

Elementos para una teoría de la política exterior

DR. LUIS V. PÉREZ GIL

tirant lo blanch
Valencia, 2012

LA POLÍTICA EXTERIOR COMO ACTIVIDAD PROPIA DE LOS ESTADOS

El análisis de la política exterior constituye una parte sustancial y con entidad propia en las Relaciones Internacionales, tanto desde un punto de vista práctico como desde el análisis teórico, el «meollo de las Relaciones Internacionales» como dicen RUSSET y STARR¹⁸¹. De hecho, este libro se centra en la política exterior de los Estados tratando de responder a las cuestiones de por qué los Estados actúan en el sistema internacional de una u otra forma y qué factores inciden como condicionantes de esa actuación.

3.1. Hacia un concepto de política exterior

En primer lugar, resulta preciso indagar acerca del concepto de política exterior, lo que ha constituido uno de los objetivos básicos de cualquier teoría de la política exterior. La extensa y penetrante discusión académica sobre el concepto no ha producido en la comunidad científica un consenso, siquiera parcial, sobre lo que una definición debe incluir o excluir. Autores pertenecientes a una misma escuela no se ponen de acuerdo en cómo enfrentar tal estudio y, mucho menos, en alcanzar una definición que consiga una aceptación general¹⁸². Como dice el profesor ARROYO LARA, «la discutida terminología, que encierra en sí un concepto, es de las más confusas en las disciplinas del Derecho Internacional público y las Relaciones Internacionales».

¹⁸¹ *World Politics. The Menu for Choice*. op. cit., p. 162.

¹⁸² Así lo constatan, entre otros, CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociología internacional*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1993, p. 1; HOLSTI, K.: *Why nations realign. Foreign policy restructuring in the post-war world politics*. Allen & Unwind. Londres, 1982, p. 195; RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 162.

les. Podemos elegir ciertos elementos de lo que denominamos "política exterior" y, rara vez, hallaríamos un consenso en las respectivas comunidades científicas» y considera «lógico que, en un entorno fluctuante, no exista, desde el punto de vista exclusivamente científico, una unívoca, clara y terminante definición. Cada cual opinará según sus creencias, explicaciones y pretendidas predicciones sobre esa evanescente definición que, en nuestra opinión, escapa de los calificativos absolutamente objetivos».¹⁸³ Incluso se ha proclamado una supuesta crisis de la noción de política exterior en un sentido general.¹⁸⁴ Por tanto, es evidente que el enfoque teórico y papel del Estado del que parte cada científico o escuela condiciona la definición que se confiere al objeto de análisis.¹⁸⁵ Incluso, desde el paradigma realista se reconoce que con tal modelo no se puede hacer un análisis detallado de la política exterior. Como afirma WALTZ, ni siquiera es posible combinar teoría de las relaciones internacionales con teoría de la política exterior.¹⁸⁶ y MERLE cuestionó la posibilidad de elaborar una teoría de la política exterior válida para todos los Estados y, por tanto, la validez universal del término.¹⁸⁷

Desde una concepción clásica NÖEL definió la política exterior como «el arte de dirigir las relaciones de un Estado con los demás Estados».¹⁸⁸ y, aunque confundió los conceptos de política exterior y diplomacia, no andaba descaminado. La política exterior es el modo, la forma, mediante la cual los Estados conducen sus

¹⁸³ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional* (Mariño Menéndez ed.). Universidad Carlos III de Madrid-BOE. Madrid, 1998, pp. 353-381, en concreto p. 357.

¹⁸⁴ En este sentido, LINÁN NOGUERAS, D.: «Cooperación Política y Acta Única Europea», *Revista de Instituciones Europeas* núm. 1, 1988, pp. 45-73, en concreto p. 53.

¹⁸⁵ HOLSTI, O.: «Modelos de relaciones internacionales y política exterior», *Foro Internacional* núm. 4, 1989, pp. 525-560.

¹⁸⁶ *Teoría de la política internacional*, op. cit.

¹⁸⁷ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 355.

¹⁸⁸ «Politique et diplomatie», *Les Affaires étrangères*. Presses Universitaires de France, París, 1959, p. 99.

relaciones mutuas, como partes integrantes del sistema internacional, sometidos de forma irremediable a entenderse de forma pacífica, mediante la cooperación, o violenta, pues la historia de las relaciones internacionales muestra hasta la saciedad la imposibilidad de un Estado, de cualquier comunidad política en general, de permanecer absolutamente aislada del exterior. Este planteamiento nos lleva a concluir la imposibilidad teórica de una política exterior propia de las Organizaciones Internacionales porque en sus fines no está el de mantenerse a toda costa en el mundo, lo que sí es consustancial a la existencia de un proyecto de comunidad nacional propio y que se diferencia del resto.

Los problemas para lograr una definición científica del término han sido señalados por diversos autores. En primer lugar, se ha planteado una posible confusión entre la política exterior y las acciones exteriores desarrolladas por el gobierno de turno. Esto es así porque en la construcción de la política exterior intervienen múltiples organismos públicos y entidades privadas en un proceso de interacción compleja que está en relación con el grado de desarrollo de cada sociedad y de cada sistema político estatal. Pero, debe quedar sentado de antemano que la política exterior la hace el Estado, dirigida por un gobierno, o en otros términos, la hace el gobierno de cada uno de los Estados. Las acciones de un Estado le son imputadas a éste, con independencia del gobierno que las haya tomado, pero quien dirige y ejecuta la política exterior es el gobierno de turno. Esta tesis se encuentra actualmente superada, aunque, en etapas anteriores tuvo su vigencia. Por otra parte, al referirse a la política exterior, determinados científicos han contemplado exclusivamente la acción externa. Esto supone cercenar dos fases relevantes en la formulación de tal política: la etapa de concepción y adopción de decisiones, previa a cualquier acción en el exterior y, más tarde, la de evaluación y control político y jurídico. Ambas se verifican singularmente en el ámbito estatal y responden a la distribución interna del poder y de los mecanismos institucionales del régimen político vigente. Una tercera cuestión gira en torno a los enfoques que separan el análisis de

