior producida durante el decenio 1982-1992 fue de alto acuerdo parlamentario. Al menos en el sentido de que con pequeñas excepciones (los comunistas y la OTAN entre 1982 y 1986), que sólo afectó a una minoría de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento, y sólo en determinados temas específicos, la política del Gobierno era objetivamente de una naturaleza que era compartida por la gran mayoría del arco parlamentario.

De tal manera que en aquellos años, incluso en los más duros debates de política general, o en las sucesivas campañas electorales, ni la gran derecha, ni el centro, ni las minorías catalana y vasca en el Congreso de los Diputados, pudieron atacar la política exterior o proponer alternativas globales mínimamente creíbles. En otras palabras, jamás hubo tanto consenso en política exterior como en la década socialista. Con dos puntualizaciones. La primera es que ello fue posible, paradójicamente, por el cambio de actitud del PSOE al llegar al Gobierno (en relación a sus posiciones inmediatamente anteriores mientras estaba en la oposición), en temas cruciales como la OTAN, la Comunidad Europea o la relación con Estados Unidos.

2.- En cambio, en lo referente al Jefe del Estado, la rigidez que nuestra Constitución impone a la formulación de sus funciones en el sistema parlamentario es muy grande. Por ello, las funciones del Rey, en este campo como en otros, vienen estrechamente delimitadas, tanto en relación a los procedimientos de su actuación como en el campo de la decisión. No se trata, como creen algunos, de que las funciones del Rey en política exterior "no son importantes", o "son meramente decorativas". Para actuar con rigor, deben ser definidas como actuaciones en las que el Rey no tiene margen de decisión propia, puesto que el contenido de la política exterior lo determina el Gobierno. Por tanto, realiza actos debidos, pero ello no quita que dichos actos son no sólo necesarios, sino imprescindibles para culminar la

formalización de las decisiones y hacer posible su posterior implementación. Adicionalmente, la función de prestigio o la habilidad personal del Monarca en el campo internacional pueden ser, efectivamente, valores añadidos a este planteamiento.

3.- Por lo que hace referencia al Parlamento, en cambio, aquí es donde aparece más claramente la disfunción o el *gap* entre el anteriormente descrito ciclo formal y el proceso material de la política exterior.

En efecto, en el caso español diversos autores han señalado como los dispositivos constitucionales en esta materia padecen de graves disfunciones. Pero éstas no son culpa ni del gobierno, ni de los parlamentarios, al menos en sentido estricto. Una mirada empírica al funcionamiento de nuestro sistema (Remiro Brotons 1984 y 1988) muestra como la lógica impuesta por la "disciplina de bloque" en el apoyo de la mayoría parlamentaria a la acción del Gobierno -tanto más si se trata de mayorías absolutas - reduce las funciones de control, de orientación, de inspección y/o de sanción a meras posibilidades formales.

Queda por ver si, desde este punto de vista, el fin de la mayoría absoluta, la posible existencia en un futuro no lejano de gobiernos con mayorías precarias, o gobiernos de coalición, pueden alterar esta tendencia. Pero nuestra impresión es de que este fenómeno se ha convertido en un elemento estructural, y aunque en tal o cual sector del debate parlamentario la actuación del gobierno suscite objeciones, incluso fuertes, dentro de su propia mayoría, el caso español ha demostrado sobradamente los excesos de esta "disciplina de bloque" en el momento de la votación. Ello, en el caso de la política exterior, ha reducido dramáticamente el ejercicio de un control efectivo del parlamento sobre el ejecutivo (según un principio en teoría esencial del sistema parlamentario).

4.- Al margen de las instituciones, cabe hacer referencia a otras agencias y actores que pueden jugar un papel en la elaboración y ejecución de la política exterior.

