

## ELABORACION Y CONTROL DE LA POLITICA EXTERIOR EN UN SISTEMA DEMOCRATICO \*

Por ALEJANDRO J. RODRIGUEZ CARRION \*\*

### 1. INTRODUCCIÓN

El título indicado podría señalar a una triple aproximación al tema que me ocupa. Cabría, en efecto, preguntarse, en primer lugar, por los orígenes y causalidades del control de la política exterior, en planteamiento que apuntará a una investigación de claro matiz histórico. En segundo lugar, inquirir por los mecanismos del control parlamentario de la política exterior llevaría a un análisis esencialmente jurídico de la relación entre el parlamento y el poder ejecutivo en materia exterior. Finalmente, puede dirigirse la investigación hacia la determinación del poder y función del legislativo en la conducción de la política exterior, con lo que la preocupación dominante será de ciencia política.

En este estudio me centraré esencialmente en la tercera perspectiva, foco de análisis que podría venir justificado por una razón esencial: dentro de los estudios del tema que propongo, los análisis históricos, jurídicos e histórico-jurídicos han cubierto sus metas con decoro<sup>1</sup>; por el contrario, los análisis de ciencia política han margi-

\* Comunicación presentada a las V Jornadas de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Granada, 7-10 de junio de 1979.

\*\* Profesor adjunto de Derecho internacional. Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>1</sup> Sin ánimo de exhaustividad, y sólo referida a autores españoles, merecen recordarse los trabajos de E. CABALEIRO: *Los tratados internacionales*, Madrid, 1962, y *La ratificación de los tratados internacionales en el Derecho español*. Homenaje a Legaz Lacambra, Zaragoza, 1960; F. FERNÁNDEZ MIRANDA: *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*, Madrid, 1977; M. HERRERO DE MIÑÓN: «En torno al artículo 14 de la Ley de Cortes "contribución al estudio del poder exterior"», *Bul. inform. de ciencia política* núm. 8, 1971, pp. 51-80; J. A. PASTOR RIDRUEJO: *La estipulación y la eficacia interna de los tratados internacionales*, XVII REDI (1964), pp. 39-59; A. REMIRO BROTONS: *Las Cortes y la política exterior española (1942-1976)*, Valladolid, 1977; J. RODRÍGUEZ-ZAPATA: *Constitución; tratados internacionales y sistema de fuentes del derecho*, Bolonia, 1976.

nado en alguna medida este objeto de investigación por las dificultades que encierra todo análisis de doble nivel (lo interno y lo internacional en conexión). De ahí que se puedan contrastar en la bibliografía dos fenómenos característicos: sorprendente escasez junto a una curiosa concordancia de criterios y conclusiones que apenas si muestran divergencias de fondo perceptibles. Espacio habrá para comprobarlo.

## 2. LAS RESTRICCIONES JURÍDICAS AL CONTROL

Conviene algunas reflexiones, antes de seguir adelante, en torno al porqué de la evidente asimetría entre los análisis histórico-jurídicos y los análisis políticos en materia de política exterior. Al menos no serán unas consideraciones ociosas en la medida en que no nos encontramos con unos resultados azarosos, sino con la consecuencia lógica de unos postulados teóricos y de unos planteamientos políticos. Y es que creo que responden a una meditada posición las palabras de Tocqueville cuando escribía que «es en la dirección de los intereses exteriores de la sociedad en lo que los gobiernos democráticos me parecen decididamente inferiores a los otros. La experiencia, las costumbres y la instrucción casi siempre acaban por crear en la democracia esa especie de sabiduría política de todos los días y esa ciencia de los pequeños acontecimientos de la vida que se llama buen sentido. El buen sentido basta a la marcha ordinaria de la sociedad; y en un pueblo cuya educación está hecha, la libertad democrática, aplicada a los asuntos interiores del Estado, produce más bienes que males producirían los errores del gobierno de la democracia. Pero no siempre es lo mismo en las relaciones de pueblo a pueblo... la democracia no puede, sino difícilmente, coordinar los detalles de una gran empresa, detenerse ante un deseo y seguirlo luego a través de los obstáculos. Es poco capaz de combinar medidas en secreto y esperar pacientemente su resultado. Esas son cualidades que pertenecen más particularmente a un hombre o a una aristocracia. Pero son precisamente esas cualidades las que hacen que, a la larga, un pueblo, individualmente, termine por dominar»<sup>2</sup>. No se piense que la cita sea aleatoria, sino que encuentra relevantes engarces con Locke, Montesquieu o Rousseau<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A. DE TOCQUEVILLE: *La democracia en América*, manejo traducción española, Madrid, 1969, pp. 148-9.