la política exterior de la actividad política estatal negando la influencia de los condicionantes internos —ya sea el régimen político, la distribución territorial del poder o el sistema de partidos políticos, grupos de interés u opinión pública— en la configuración de la acción exterior. En concreto, el proceso de adopción de decisiones constituye una de las vías más interesantes y alentadas en el estudio de la política exterior. EASTON fue el primero que puso el proceso decisorio en el centro del análisis. Describió la vida política en términos de un sistema que recibe los *inputs* provenientes de la sociedad, el conjunto de demandas o presiones, y les da una respuesta a través de una serie de *outputs* o resultados, que son aquellas decisiones con las que se distribuyen los beneficios o las cargas en la sociedad.¹⁸⁹ A partir de los años sesenta la adopción de decisiones se colocó en una posición preferente en el análisis de la política en general, si bien, de hecho, no se identifica plenamente con éstas. Los factores que influyeron en el desarrollo de este enfoque fueron la pretendida necesidad de superar el modelo clásico de análisis de las relaciones internacionales, la denominada *revolución behaviorista*, la incorporación de académicos a los órganos estatales implicados en la política exterior, fenómeno conocido como *in-and-outers* —los primeros *analistas practicantes*, tal como los denomina TOMASSINI, fueron Brzezinski, Huntington, Kissinger o McGeorge Bundy procedentes de la Universidad de Harvard—, y la proliferación de situaciones de crisis durante la Guerra Fría, lo que motivó gran cantidad de estudios sobre las mismas.¹⁹⁰

¹⁸⁹ *The Political System*. A. Knopf. Nueva York, 1953. Este enfoque fue aplicado al estudio de la política exterior por FRANKEL, J.: *The Making of Foreign Policy. An Analysis of Decision-Making*. Oxford University Press. Nueva York, 1963; SNYDER, R. ET AL.: *Foreign Policy Analysis*. The Free Press. Nueva York, 1963.

¹⁹⁰ En los estudios de casos destacan las obras de ALLISON, G.: *La esencia de la decisión. Análisis de la crisis de los misiles de Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown, Boston, 1971); BRECHER, M. y GEIST, B.: *Decisions in crisis: Israel 1967 and 1973*. University of

Sin embargo, desde el punto de vista científico resulta absolutamente necesario delimitar un concepto de política exterior. Para ello procedemos a desagregar el concepto en sus partes componentes y las analizamos por separado. Desde nuestro marco teórico la política exterior es una actividad propia de los Estados como actores preferentes de las relaciones internacionales y son los fines de la política exterior los que hacen que tenga una consideración eminentemente estatal en cuanto *política*. Así, AMADEO la define como «acción que cada Estado desarrolla en el plano internacional».¹⁹¹ Para CALDUCH CERVERA, «la política exterior solo puede predicarse de los Estados ya que son los únicos que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz».¹⁹² Bien es verdad que estos elementos también son definitorios de las Organizaciones Internacionales y, en particular, se habla de una hipotética política exterior de una organización concreta, la Unión Europea, o como expresa el Título V del Tratado de la Unión Europea, «Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común». Bien entendido que, como señala LIÑAN NOGUERAS, «se trata de un actor múltiple, al que no resultan extrapolables los esquemas, no ya de un Estado unitario, sino ni siquiera de un Estado federal o de una organización internacional».¹⁹³ LASAGNA dice que es «aquella área de

California Press. Berkeley, 1984; HOLSTI, O.: «The 1914 Cases», *American Political Science Review* núm. 2, 1965, pp. 365-378; McCLELLAND, C.: «Access to Berlin: The quantity and variety of events, 1948-1963», *Quantitative International Politics* (Singer ed.). The Free Press. Nueva York, 1968, pp. 159-186; SNYDER, J. y DIESING, P.: *Conflict among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis*. Princeton University Press. Princeton, 1977. Para la exposición de los diversos enfoques, véase DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*—, pp. 481-520.

¹⁹¹ *Manual de política internacional*, op. cit., p. 19.

¹⁹² *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 4.

¹⁹³ «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 57.

actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente, otros Estados (pero no exclusivamente) en el sistema internacional.¹⁹⁴ LÉU-RDIJK considera que «para elaborar una teoría de la política exterior podemos combinar los diferentes ámbitos bajo la óptica del Estado-actor: el análisis fundado sobre la noción de actor y, dentro de esta perspectiva la política exterior es la coordinación horizontal de acciones de los Estados en los diversos ámbitos».¹⁹⁵ En este sentido, ya DEUTSCH y otros muchos establecieron que las relaciones internacionales se producen en diferentes niveles en los que interactúan entre sí y con los Estados, las Organizaciones Internacionales y los grupos de interés nacionales.¹⁹⁶ Lo que está perfectamente de acuerdo con los postulados de MORGENTHAU: «la conexión contemporánea entre el interés y el Estado-nación es producto de la Historia; debe pues desaparecer en el transcurso de la historia. Nada hay en la posición del realista que vaya en contra de la presunción de que la división actual del mundo en Estados-naciones no pueda verse superada por unidades mayores, de carácter bien distinto».¹⁹⁷ Por ello, RUSSETT y STARR enfatizan que «política exterior es la actuación del Estado en el sistema internacional».¹⁹⁸

Por tanto, el factor decisivo para la determinación de la política exterior se desplaza hacia el actor que, como dice LIÑAN NOGUERAS, «identifica un ámbito material como de interés para su política exterior».¹⁹⁹ o, en palabras de ARROYO LARA, «se supone que los entes o actores de estas comunidades científicas, poseen, si existe, bien abiertas o bien parcial, capacidad de obrar sufi-

¹⁹⁴ «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», *Estudios Internacionales* núm. 111, 1995, pp. 387-409, en concreto p. 389.