En contra (o desde un relativo desacuerdo por lo menos) de lo que afirma Pollack (1987), no parece que en el caso español jueguen un papel muy relevante los medios de comunicación, y mucho menos los sindicatos y el mundo cultural/educacional. Las razones pueden ser varias. Si bien los medios de comunicación pueden ser influyentes -como se está demostrando en la lucha contra la corrupción política y económica -, su capacidad de actuación en el campo de la política exterior y su capacidad de influir en la decisión de los actores principales nunca ha sido grande, ni siquiera (en nuestra opinión) durante los más agitados debates en torno al referéndum de la OTAN de marzo de 1986. Mucho menos en los demás temas -Gibraltar, Comunidad Europea, etc.- en los que el consenso político

podía obviar cualquier influencia adicional. Tampoco juega a su favor el hecho de que la política exterior nunca ha estado en primer plano entre las grandes preocupaciones de la opinión pública, con la puntual excepción antes (y siempre) citada: la OTAN entre 1982 y 1986. De ello dan buena muestra sucesivas encuestas de opinión realizadas por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas: organismo dependiente del Gobierno) en los años 80. Mayor interés puede tener, en el tema que nos ocupa, el papel de otros agentes y otros problemas. Por ejemplo, las Comunidades Autónomas (objeto de otro capítulo), que son un interesante caso de estudio de actores que generan su propia agenda internacional, básicamente desde una óptica de *networks* económicos transnacionales, no incompatibles con el proceso formal de la política exterior y la regla del monopolio a cargo de Asuntos Exteriores (aunque a veces algún ministro no lo ha entendido bien...). En cambio, si fuera posible sería útil disponer de mayor información -que no está abierta al gran público- sobre dos temas adicionales. En primer lugar, la existencia en el aparato administrativo directamente vinculado a Presidencia del Gobierno -lo cual incluye vicepresidencia y un vasto complejo organizativo- de personas y grupos de trabajo dedicados al análisis de la política exterior y a la elaboración de hipótesis y escenarios de prospectiva. Como por ejemplo el llamado Gabinete de Estudios de Presidencia, cuyas oficinas están en la Moncloa, y que bajo la dirección del diplomático Carlos A. Zaldívar (experto en política internacional) incluye expertos como Andrés Ortega o Katlyn Saba. Esta última, por cierto, no menciona este tipo de organismos de Presidencia en su descripción del proceso en el artículo "The Spanish Foreign Policy Decision-Making Process" (1986). Presidencia cuenta con otros asesores directos del Presidente, que individualmente pueden haber llegado a tener una cierta influencia (como J.A. Yáñez durante unos años), y en un grado difícil de determinar, suele tener en cuenta los informes que elaboran organismos como el CESID (Inteligencia militar), con presencia en numerosas Embajadas y en Asuntos Exteriores. Aunque en abril de 1994 la prensa se ha hecho eco de las malas relaciones entre CESID y Exteriores (entre militares y diplomáticos), que no sabemos si deben ser interpretadas como un clásico roce entre servicios concurrentes, o bien si tienen algún otro fundamento más grave.

La síntesis entre los problemas que se derivan, en el caso parlamentario español, de la relación entre ciclo formal y proceso de decisión efectivo, pueden ser efectivamente definidos desde las siguientes conclusiones:

En primer lugar, es consustancial con la vigencia del sistema democrático el mantenimiento del ciclo formal, en la planificación, aprobación, ejecución y control de la política exterior, como de cualquier otra actividad gubernamental. El hecho de que en términos de decisión, algunos de estos mecanismos -entre ellos el supuesto control parlamentario - no puedan alterar el centro neurálgico de una toma de decisiones situado en el ejecutivo, no reduce su importancia. El control *a posteriori*, la difusión de los debates ante la opinión pública y los medios de comunicación, los

plazos y cláusulas de todo el proceso formal son socialmente útiles y políticamente garantistas, frente a tentaciones de "diplomacia secreta" o de otro tipo.