<sup>3</sup> Véanse unas consideraciones generales de A. DE LUNA: «El poder exterior», en *Las relaciones internacionales en la guerra fría*, Madrid, 1962.

La concepción teórica ha sido seguida por el convencimiento político de su oportunidad, por lo que no es en absoluto extraño que encontremos afirmaciones políticas en cualquier cámara parlamentaria como la de A. García Valdecasas: «se puede discutir lo que es el poder en el interior, se puede hablar de distintas funciones del poder en el interior, pero hacia el exterior el poder es uno y en él debemos estar solidariamente apiñados todos los españoles»<sup>4</sup>.

Ambas posturas, finalmente, han permeabilizado la regulación jurídica de la elaboración y control de la política exterior, regulación que se mueve, en derecho comparado, entre la ambigüedad y los criterios restrictivos. Se reconocerán a los parlamentos, y más concretamente a las comisiones de asuntos exteriores, una serie de funciones que, esquemáticamente, pueden resumirse así :

— Organos de información parlamentaria por parte del gobierno, sin que esas sesiones de información parlamentaria vengan reglamentariamente establecidas o vinculen al gobierno, sino que éste las utilizará en la medida en que lo aconseja la conveniencia política; puede dar lugar a preguntas y respuestas, pero su carácter informativo no permite llegar a ningún tipo de conclusiones.

— Organos de debate particularizado de partes del mosaico de la política exterior que, si bien puede llevar a mociones o resoluciones, no permite una acción generalizada o coherente en el control del ejecutivo, sino, como mucho, una labor de impulso en aspectos parciales.

— Organos de debate general de la política exterior, sin que la misma generalidad permita concluir con indicaciones y correctivos, sean concretos o generales, sobre la acción exterior; es decir, sólo sirve para que la información gubernamental sea, en su caso, contrastada por las informaciones y visiones de los restantes partidos. Aun si se llegara a resoluciones mayoritariamente adoptadas, éstas no vinculan al ejecutivo, que puede seguir o no sus indicaciones.

En conclusión, no son órganos de iniciativa y vinculación del ejecutivo en líneas de política exterior. Si utilizáramos el ejemplo de nuestras Cortes Generales, comprobaríamos que sólo es posible vincular al ejecutivo mediante el procedimiento de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios y reguladas por los artículos 92 y siguientes del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados. Sin embargo, este único medio de vinculación del ejecutivo está vedado en el terreno de la política exterior.

<sup>4</sup> El subrayado y la cita de A. REMIRO, *op. cit.*, pp. 9-10.

Recientemente, ante la presentación por un grupo parlamentario de una proposición de ley por la que se retirarían determinadas reservas a un tratado internacional, el dictamen de un letrado del Congreso afirmaría la imposibilidad de tal expediente en materia de política exterior. De acuerdo con una interpretación restrictiva y dudosa de los artículos 56-1.º, 63-1.º, 64 y 97 de la Constitución, se llegaría a la conclusión de que «a las Cortes Generales... les corresponde autorizar al ejecutivo a modificar precisamente el contenido de las obligaciones que el Estado asumió por medio del Convenio en cuestión, pero no pueden jurídicamente obligar al Jefe del Estado y al Gobierno a realizar esa modificación si éstos no lo desean, porque la iniciativa en materia de relaciones internacionales no corresponde, jurídicamente al menos, al Parlamento, de acuerdo con la Constitución. De lo contrario nos encontraríamos en régimen de Asamblea»<sup>5</sup>.

El discutible dictamen sería, sin embargo, ratificado por la Junta de Portavoces en su sesión de 18 de junio de 1979, en ejecución de las funciones que le confiere el artículo 27 del Reglamento. Pese a las críticas que pudieran suscitarse, no debe perderse de vista que esta interpretación conecta con supuestos teóricos y políticos que ven en la especificidad de las relaciones exteriores la base de una general incompetencia de los parlamentos. No hacía Silva Muñoz sino expresar una creencia común cuando, a propósito de una proposición no de ley para respaldar al Consejo de Europa en la postura de repulsa por la violación de los derechos humanos en Chile, afirmaba que el Gobierno, que es «en definitiva el que somete a ratificación de la Cámara los Tratados internacionales (y estoy hablando de una recomendación que tiene un rango inferior al de un Tratado internacional), no nos lo ha traído a ratificar, y ahora vamos a ratificarlo por la proposición de un Grupo Parlamentario, respetabilísimo, pero que creo desborda su competencia para proponerlo. Entiendo que es el Gobierno el que, cuando esté en condiciones de poderlo traer a esta Cámara, debe someterlo y, entonces, estudiarlo»<sup>6</sup>.