¹⁹⁵ Citado en LIÑAN NOGUERAS: «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 56.

¹⁹⁶ *El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 106-107.

¹⁹⁷ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 22.

¹⁹⁸ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 162-163.

¹⁹⁹ «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 56.

ciente, y además, actúan e interactúan en dos esferas: su política interior, y la externa, la dirigida hacia otros entes, también con capacidad de obrar».²⁰⁰ Pero este enfoque, por sí solo considerado, no aporta todos los elementos necesarios en una disciplina que se caracteriza por la ausencia de una terminología específica, no porque no la tenga, sino porque no existe un acuerdo general con ella, aún cuando ARROYO LARA señale que poco importa tal cuestión «siempre que, condición inexcusable, sepamos a qué nos estamos refiriendo».²⁰¹ Planteamiento complejo porque esa ausencia de una terminología adecuada dificulta extraordinariamente el análisis de la materia. A. KAPLAN señala la *paradoja de la conceptualización*: «se necesitan los conceptos adecuados para formar una buena teoría, pero necesitamos una buena teoría para llegar a los conceptos adecuados».²⁰²

Claro que la separación entre el contexto y los factores internos o, en otros términos, entre el sistema internacional y las unidades que lo componen tiende a perjudicar el análisis y la formulación de la política exterior. En un trabajo ya clásico, ROSENAU constató que había diferencias significativas entre los Estados, y especificó tres dimensiones que consideraba esenciales: el tamaño, el desarrollo y el sistema político. Además propuso las variables que podían afectar a los distintos tipos de Estados.²⁰³ Estudios posteriores confirmaron que estas tres dimensiones son fundamentales en el análisis de la política exterior. Según la expresión de RUSSETT y STARR, la política exterior es el resultado de «la interacción entre actividades dentro del Estado y del sistema internacional» en un proceso

²⁰⁰ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 357.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 358.

²⁰² *The conduct of inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Chandler Publishing Co. San Francisco, 1964, pp. 370-397.

²⁰³ «Pre-theories and theories of foreign policy», *Approaches to comparative and international politics* (Farrell ed.). Northwestern University Press. Evanston, 1966, pp. 27-92.

de contante influencia recíproca²⁰⁴ y, como precisa ARROYO LARA, «no es lo mismo el potencial exterior de un sujeto individual con capacidad de obrar —y, por ende, los demás componentes—, que si ese sujeto se halla inmerso, junto con otros, en estructuras organizadas, cuyos elementos constitutivos son diferentes (o pueden serlo), y que se conectan a conductas comunes, en mayor o menor grado, que si lo hacen de forma individual, por motivos que no es necesario ni precedente examinar aquí».²⁰⁵ Por consiguiente, una de las grandes fuentes de la política exterior son los desafíos que un Estado enfrenta en su contexto externo. Como dice el mismo TOMASSINI²⁰⁶:

«Esta vertiente cobra una extraordinaria importancia cuando el sistema internacional atraviesa por un período de conflicto, transición o crisis. En esos momentos cada país o grupo de países tienen que hacer un especial esfuerzo para acomodarse a la nueva estructura internacional y por responder en forma lúcida y activa al nuevo balance de riesgos y oportunidades que ella le plantea. Ello supone una lectura correcta de la nueva situación y esto, a su vez, exige una gran inversión de esfuerzos y recursos en información, análisis, previsión y programación».

El segundo elemento trata de precisar qué entendemos por *política exterior*. TOMASSINI señala que *políticas*, en su sentido más usual, son los distintos campos de la actividad del Estado, aunque al tratarse de una noción polisémica puede expresar un propósito general, en otras ocasiones alude a un programa concreto, o indica una línea de acción que ha sido objeto de aprobación por la autoridad correspondiente²⁰⁷. En todo caso,

²⁰⁴ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 163.

²⁰⁵ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., pp. 358-359.

²⁰⁶ TOMASSINI, L.: *Teoría y práctica de la política internacional*. Ed. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1989, p. 144.

²⁰⁷ «Elementos para el análisis de la política exterior», *Estudios Internacionales* núm. 78, 1987, pp. 125-157, en concreto pp. 129-130.

constituye un proceso que se desarrolla en el tiempo a través de varias etapas.

Pero el concepto de política está estrechamente vinculado con el de poder. Hablamos entonces de *poder político*, definido en términos de relación entre sujetos en la que uno impone a otro su voluntad u obtiene la adhesión voluntaria de forma tal que determina su comportamiento²⁰⁸, en última instancia, a través de la amenaza o la violencia que es el medio más eficaz para condicionar los comportamientos. Según FRANKEL, el poder puede definirse como «la capacidad de conseguir los efectos deseados»²⁰⁹. Para ORGANSKY es «la capacidad de influir en la conducta de los demás de acuerdo con los propios fines»²¹⁰. Para REYNOLDS, «el poder consiste en la capacidad de influir en una conducta»²¹¹. En todo caso, la mejor definición en la teoría de las Relaciones Internacionales la aportó MORGENTHAU y que ya hemos citado más arriba: cualquier mecanismo que establezca y mantenga el control sobre los hombres pues el poder cubre todas las relaciones sociales que sirven a tal fin, desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por los que una mente humana controla a otra²¹². En las relaciones internacionales es, como mínimo, la capacidad de un Estado para usar sus recursos en cada momento para modificar el comportamiento de otros Estados²¹³, y como máximo supone la capacidad para imponerse en los conflictos²¹⁴. Según MORGENTHAU «la directiva principal que ayuda al realismo político a encontrar su ruta a través del horizonte de la política internacional es el concepto de interés

²⁰⁸ Así lo expresan BOBBIO, MATTEUCCI y PASQUINO: *Diccionario de política*.