En segundo lugar, sin embargo, la superposición entre ciclo formal y proceso de decisión real se decanta claramente en favor del ejecutivo, y, más precisamente dentro una clara dinámica de presidencialismo empírico (que podemos encontrar en muchos otros regímenes parlamentarios) cada vez más acentuado. Y que aumenta conforme las campañas electorales, de modo creciente, han entrado en esta deriva a la centralización. Si se analiza la gestión de las primeras reacciones del Gobierno español ante la crisis del Golfo -agosto de 1990, hasta primeros de septiembre -, se observa claramente el abismo entre ciclo formal y proceso decisional. Las primeras decisiones se gestan no sólo en el ejecutivo, sino en una célula de trabajo limitada al Presidente, a los ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores, y a la Ministra Portavoz del Gobierno. El procedimiento de información al Parlamento y las demás consecuencias formales del proceso se retrasaron en algún caso varias semanas, y no sólo por el hecho de agosto es un mes vacacional muy intenso en España.

La especialización y profesionalización de la política pública, sumada al problema de que el fin de la guerra fría ha "complicado" la percepción de la política internacional, y de que además algunos de los "temas estrella" de los tiempos actuales (por ejemplo el famoso Tratado de Maastricht) son particularmente opacos para el gran público, todo ello tiene como inevitable resultado que la política exterior tienda cada vez más a quedar, literalmente, en manos de Presidencia del Gobierno, con el apoyo administrativo de Asuntos exteriores como agencia de ejecución.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDECOA: Las constantes de la política exterior española. Madrid, Política y Sociedad, 1989.
- ALONSO DE ANTONIO: "El control parlamentario de la política exterior en la Constitución española de 1978", Revista de La Facultad de Derecho. Madrid, Universidad Complutense, 1989.
- ARENAL: "La posición exterior de España", Transición política y consolidación democrática en España. Madrid, CIS, 1992.
- BANKS: "Professionalism in the conduct of Foreign Policy", International Affairs, vol. 44, nº 4. 1968.
- LAPIERRE: L'analyse des systemes politiques. Paris, PUF, 1973.
- MEDINA: "La estructura de la sociedad internacional. Algunas consideraciones internacionales", Sistema, nº 49, 1982.
- MENY & THOENIG: Las políticas públicas. Barcelona, Ariel, 1992.
- MERLE: La Politique Etrangere. Paris, Dalloz, 1984.
- MERLE: Forces et enjeux dans les relations internationales. Paris, Economica, 1985.
- MESA: La sociedad internacional contemporánea. Madrid, Taurus, 1982.
- MESA: "El proceso de toma de decisiones en política exterior" Documentación Administrativa, nº 205. 1985
- MEYRAT: "L'étude de la politique étrangère", Revue Française de Science Politique, vol. XI, nº 1, 1961.
- NEGRI: La direzione della politica estera nelle grande democrazie. Milano, Giuffre Ed., 1964.
- PÉREZ TREMPES: "El control parlamentario de la política exterior", Revista de las Cortes Generales, nº 3. 1988.
- POLLACK: "Making Foreign Policy: the institutional framework and the mechanisms of democratic control", The Paradox of Spanish Foreign Policy. London, Pinter Publishers, 1987.
- REMIRO BROTONS: La acción exterior del estado. Madrid, Tecnos, 1984.
- REMIRO BROTONS: "El poder exterior del Estado", Documentación Administrativa, nº 205, 1985.
- REMIRO BROTONS: Política exterior de defensa y control parlamentario. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- REUTER & COMBACAU: Institutions et Relations Internationales. Paris, PUF, 1982.
- SABA: "The Spanish Foreign Policy Making Process", The International Spectator, vol. XXI, nº 4, 1986.
- SUBIRATS: Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid, MAP, 1989.
- TOMASINO: "El marco de análisis de la política exterior" Cursos de Derecho Internacional Vitoria-Gasteiz. Bilbao, Ed. Universidad del País Vasco, 1991.
- TRUYOL SERRA: La sociedad internacional. Madrid, Alianza Ed., 1981.