### 3. LOS PROBLEMAS POLÍTICOS DE LA FALTA DE CONTROL

En un sistema político autoritario, en el que el Parlamento sea mera caja de resonancia de los planteamientos y deseos del ejecutivo, éste sería un válido esquema de relaciones entre ambos poderes no

<sup>5</sup> Dictamen del letrado A. PÉREZ DE ARMIÑÁN, con fecha 11 de junio de 1979.

<sup>6</sup> D. S., sesión plenaria, 12 de abril de 1978, núm. 41, p. 1485.

sólo en materia exterior, sino también, evidentemente, en cualquier otro plano. Hasta aquí, entonces, llegarían mis reflexiones.

Sin embargo, en un sistema democrático o que aspira al perfeccionamiento de la democracia, es precisamente a partir de aquí donde se inicia lo problemático del tema. En efecto, todo sistema democrático se caracteriza por la posible alternancia en el poder de partidos políticos incumbentes de propuestas que se diferencian entre sí por concepciones de política interior o exterior divergentes o contrapuestas. Que el electorado tenga diversas opciones de elección es la base del sano funcionamiento de un sistema democrático y el grado de participación e interés de dicho electorado.

Pese a que los partidos políticos presentan opciones diferenciadas en materia interior y exterior, ambos campos tienen características de especificidad que impiden puedan tratarse como parcelas simétricas de la realidad política, como ámbitos en los que el proceso de adopción de decisiones sea idéntico. Para clarificar esta afirmación, procederé a contestar a dos preguntas íntimamente relacionadas entre sí: en primer lugar, ¿cuáles son las notas específicas de la política exterior que impidan un tratamiento conjunto con las de la política interior, provocando soluciones jurídicas tan dispares? De otra parte, ¿hasta qué punto el sistema de partidos políticos habilita mecanismos viables para decisiones democráticas en política exterior? La afirmación del carácter mítico de las cuestiones de política exterior o la indiferencia de los partidos hacia ella dejaría entender la insatisfactoria situación a que nos venimos refiriendo.

#### a) *La especificidad de la política exterior*

Las alternativas internas o externas ofrecidas en un sistema democrático no son susceptibles de idéntica ejecución en un plano o en otro. Cabría decir, de forma general, que mientras un sistema democrático es —o puede ser— soberano en lo interno, no detenta paralela soberanía en lo internacional.

Sociedad y poder, en cualquier comunidad, presentan los dos términos de una pugna insuperable. En la comunidad internacional, la separación existente entre sociedad y poder no es similar a la presente en las comunidades internas. En la sociedad estatal se puede superar esa separación de dos formas: impugnando y revocando a los controladores del poder para que éste responda mejor a la realidad social, o fortaleciendo los mecanismos de coerción del poder de manera que se modifique la realidad social. De esta forma se explica

el cambio social, sea violento o pacífico y en un sentido u otro. Por el contrario, en la sociedad internacional, ni los sujetos de la comunidad pueden, aisladamente o en grupos parciales, influir de forma decisiva en la estructura de tal comunidad ni los poderes pueden modificar significativamente la estructura social. Y ello por tratarse de un grupo social de naturaleza fragmentada y heterogénea, por la inexistencia de un poder centralizado y por la convivencia de varios centros de poder que, actuando como contrapuestos, se equilibran.

Así se explicaría la paradoja que, en términos jurídicos, señalara Hoffmann en el sentido de que la separación entre derecho internacional y la sociedad que pretende regular será menor mientras menos ambiciones reformadoras tenga el derecho, precisamente en un medio social que se caracteriza por una teórica necesidad de reforma normativa y de coerción<sup>7</sup>. El resultado será que la estructura social internacional tenga una tendencia mucho más opresiva—como antitético de libre—que la opresión que se experimenta en la sociedad estatal, con no ser ésta despreciable.

Se afirma que los Estados son soberanos y que esta soberanía tiene una doble expresión: hacia el interior, en cuanto «ausencia de todo control o injerencia del Gobierno de otro Estado en el Gobierno interior (poderes legislativo, ejecutivo y judicial) y en la administración del territorio»<sup>8</sup>; hacia el exterior, como la plena libertad de decisión en las relaciones internacionales, sólo limitada por obligaciones voluntariamente aceptadas y no por disposiciones legales impuestas por autoridad superior y respaldadas por la fuerza<sup>9</sup>. Si el primer punto pudiera en rigor mantenerse, sólo la ilusión haría defendible el segundo aspecto de la soberanía, y aun ello a altos y peligrosos costes<sup>10</sup>.