Siglo XXI Editores (10ª ed., 1ª ed. en español, 1981-1982). México, 1997 (trad. de *Dizionario di politica*. Unione Tipografico-Editrice Torine (2ª ed., 1ª ed. 1976). Turín, 1983), pp. 1215-1225, cita en p. 1217.

²⁰⁹ *International relations*. Oxford University Press. Londres, 1964, p. 97.

²¹⁰ *World politics*. A Knopf. Nueva York, 1958, p. 96.

²¹¹ *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 130.

²¹² *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 21.

²¹³ STOEISSINGER: «The anatomy of the nations-state and the nature of power», op. cit., p. 34.

²¹⁴ DEUTSCH: *El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 29.

nacional definido en función del poder» y en el momento actual el poder continúa siendo el factor decisivo por el que se mueven los actores del sistema internacional, al fin y al cabo «lo que importa en una sociedad de naciones soberanas es dónde reside el poder».²¹⁵ DEUTSCH identifica política con poder, de modo que esta consiste en «el control más o menos incompleto del comportamiento humano por medio de hábitos voluntarios de *acatamiento* combinados con amenazas de *coacción* probable».²¹⁶ A su vez, el acatamiento voluntario o habitual de la población constituye la base invisible pero enteramente real del poder de todo gobierno.

La política exterior, la interior y la de seguridad y defensa son partes de la política general del Estado. La diferencia fundamental radica en los destinatarios: la política exterior, y solo ésta, se dirige a los Estados y a otros actores internacionales. Hasta etapas recientes ha sido frecuente definir la política exterior por oposición a la interior. MERLE señaló el planteamiento clásico de que «la política extranjera es la parte de la actividad estatal dirigida hacia el exterior es decir, que trata, por oposición con la política interior, de los problemas situados más allá de las fronteras».²¹⁷ ARROYO LARA expresa esta concepción, al menos parcialmente, cuando indica que los actores «actúan e interactúan en dos esferas: su política interior, y la externa, la dirigida hacia otros entes».²¹⁸ Pero ya se apuntó hace mucho tiempo la imposibilidad de separar la política exterior de la interior, puesto que uno de sus objetivos es contribuir a la estabilidad del régimen político y social interno.²¹⁹ Como pone

²¹⁵ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 13-29, cita en p. 16.

²¹⁶ *El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 23.

²¹⁷ *La politique étrangère*. Presses Universitaires de France. París, 1984, p. 7.

²¹⁸ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 357.

²¹⁹ FRAGA, M.: «La diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales», *Revista de Política Internacional* núm. 52, 1960, pp. 9-33, en concreto p. 16.

de manifiesto LIÑÁN NOGUERAS, se ha producido una *alteración substancial* en las esferas tradicionales que distinguían la política exterior por su referencia a los asuntos externos del Estado, de modo que es imposible establecer una diferenciación por el hecho de que «dado el nivel de internacionalización cualquier tema es susceptible de tener una dimensión política exterior».²²⁰ El término *internacionalidad*, según REYNOLDS, deriva de que se trata de «relaciones entre individuos o grupos que son miembros de distintos Estados, o entre distintos Estados».²²¹ Considera este término más apropiado que otros, como interestatal o intergubernamental, por responder a un planteamiento global del fenómeno. Por su parte, el profesor TRUYOL Y SERRA expresó que las relaciones son internacionales «cuando afectan a individuos o grupos pertenecientes a Estados diferentes o a los Estados mismos entre sí».²²²

La política exterior es consecuencia de la existencia de una sociedad de Estados soberanos e independientes, y las nociones de soberanía y territorialidad ayudan a comprender el significado de lo que se denomina *exterior*. BODINO acuñó el término *soberanía* para caracterizar a los Estados independientes: *summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*.²²³ Hacia el interior, se traduce en el control que ejerce el Poder constituido del Estado sobre los individuos y el territorio mediante un conjunto de poderes, potestades y competencias. Hacia el exterior, supone reconocer el principio de igualdad de los Estados, el respeto a la independencia y el deber de no injerencia, así como la posibilidad de recurrir, en última instancia, al uso de la fuerza para restablecer el Derecho. Por tanto, podemos entender, como una acepción válida de *soberanía*, el conjunto de competencias inherente a la condición de Estado, que posibilita que pueda decidir por sí solo cómo organizar sus

²²⁰ «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 55.

²²¹ *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 35.

²²² «Genèse et structure de la société internationale», *Recueil des Cours* vol. 96, 1959, pp. 557-641, p. 566.

²²³ *De Republica*, 1576.

asuntos internos y externos. El Estado posee competencias internas y externas; por las primeras hace la ordenación de conductas en su territorio y sobre sus nacionales, esto es, aplica su ordenamiento; por las segundas, actúa hacia el exterior con plena capacidad de obrar, si la tiene. Hablamos, en suma, del poder del Estado. Y la importancia que para cada Estado tiene la política exterior depende del grado de influencia en las relaciones internacionales.

Así CALDUCH CERVERA entiende «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».²²⁴ MEDINA dice que «la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo, la forma en que un Estado conduce sus relaciones con otros Estados».²²⁵ No obstante, aún siendo parte de la política general del Estado, se distingue de las otras políticas porque está dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional, en ella se encuentra comprometida de forma crítica la seguridad exterior del Estado lo que justifica su consideración como política de Estado, más que del gobierno de turno.²²⁶ En la política exterior se produce, incluso en los Estados democráticos, una tensión permanente entre los principios de legitimidad representativa y de autoridad, respecto a los que se dan en la política interna con primacía de los componentes esenciales del interés y la seguridad nacionales, nociones de las que nos ocupamos más adelante. Como dice ARROYO LARA: «con ello pretendemos señalar que cada sujeto deberá tener en cuenta sus estructuras políticas internas, su evolución en las Organizaciones Internacionales, sus conclusiones como actor individual, los resultados de ambas y obrar, según su propia visión de lo que conviene, respecto a sus intereses, para la

²²⁴ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 4.