Y es que, en efecto, si la soberanía hacia el exterior significa la libertad de vincularse jurídicamente respecto de obligaciones internacionales, ese apunte no deja de ser parcial, al olvidar que, pese al dogma de la soberanía, nos encontramos en un mundo de interdependencia y que, al margen de la voluntad estatal, esa interdependencia crea unas condiciones ineludibles. Me refiero a la presión del medio y de los demás actores del medio.

<sup>7</sup> S. HOFFMANN: «International law and the control of force», en *The relevance of International law*, editado por K. W. Deutsch y S. Hoffmann, Cambridge, Mass., 1968, pp. 22-23.

<sup>8</sup> Res. 724 (VIII), de 7 de diciembre de 1953, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>9</sup> P. A. REYNOLDS: *An introduction to international politics*, London, 1971, pp. 15-16.

<sup>10</sup> F. H. HARTMANN: *The relations of nations*, New York, 1973, p. 68.

Respecto de las obligaciones jurídicas internacionales pudiera presentarse una previa observación: los ordenamientos internos establecen sistemas por los que se aquilata la aceptación estatal de las obligaciones internacionales. La observación es oportuna referida a la conclusión de tratados, pero tiende a olvidarse que el tratado, si bien el más frecuente, no es el único medio de creación de normas jurídicas. Junto al tratado conviven la costumbre, los actos de las organizaciones internacionales o los mismos actos unilaterales, como expresión de la práctica y el obrar de los Estados, siendo el Estado la «fuente» del Derecho internacional<sup>11</sup>. Podría apuntarse que los tratados constituyen el procedimiento por el que los Estados pueden atemperar más rápidamente su conducta a las exigencias sociales. Por medio de las restantes fuentes, los Estados crean obligaciones más lentamente, pero, a la vez, más rígidamente, y sin embargo respecto de ellas los sistemas parlamentarios, al no contar con mecanismos formalizados de recepción, no ejercen ningún control<sup>12</sup>. Sin duda es una defectuosa práctica constitucionalista emanada del rígido positivismo jurídico del siglo XIX, y que llevaría a la no demasiado aventurada hipótesis de que el poder ejecutivo, al no verse controlado más que en materia de tratados, vulnera la clásica tripartición de poderes, al legislar en materia internacional, con las lógicas repercusiones en el derecho interno. Y debe recordarse que las obligaciones así creadas tienen una innegable tendencia a la permanencia.

A la misma idea de permanencia y continuidad apunta la existencia de lo que ha venido llamándose el «medio internacional», entendiéndose por tal el entorno del sistema internacional, el conjunto de «factores que dirigen el comportamiento de los actores o, si se prefiere, las coacciones que pesan en el funcionamiento del sistema»<sup>13</sup>. Factores naturales, demográficos, económicos, técnicos, políticos o ideológicos contribuyen a delimitar este entorno sin que la voluntad humana pueda variar el conjunto en cortos espacios de tiempo.

Finalmente, también apunta a permanencia y continuidad la existencia de un sistema político internacional, entendido en el sentido de Kaplan como *a set of variables so related, in contradistinction to its environment, that describable behavioral regularities characterize the internal relationships of the variables to each other and the exter-*

<sup>11</sup> J. D. GONZÁLEZ CAMPOS: *Curso de Derecho internacional público*, I, Oviedo, 1975, mimeo, pp. 64 y ss.

<sup>12</sup> M. DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1976, pp. 160-2; E. PÉREZ VERA: *La práctica española en Derecho internacional público*, Madrid, 1978, mimeo, pp. 12 y 15.

<sup>13</sup> M. MERLE: *Sociología de las relaciones internacionales*, trad. esp., Madrid, 1978, p. 157.

*nal relationships of the set of individual variables to combinations of external variables*<sup>14</sup>. Una de las notas características para hablar de sistema será la estabilidad, la capacidad del sistema para sobrevivir a las nuevas circunstancias mediante procesos de acomodación y resolución de conflictos en el sistema, sin que ello implique la emergencia de un nuevo sistema<sup>15</sup>.

Esta triplicidad de datos justificaría la afirmación de que, en política exterior, la capacidad de actuación de los sistemas nacionales es limitada. Aún más: en el ámbito de libre actuación, la capacidad de los actores estatales para influir el sistema internacional es aún más limitada, mientras que las influencias o coacciones del sistema internacional sobre los sistemas nacionales llegaría a situaciones de casi determinismo. Aceptada la validez de esta hipótesis, las implicaciones serían evidentes:

— En primer lugar, una política exterior eficaz, habida cuenta de los condicionamientos del sistema, no puede basarse en espasmos de cuatro años, esto es, no puede mostrar peso internacional si las opciones democráticas conducen, cada período determinado de años, a replantear puntos cardinales de la política exterior estatal. El resultado sería, como mucho, una política exterior de defensa ante las presiones y demandas del sistema y no una política imaginativa conducente a influir e incluso modificar el sistema.

— En segundo lugar, aun aceptando la posibilidad de redefinir espasmódicamente los objetivos de la política exterior, las expectativas, demandas y obligaciones internacionales ya creadas no permitirían, como resultado del cambio de orientaciones políticas internas, crear nuevas expectativas, demandas y obligaciones divergentes, obviando las anteriormente existentes.

El resultado sería que un partido que accediera al poder y que legítimamente procediera a ejecutar sus visiones políticas en materia exterior, muy relativamente podría conseguir su realización. Pero aun asumiendo que pudiera, al así hacerlo estaría excediendo con mucho su mandato democrático: condicionaría, al menos durante períodos largos, casi de forma irreversible, la posibilidad de que los partidos alternantes puedan realizar sus propias concepciones en política exte-

<sup>14</sup> M. A. KAFLAN: *System and process in international politics*, New York, 1964, p. 4.

<sup>15</sup> K. R. LEGG y J. F. MORRISON: *Politics and the international system: an introduction*, New York, 1971, pp. 29-30. Un penetrante análisis sobre este tema en M. DEUTSCH: *The resolution of conflict*, New Haven, 1973, pp. 351 y ss.



rior. Esto es, y por decirlo de forma más directa, o los partidos no asumen sus postulados exteriores o, en política exterior, se produce un falseamiento sistemático del mandato democrático.

b) *Los partidos y la política exterior*

La anterior conclusión suscita no pocas interrogantes; cabe, en efecto, preguntarse cómo es que el sistema democrático no ha propuesto soluciones viables, o bien qué papel están desempeñando los partidos como controladores de una estructura a la que he calificado de insuficiente y de cierto falseamiento democrático. Aclarar la panorámica llevará al esclarecimiento de dos cuestiones: el papel de la opinión pública en la elaboración de la política exterior y la función de los partidos políticos como creadores y portadores de opinión en política exterior.

Sobre intuiciones discutibles, la mayoría de los tratadistas de las relaciones internacionales destacan la importancia decisiva de la opinión pública en política exterior. Así, Duroselle señalaba, con evidente exageración, que el problema de la opinión pública no es la discusión de su intervención en la elaboración de la política exterior, sino el peligro del estrecho margen que deja con frecuencia a los responsables de la política exterior para la adopción de sus decisiones<sup>16</sup>. La verdad, como creo que ha quedado suficientemente manifestado desde los estudios de Almond<sup>17</sup>, es que la inmensa mayoría de los ciudadanos están poco formados, sin interés y apáticos respecto a la casi totalidad de los asuntos internacionales, incluso en sociedades con un alto desarrollo cultural. La explicación podría prestárnosla el profesor Murillo Ferrol cuando escribía que «si los individuos átomos componen la nación, las naciones átomos compondrán la sociedad internacional. La ecuación individualismo-nacionalismo traza una barrera infranqueable entre uno y otro ámbito, aunque dentro de cada uno de ellos se trate de conseguir un máximo de fungibilidad. El resultado es la ceguera para percibir algo con consistencia real más allá del Estado-nación, que no sea la yuxtaposición de Estados»<sup>18</sup>. Si éste es el componente básico del desinterés, me atrevería a decir que la actitud de los partidos se va a convertir en el elemento consolidador del desinterés.

<sup>16</sup> J. B. DUROSELLE: «L'opinion publique et la politique étrangère» en *Les Affaires Etrangères*, París, 1959, p. 221. La misma preocupación alienta a P. A. REYNOLDS, *op. cit.*, pp. 80 y siguientes.

<sup>17</sup> G. ALMOND: *The American people and foreign policy*, New York, 1950.

<sup>18</sup> F. MURILLO FERROL: *Estudios de sociología política*, Madrid, 1963, p. 323.

En efecto, pienso que ante la falta de socialización política internacional, frente al carácter ademocrático de la política exterior, el sistema de partidos no ha dado soluciones, aunque sí hábiles camuflajes. Y es que los mismos partidos no confieren a la política exterior un papel importante. Merle, en un sugerente artículo, ha ensayado tres tipos de explicaciones a esta afirmación, de las que entresacaré dos:

— La hipótesis de la apatía de las infraestructuras sociales: los partidos no hacen sino confirmar la falta de socialización política internacional del individuo; en la medida en que la opinión pública no muestra interés por la política exterior, los partidos no ofrecen alternativas claras y definidas en política exterior. Incluso cabría añadir que los partidos cumplen una función de desocialización política internacional. Como escribiera Merle, *en contribuant a occulter la dimension internationale des problèmes, les partis assument une fonction sécurisante vis-à-vis de l'opinion publique; ils réduisent l'univers à des horizons familiers dans lesquels le citoyen trouve aisément des points de repère, des cibles et de refuges*<sup>19</sup>.