²²⁵ *Teoría de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 21.

²²⁶ WALLTZ, K.: *Foreign policy and democratic politics*. Little Brown. Boston, 1967, pp. 12-15.

mejora y el desarrollo de su identidad económica y política».²²⁷ De forma crítica, LASAGNA considera que «una política exterior centrada exclusivamente sobre estos dos ejes, parecería como depositaria de unos supuestos intereses permanentes del Estado que la harían invulnerable a los cambios domésticos».²²⁸ tesis que responde ampliamente a las críticas generadas desde diferentes posiciones teóricas, particularmente el transnacionalismo, frente a los postulados básicos de la política exterior racional de la doctrina realista y neorrealista.

Como tercer elemento en la construcción conceptual conviene detenerse en la idea de *acción*. En la ciencia, ALLISON se refirió a la política exterior como «un curso de acción internacional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o un área de problemas».²²⁹ ARROYO LARA otorga relevancia decisiva a «la introversión de lo que entendemos por actividad internacional».²³⁰ REYNOLDS consideró que «no es solo un conjunto de acciones, sino también los principios que la orientan o los objetivos a que sirve» y que «una prudente y acertada selección de los objetivos de poco sirve si la acción para conseguirlos es ineficaz y, por ello, la distribución entre objetivos y acción merece ser retenida».²³¹ Estos autores, por tanto, ponen el acento en la acción y emplean el término *política* para referirse a «las acciones encaminadas a conseguir unos objetivos». En consecuencia, REYNOLDS define la política exterior como «el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que actúan en la escena internacional, con objeto, en principio de promover el interés nacional» y más adelante concreta

²²⁷ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 359.

²²⁸ «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit., p. 390.

²²⁹ *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, op. cit., p. 34.

²³⁰ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 358.

²³¹ *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 45.

que «consiste en las decisiones y acciones de los gobernantes con objeto de alcanzar determinados objetivos a largo y corto plazo».²³² Por tanto, el enfoque correcto en la determinación de lo que entendemos por política exterior combina el actor con la acción exterior entendiendo por *política* la actividad exterior de los sujetos, con independencia de la materia de que se trate. De este modo, como señala ARROYO LARA, «sus ámbitos materiales dependerán de sus sistemas de cooperación, coordinación o integración en organizaciones —si pertenece a ellas—, o de su personal evaluación interna o externa de las cuestiones de actividad exterior».²³³ AMADEO precisa que «esa acción puede desenvolverse en forma bilateral, respecto de cada uno de los miembros de la comunidad internacional, o de forma multilateral, en el caso de las organizaciones internacionales».²³⁴

En cuarto lugar, la política exterior, como toda política, tiene un sentido teleológico puesto que afecta al comportamiento de otros actores y persigue la adaptación del Estado en el sistema internacional en un proceso de interacción más o menos intenso entre los distintos actores que intervienen en el orden internacional. Según RUSSETT y STARR, «como nada está distribuido de forma igualitaria en el sistema internacional, cada Estado necesita de recursos, bienes económicos y estratégicos, y de la cooperación y la coordinación con todos los otros actores. La política exterior concierne entonces a la conducta hacia otro actor por cualquier asunto».²³⁵ Entonces, siguiendo a WALTZ, cada Estado elige su propia política lo que significa que se ha dado una valoración de los fines del Estado en relación con una situación dada.²³⁶ No se puede obviar que los Estados además de tener intereses son depositarios de unos valores y principios que pueden ser tan importantes como los primeros y que tampoco

²³² *Ibid.*, pp. 45-46 y 60 respectivamente.

²³³ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 359.

²³⁴ *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 19 y 121.

²³⁵ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 163.

²³⁶ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 199.

son inmutables.²³⁷ Por ello, la distinción entre fines y objetivos aporta una mayor concreción conceptual.

Por tanto, actor y acción externa, o proceso como conjunto de acciones orientadas a un fin, otorgan los parámetros apropiados para avanzar una definición de la política exterior como conjunto de acciones externas que desarrolla un sujeto dotado de personalidad jurídica originaria y capacidad de obrar conforme al Derecho Internacional, es decir, el Estado, y que están orientadas a la obtención de unos fines y objetivos concretados por la organización política interna y a cuyo servicio se disponen unos medios que pretenden ser adecuados para tales fines.

El análisis de la política exterior se configura como una *bridging discipline* que «toma como foco de estudio los puentes que los sistemas cerrados denominados Estados crean, para establecer vínculos entre ellos y sus subsistemas abarcando incluso a los sistemas internacionales de los que ellos son partes».²³⁸ Desde una perspectiva eminentemente práctica podemos entender el análisis de la política exterior como un «proceso a través del cual se generan los elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente pueda definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente como para requerir una pauta de conducta, y no solo una decisión aislada».²³⁹ El primer paso en el proceso consiste en identificar los problemas y las oportunidades que enfrenta un Estado en cada área en la que se desenvuelve. Se trata de la identificación de los asuntos que pueden ser periódicos, recurrentes o emergentes. Para ello los gobiernos se dotan de mecanismos formales —organismos

²³⁷ Como dicen PALACIO y RODRIGO, valores y principios «han sido moldeados por nuestra historia reciente y pueden y deben cambiar» conforme cambian las sociedades («Política exterior: la ilusión del consenso», *Política Exterior* núm. 99, 2001, pp. 87-96, cita en pp. 88-89).

²³⁸ ROSENAU, J.: «Introduction: New directions and recurrent questions in the comparative study of foreign policy», *New directions in the study of foreign policy* (Hermann et al. eds.), Allen & Unwind, Boston, 1987, p. 1.

²³⁹ TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 141.

especializados— e informales. Claro que esta identificación se basa generalmente en consideraciones políticas que escapan a todo intento de examen sistemático e intervienen de forma indirecta desde grupos de presión hasta los mismos medios de comunicación de masas generadores de una opinión pública internacional, lo que plantea la compleja relación entre los mecanismos de participación política en los sistemas democráticos y el proceso de elaboración de la política exterior en la etapa de la globalización²⁴⁰.

A continuación se efectúa la jerarquización de los asuntos identificados. WISEMAN señala que «la mayor parte de las decisiones acerca de qué temas deben ser objeto de una planificación detallada se basan en criterios eminentemente políticos que con frecuencia no se apoyan en ningún análisis sistémico de la situación»²⁴¹. Los criterios generales para la priorización de temas tienen en cuenta el contexto en el que se plantean, las características internas de los mismos, las repercusiones que pueden generar y los costos de implementación. Esto supone que la apreciación de una situación, la definición de fines y objetivos y la elección de medios constituyen los pasos fundamentales en la formulación de la política exterior. Solo hay política exterior cuando las acciones hacia el exterior responden a un plan elaborado, cuando existe una coherencia y continui-

²⁴⁰ El ejemplo paradigmático lo representa Wikileaks con el uso que hace de la filtración de cientos de miles de documentos reservados o confidenciales de los Departamentos de Defensa y de Estado de los Estados Unidos. La intención aparente es perjudicar los intereses de los Estados Unidos en aras de una supuesta transparencia informativa internacional. Si esta fuera la *raison d'être* de Wikileaks las filtraciones afectarían a cualquier Estado u organismo internacional y a cualquier tema de la agenda política internacional. En cualquier caso, lo que se pone de manifiesto es que la actuación de pequeños grupos con medios escasos puede afectar a la conducta internacional incluso de las grandes potencias, lo que es un fenómeno propio de la globalización. Véase al respecto LEIGH, D. y HARDING, L.: *Wikileaks: Inside Julian Assange's War on secrecy*. The Guardian. Londres, 2011.

²⁴¹ Citado en TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 177.

dad en las acciones que se suceden en el tiempo. Un programa debe contener los fines y objetivos que persigue el Estado en la sociedad internacional y los medios de los que se dota para la consecución de aquéllos, si lo que se busca es asegurar los objetivos exteriores definidos por la comunidad nacional. De lo contrario, simplemente se generarán respuestas reactivas a acciones externas pero sin que exista un plan determinado y sin una concepción de lo que debe ser una política exterior.

3.2. Los vínculos entre la política interior y exterior

La comprensión de la relación y los vínculos entre política interna y la exterior constituye un apartado esencial en los intentos de armar una teoría de la política exterior. La teoría clásica ha sostenido la separación teórica y práctica entre ambas políticas estatales²⁴². La existencia de un sistema internacional basado en la estrecha interdependencia de las unidades que lo componen así como la red de relaciones transnacionales ha cambiado el concepto de frontera hasta concebirla como algo absolutamente permeable a la acción de los individuos, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y a la misma sociedad de la información. Como establecieron KEOHANE y NYE: «interdependencia, en la política mundial, se refiere a todas las situaciones caracterizadas por las relaciones recíprocas entre los países o entre los sectores de diferentes países. [...] Estos efectos son consecuencia de las transacciones internacionales —flujos de dinero, bienes, población y comunicaciones a través de las fronteras nacionales. [...] Los efectos de las transacciones en la interdependencia dependen de las coacciones o de los costes asociados a ellos. [...] cuando las interacciones no producen efectos en los costes, son simples interconexiones»²⁴³. Desde la

²⁴² Así lo exponen DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, op. cit., p. 122.

²⁴³ *Power and interdependence*. *World Politics in transition*, op. cit., p. 3. Este pensamiento ha sido desarrollado ampliamente en KEOHANE, R.: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica*.

más elaborada posición teórica del neorrealismo, WALTZ dice que «tal como se utiliza actualmente, "interdependencia" describe una situación en la que todo lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a alguien, o a todos, en cualquier otra parte»; para precisar que «interdependencia sugiere reciprocidad entre las partes. Dos o más partes son interdependientes cuando dependen de manera más pareja una de otra para el suministro de bienes y servicios. [...] Interdependencia significa que las partes son mutuamente dependientes. La definición nos permite identificar qué es políticamente importante en las relaciones dependientes [...] Los Estados que son interdependientes con niveles altos de intercambio experimentan, o están sometidos, a la vulnerabilidad común que implica la interdependencia».²⁴⁴ Como dice ARENAL, en la actualidad prácticamente «todos los especialistas de las relaciones internacionales están de acuerdo en resaltar las interacciones e interdependencia entre la política interna y la política internacional y entre el sistema estatal y el sistema internacional».²⁴⁵ En realidad la desaparición de la frontera entre lo interno y lo externo exige otra manera de actuar en el mundo y otro enfoque a la hora de establecer la política exterior. Precisamente, MERLE afirma que «si tenemos en cuenta las actividades políticas, la distinción de lo interno y lo externo resulta cada vez más difícil de delimitar. Bajo la influencia de diversos factores que combinan sus efectos —progreso técnico y liberación de intercambios, especialmente—, las fronteras se difuminan cada vez más entre el ámbito de la

política interior y el de la política exterior».²⁴⁶ De modo que, en la teoría de las relaciones internacionales, se ha impuesto la idea de la interdependencia de ambas. Como consecuencia de esta interdependencia a los dirigentes políticos les resulta más difícil, si cabe, mantener un conjunto coherente de prioridades en la acción exterior y articular un interés nacional supuestamente unívoco —que nunca lo ha sido— respecto a etapas anteriores donde política interior y exterior aparecían netamente diferenciadas.