— La hipótesis de la aceptación del carácter determinante de los condicionamientos internacionales; en esta línea podría igualmente pensarse que los partidos no elaboran política exterior y no pugnan por el control de la misma por una previa aceptación de que los factores internacionales son determinantes. Nos encontraríamos con un claro ejemplo de profecía que se autocumple: si se acepta el carácter determinante del sistema internacional, será superfluo elaborar alternativas al mismo, con lo que el sistema internacional se constituye, efectivamente, en determinante.

Creo encontrarme en posición de adelantar la siguiente afirmación: la política exterior es percibida y accionada como actividad residual, como arena de confrontación con el partido en el poder, sin que los alternantes en el poder, con su crítica, pretendan en verdad articular una alternativa global, coherente y homogénea, y sin que preocupe una auténtica participación en la elaboración y control de la política exterior del Estado. Si la política exterior presenta caracteres específicos que no permiten un tratamiento igualitario con los de la política interior y, de otra parte, los partidos aceptan esta diferenciación, ca-

---

<sup>19</sup> M. MERLE: *Partis politiques et politique étrangère en régime pluraliste*, 30 Rev. Int. Sciences Sociales (1978), p. 92.

#### LA POLÍTICA EXTERIOR EN UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

bría pensar que, en realidad, no nos encontramos con un falseamiento del mandato democrático, como antes afirmara, sino con una ausencia de mandato democrático en política exterior.

#### 4. LA POLÍTICA EXTERIOR EN UN SISTEMA DE DEMOCRACIA AVANZADA

¿Es posible la habilitación de un marco en el que no sólo exista mandato democrático en política exterior, sino que no se produzca su falseamiento? ¿Hasta qué punto debe seguir afirmándose que el individuo, ciudadano en lo interno, no puede dejar de ser súbdito en lo internacional? Ambas preguntas deben ser contestadas en el marco concreto de los medios y objetivos de la política exterior, y no de una forma teórica y apriorística.

Puchala ha caracterizado la política internacional *as goal-seeking behavior* (i. e., *political behavior*) *pursued by political units* (i. e., *states*) *competitively and cooperatively interacting in a political system characterized by the absence of strong central institutional, constitutional, or normative restraints*<sup>20</sup>. En este contexto será cada Estado el encargado de definir sus objetivos exteriores, objetivos que responderán a una determinada concepción de los intereses nacionales y a una adecuada ordenación de acuerdo con una escala de valores.

Parco sería, sin embargo, y alejado de todo realismo, hacer tan general referencia a los intereses nacionales, a la misma escala de valores, sin proceder a una mínima ordenación de esos intereses. Tentativamente se podría intentar la lista de los valores o intereses comúnmente definidos por los Estados, pero esa lista se convertiría necesariamente en excesivamente genérica o limitada, puesto que los intereses nacionales sólo pueden ser investigados en relación a «cada» Estado. Dentro de una obligada generalidad cabe diferenciar entre intereses nacionales esenciales o vitales e intereses secundarios, entendiéndose por éstos los que un Estado puede comprometer o pactar sin que se menoscaben los intereses esenciales<sup>21</sup>. Los primeros se caracterizarían por su valor casi permanente, constituyéndose en eje central de la política exterior, sin importar qué régimen político rija la nación o qué ideología predomine en el partido gobernante. La tendencia de permanencia no equivale, obviamente, a inmutabilidad, sino vinculación a objetivos perfilados con la posibilidad de cambio lento y evolutivo. Los intereses secundarios se caracterizarían por las notas de coyun-

<sup>20</sup> D. J. PUCHALA: *International politics today*, New York, 1971, p. 21.

<sup>21</sup> F. H. HARTMANN, *op. cit.*, p. 75.

tura, parcialidad, oportunismo, pudiendo elaborarse y desaparecer espasmódicamente. Cuando sugería que en política exterior o no había mandato democrático o ese mandato era falseado, ello había de entenderse referido al tipo de intereses nacionales esenciales o vitales. Respecto de los intereses secundarios no importarían tanto las aseveraciones formuladas.

Schumann hizo una distinción que ha dejado profunda huella en la teoría de las relaciones internacionales: la elaboración de la política exterior no corresponde a la función ejecutiva, sino a la función gubernamental. De esta forma se explicitaba que el gobierno, en política exterior, no ejecuta las decisiones adoptadas por el legislativo, sino que él mismo las adopta y ejecuta. El legislativo sólo puede controlar<sup>22</sup>. Oreja Aguirre, sobre esa base, concluía que «los cambios experimentados en las relaciones internacionales contemporáneas, de una parte, y las transformaciones que han tenido lugar en la concepción del Estado, de otra, condicionan extraordinariamente la *calificación de la política exterior como función gubernamental, que debe estar presidida por el principio de unidad de acción*»<sup>23</sup>.

En consecuencia, el esquema de la división de funciones entre ejecutivo y legislativo quedaba frontalmente impugnada, y mis afirmaciones previas quedan teóricamente respaldadas. Ahora bien, pese a la especificidad de las relaciones internacionales y, por ende, de la política exterior, y partiendo de la división de los intereses nacionales en vitales o esenciales o secundarios, me atrevería a sugerir un proceso analítico diferente.

En política exterior no se trataría de distinguir entre una función ejecutiva y una función gubernamental, puesto que en esta línea es donde más acusadamente se muestra la falta de participación democrática, sino entre una *función de gobierno* y una *función de Estado*. La función de gobierno atribuiría al ejecutivo la realización de los intereses vitales y la elaboración y realización de los intereses nacionales secundarios. Frente a esa función de gobierno, el legislativo se reservaría la capacidad de control parlamentario, control parlamentario que viene suficientemente garantizado por el juego de los mecanismos habituales: mociones, encuestas, ruegos, preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley...

Por el contrario, sería una auténtica paradoja si la función de Estado fuera atribuida únicamente a uno de los órganos responsables

<sup>22</sup> M. SCHUMANN, *op. cit.*, p. 51.

<sup>23</sup> M. OREJA AGUIRRE: «La política exterior en un sistema democrático», *Discursos y declaraciones*, Madrid, 1978, p. 55.

de su realización. Máxime cuando se trata de unos intereses vitales que, por su tendencia a la permanencia, no sólo vinculan a un gobierno, sino también a su sucesor, no importa cuán diferentes sean sus presupuestos ideológicos. Se haría necesaria, pues, una interrelación entre ejecutivo y legislativo, relación que debe implicar cooperación y coordinación. Merecen ser recordadas unas concluyentes palabras de Henkin referidas al ejecutivo de los Estados Unidos: *The President provides initiative and efficiency, and these are not to be depreciated. But the Congress is the more representative branch and brings to bear the influences of public opinion, diversity, concern for local and individual rights. At its best, of course, there is a counterpoint of Presidential expertise and some inexpert Congressional wisdom, producing foreign policy and foreign relations not always efficient but supporting larger, deeper national interests*<sup>24</sup>.

Debe advertirse, sin embargo, que si la cooperación entre ejecutivo y legislativo fuera determinada por simple mayoría mecánica en el parlamento, posteriores mayorías alternativas podrían encontrarse impotentes ante los condicionamientos internacionales o, por el contrario, sólo encontrarían salida en la ruptura de las líneas generales previamente seguidas en materia de política exterior. En el primer caso, insistimos, se daría un falseamiento del mandato democrático. En el segundo, la ruptura alternativa de las líneas generales ocasionaría una política exterior insegura, espasmódica e incoherente, poniéndose en entredicho, en última instancia, a los intereses nacionales vitales. Por ello, en torno a ese tipo de intereses, entendidos como función de Estado, sólo es pensable, para conseguir un mínimo de eficacia y permanencia, una política exterior de consenso de líneas generales.

## 5. CONCLUSIÓN

En algún sentido, y ya con referencia a nuestro país, los diversos grupos parlamentarios han percibido la necesidad de trabajar consensualmente en materia de política exterior. Precisamente el ministro Oreja incitaría a esa toma de posiciones cuando afirmaba, con ocasión de un debate sobre el viaje del Jefe del Estado a Argentina: «quiero anunciar a esta Diputación Permanente del Congreso..., que como el interés nacional debe ser definido por la comunidad nacional en su conjunto, y la acción exterior de España debe ser la expresión de una auténtica política de Estado, es propósito del Gobierno estimular, en

<sup>24</sup> L. HENKIN: *Foreign affairs and the Constitution*, New York, 1972, p. 280.

lo sucesivo, todos los procedimientos de consulta con las Cámaras, a fin de que las acciones y decisiones que pudieran adoptarse en situaciones como la presente hayan sido precedidas del conocimiento de los diversos Grupos Parlamentarios»<sup>25</sup>.