Sin embargo, no creemos que se haya producido una redefinición de los contenidos de la política exterior, sino más bien una expansión de sus asuntos, que abarcan desde aspectos de seguridad y económicos —que siempre los incluyó— a sociales, culturales, medioambientales y de derechos humanos. En todo caso, persisten tres enfoques acerca de la relación entre política interior y exterior:²⁴⁷ el enfoque que sustenta la primacía de la política exterior sobre la política interior; la concepción que otorga la preeminencia a la política interior en detrimento de la exterior; la que propone la existencia de interacciones entre ambas, agrupadas en torno a las teorías del *linkage*, las cadenas de unión entre actividades internas y externas, propia de los teóricos neorrealistas y de los estructuralistas sistémicos.²⁴⁸

²⁴⁶ *Forces et enjeux dans les relations internationales*. Economica (2ª ed.). París, 1985, pp. 161-173, cita en pp. 163-164. TOMASSINI habla incluso de la vulnerabilidad creciente de las fronteras nacionales (*Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., pp. 31-37), posición que no compartimos.

²⁴⁷ MERLE: *La politique étrangère*, op. cit., pp. 165-172.

²⁴⁸ Véase CLARKE, M. y WHITE, B. (eds.): *Understanding foreign policy. The foreign policy system approach*. E. Elgard. Aldershot, 1989; HAAS, E.: «Why collaborate? Issue-linkage and international regimes», *World Politics* núm. 3, 1980, pp. 357-405; KISSINGER, H.: *Política exterior americana*. Plaza y Janés. Barcelona, 1970 (trad. de *American Foreign Policy*. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1969, pp. 11-54; LOHMANN, S.: «Linkage politics», *Journal of Conflict Resolution* núm. 1, 1997, pp. 38-67; McGINNIS, M.: «Issue linkage and the evolution of international cooperation», *Journal of Conflict Resolution* núm. 30, 1986, pp. 141-170; PUTNAM, R.: «Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games», *International Organization* núm. 3, 1988, pp. 427-460; ROSENAU, J.: *Linkage*

ca mundial. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 (trad. de *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press. Princeton, 1984); ROSENAU, J.: *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Harvester Wheatsheaf. Nueva York, 1990; RUGGIE (ed.), J.: *The antinomies of interdependence*. Columbia University Press. Nueva York, 1983; WAGNER, R.: «Economic interdependence, bargaining power, and political influence», *International Organization* núm. 3, 1988, pp. 461-483.

²⁴⁴ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 206 y 212 respectivamente.

²⁴⁵ *Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., p. 307.

Como afirma el profesor ARROYO LARA, un sujeto con competencias externas necesita manifestar el complejo de relaciones internas, porque «no es posible entender la una sin la otra».²⁴⁹

MERLE proponía un esquema a partir de varios círculos concéntricos para valorar el grado de penetración entre política interior y exterior.²⁵⁰ El círculo interno, denominado *núcleo duro* o *competencia reservada* de los dirigentes del Estado, estaría constituido por las relaciones diplomáticas y aquellas materias que afectan de forma directa a la seguridad nacional. A estos ámbitos materiales MERLE añadía la política de cooperación y desarrollo. En un segundo círculo, hacia el exterior, se sitúan las actividades económicas y financieras, espacio en el que se genera una zona de continuo solapamiento entre diferentes actores. El tercer círculo incluye actividades que por su naturaleza son menos dependientes del influjo externo, por lo que los gobiernos disponen de un margen de maniobra mayor como son la cultura, la sanidad o las relaciones laborales, aunque en estas materias el grado de reglamentación internacional, como sabemos, es altísimo, en particular en los sistemas de cooperación intensa o integración —Unión Europea, Consejo de Europa y en menor medida el Mercosur—. Por tanto señalaba que «en estas condiciones, indudablemente más valdría abandonar el sólido concepto de "soberanía" y sustituirlo por el más modesto y realista, de autonomía del poder gubernamental de decisión». Pero se equivocaba cuando afirmó que el problema es menos importante en el ámbito del Derecho que en los hechos.²⁵¹ Como explica el profesor RODRÍGUEZ CARRIÓN a la soberanía se le

politics: Essays on the convergence of national and international systems. Free Press (2ª ed.). Nueva York, 1969; SOLDATOS, P.: *Le système institutionnel des Communautés Européennes dans un monde en mutation. Théorie et pratique.* Bruylant. Bruselas, 1989; STEIN, A.: «The politics of linkage», *World Politics* núm. 33, 1980, pp. 62-81; TOMASSINI: «El marco de análisis de la política exterior», op. cit., pp. 140-164

²⁴⁹ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 357.

²⁵⁰ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 374-376.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 376.

achacan buena parte de las carencias del orden internacional actual: «son precisamente la escasa institucionalización de la sociedad internacional y la excesiva atomización del poder político entre los Estados soberanos las causas explicativas de las distorsiones de la sociedad internacional».²⁵²

Sea cual sea el punto de partida que adoptemos, el régimen político y la distribución interna del poder del Estado intervienen profundamente en la conformación de la política exterior, lo que MERLE llamó «la cara oculta de la política exterior».²⁵³ Desde la doctrina realista KISSINGER indicó tempranamente que la estructura interna de los Estados cumple un papel relevante. Sus modelos de sistemas internacionales estables y revolucionario están vinculados con las estructuras internas de los Estados que componen cada uno de los sistemas examinados. Esto le llevó a afirmar que los gobiernos de regímenes estables no recurren a políticas exteriores revolucionarias o antisistémicas para restaurar o preservar la cohesión interna.²⁵⁴ Por tanto, para acometer con garantías de éxito el análisis de la política exterior de un Estado se requiere con carácter previo conocer su sistema constitucional, la distribución del poder y el reparto de competencias exteriores entre los diferentes organismos y agencias estatales. Históricamente, la autoridad política superior en materia de relaciones exteriores ha sido el jefe de Estado, *de iure* si se trata de sistemas presidencialistas, o *de facto*, si se trata de sistemas autoritarios. En los regímenes donde el Ejecutivo es bicéfalo, las competencias en materia de política exterior se suelen atribuir al jefe del gobierno, ostentando el jefe de Estado funciones residuales o representativas. Corresponde, por tanto, a uno u otro, según la Constitución interna,

²⁵² *El Derecho internacional en el umbral del Siglo XXI*, op. cit., pp. 14-21, cita en p. 16.