Las palabras de Oreja eran suficientemente equívocas, al mencionarse términos como «política de Estado» o «interés nacional definido por la comunidad nacional en su conjunto», pero inmediatamente matizados por algunos como «consultas con las Cámaras» o «conocimiento de los diversos Grupos Parlamentarios». Sin embargo, darían base a posteriores intervenciones que cargan los acentos de forma diferente. Así, Peces-Barba manifestaba: «El señor ministro ha dicho que de ahora en adelante se van a producir las consultas necesarias para que los viajes de Estado y, en general, la política exterior del mismo tenga el máximo consenso posible»<sup>26</sup>. O la de Tamames, que declaraba con más general implicación: «entendemos que la política exterior es política de Estado, y debe ser una política, a ser posible, nacional, en la cual todos los españoles estemos de acuerdo y no haya ni sombra de ideologías ni de partidismos. Naturalmente que no somos ilusos y nos damos cuenta que esto no siempre es posible, como en el caso del apoyo que todos los Grupos Parlamentarios dieron a la solicitud de adhesión de España a la Comunidad Europea, como también sucedió en la declaración del 12 de abril... del Congreso de los Diputados sobre los derechos y libertades fundamentales de las personas humanas. Pero incluso aunque no se llegue a un acuerdo en asuntos tan importantes de política exterior, como sucedió en el debate sobre el tratado pesquero con Marruecos, nos parece que todos los asuntos importantes y controvertibles —y esto se puede saber de antemano— deben pasar por el Congreso de los Diputados antes de tomarse decisiones por parte del Ejecutivo, y nos alegramos de la declaración del ministro en el sentido de que esto podrá hacerse en el futuro»<sup>27</sup>.

Ciertamente ninguna de las citadas declaraciones llega a plantear lo que he señalado como núcleo del problema, y ninguna de ellas está exenta de confusiones, incluso graves, en torno a las concepciones sobre la elaboración y control de la política exterior del Estado. Pero todas ellas manifiestan la misma preocupación ante un insatisfactorio estado de la cuestión y una búsqueda de soluciones viables. La palabra consenso es el remedio que todas ellas apuntan, aunque en ningún momento se perfila qué se entienda por tal.

<sup>25</sup> D. S., sesión de la Diputación Permanente de 28 de agosto de 1978, núm. 119, año 1978, página 4751.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 4752.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 4756.

Y ésta no es cuestión ociosa por la equivocidad a que el término «consenso» puede llevar. García de la Serrana ha puesto de manifiesto la triplicidad de significados del término: cabe, en primer lugar, hablar de consenso en sentido procedimental, como método para llegar a un acuerdo; en segundo lugar, el consenso, en sentido sustantivo u objeto del acuerdo logrado. En sentido sustantivo, el consenso puede llevar a una doble práctica: el consenso como disenso no público, como ocultación pública del disenso de las partes o, en todo caso, disenso presentado como desacuerdo acordado que, en último término, no pone en peligro el acuerdo global; de otra parte, el consenso como resultado de una negociación acordada y no como puro consentir por la fuerza de los votos de una parte ante la otra<sup>28</sup>.

El consenso como procedimiento restaría eficacia o paralizaría la acción parlamentaria y, consiguientemente, la acción exterior. Como quiera que el consenso como disenso no público es de dudosa legitimidad democrática, en cuanto falto de transparencia, resultaría obvio que al consenso que apunto sólo podría concebirse como necesidad de un consenso que en política exterior sea el resultado de una negociación acordada en la que cada parte sacrifique aspectos de sus concepciones.

De esta forma la política exterior de un Estado sería, en sus puntos esenciales, el resultado de una común planificación y definición de los intereses nacionales, siendo el ejecutivo, en su función de gobierno, el ejecutor de los mismos, a la vez que se reserva la planificación y ejecución de los intereses nacionales secundarios, en cuanto éstos responden a concepciones políticas legitimadas por el respaldo de la opción democrática. El debate para el consenso versaría en la delimitación de cuáles han de considerarse los intereses nacionales esenciales o vitales, prescindiendo de cómo sean percibidos por una mayoría coyuntural.

---

<sup>28</sup> J. A. CARRILLO SALCEDO: *Mayoría y acuerdo general en el desarrollo progresivo del Derecho Internacional*, 20 REDI (1967), pp. 3-16.

<sup>29</sup> J. L. GARCÍA DE LA SERRANA, F. MURILLO FERROL y F. VALLESPÍN OÑA: *El consenso en España durante el periodo constitucional*, ponencia presentada al Congreso de la IPSA, Moscú, agosto 1979.