²⁵³ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 382.

²⁵⁴ *Un mundo restaurado. La política del conservadurismo en una época revolucionaria*, op. cit.

la máxima representación y dirección de la política exterior del Estado. Como decía MERLE²⁵⁵.

«Las reglas del Derecho internacional clásico, siempre en vigor en este tema, reservan a los gobiernos el monopolio de la representación y de la acción del Estado en sus relaciones exteriores. La práctica y la interpretación de esas reglas por la doctrina tradicional parecen, a simple vista, confirmar la tesis de los juristas. [...] Las relaciones con el exterior son un monopolio del Ejecutivo y la responsabilidad de las opciones que hay que efectuar en este campo incumbe a aquel personaje del Estado que se encuentra en la cima de la jerarquía».

En un escalón inferior, el Ministro de Asuntos Exteriores tiene atribuidas la ejecución de las directrices del gobierno, la negociación de tratados internacionales y la gestión ordinaria de las relaciones exteriores por medio de órganos centrales y de un Servicio Exterior —otra de las obsesiones de los europeístas integracionistas que han visto colmados sus deseos en esta materia con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009—. Aunque también es cierto que solo un grupo de funcionarios y agentes especializados participan en la elaboración de los programas de política exterior que se proponen al gobierno. El caso paradigmático es el de los Estados Unidos donde el Consejo de Seguridad Nacional del Presidente disfruta de una posición preeminente en la dirección de la acción exterior sin formar parte de dicha estructura y configurarse como un cargo de libre designación no sujeto a ratificación ni a control del Congreso²⁵⁶.

²⁵⁵ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 356.

²⁵⁶ Véase GOLDHAMMER, H.: *The advisor*. Elgenier. Nueva York, 1987; HALPERIN, M.: *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution. Washington, 1974; JANIS, I.: *Victims of groupthink. A psychological study of foreign policy decisions and fiascos*. Houghton Mifflin Co. Boston, 1972. Las propuestas de adecuación de los órganos vinculados a la creación de la política exterior, en HOFFMANN, S.: *Orden mundial o primacía. La política exterior norteamericana después de la Guerra Fría*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Primacy or world*

En segundo lugar, la distribución territorial del poder estatal, aun cuando se debe tener en cuenta en la conformación de las decisiones políticas internas del Estado, carece de relevancia hacia el exterior, por cuanto es el Estado, independientemente de su organización política interna, el titular de derechos y obligaciones internacionales y a él se imputan los actos que genera en su actividad externa y, en consecuencia, la responsabilidad de sus efectos, lícitos o no. Incluso en los Estados federales o intensamente descentralizados, las relaciones internacionales y la defensa nacional constituyen áreas reservadas a la Federación o al Poder central. Como ha destacado LJÑÁN NOGUERAS, «en este sentido, parece el trazo más común la centralización en materia de relaciones internacionales»²⁵⁷. Esto no supone desconocer la hipotética intervención de los entes territoriales en las etapas de elaboración y control de la política exterior conforme al orden constitucional interno y a la dinámica a la que se hallan sometidos los Estados compuestos en un proceso de reacomodación permanente²⁵⁸.

order: American foreign policy since the Cold War. McGraw-Hill. Nueva York, 1978), pp. 275-282.

²⁵⁷ «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 57.

²⁵⁸ Véase LAFORE, R.: «L'action à l'étranger des collectivités territoriales», *Revue de Droit Public et de la Science Politique* vol. 3, 1988, pp. 763-811; VAN DE CREAN, F.: «The Federate State and its Treaty-making power», *Revue Belge de Droit Internationale* núm. 1, 1983, pp. 377 y ss.; DEHOUSSE, R.: *Fédéralisme et relations internationales. Une réflexion comparative*. Bruylant. Bruselas, 1991; DI MARZO, L.: *Component Units of Federal States and International Agreements*. Sijthoff & Noordhoff. Londres, 1980. Como se puede suponer esta materia ha generado en España un profundo debate doctrinal conforme avanzaba el desarrollo del denominado Estado de las autonomías. Para ello, véase BUSTOS GIBERT, R.: *Relaciones internacionales y Constitución*. CEC. Madrid, 1996; CONDE MARTÍNEZ, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Tecnos. Madrid, 2000; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas (balance de una práctica consolidada)*. Universidad Rey Juan Carlos I/Editorial Dilex. Madrid, 2001; GARCÍA DE ENTERÍA, E.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 33, 1991, pp. 3-28; MUÑOZ MACHADO, S.: «La ordena-

Fuera de las estructuras de poder pero imbricados en el proceso interno de la política exterior, participan también los grupos económicos, sociales o los que representan intereses extranjeros y la opinión pública, fenómeno que hace tiempo MERLE denominó «parcelación de la actividad exterior del gobierno»²⁵⁹. La influencia de los grupos de presión sobre la determinación de la política exterior, cuando pueden ejercerla, varía ampliamente según el régimen político, la fuerza o la debilidad de la Administración y la medida en que un grupo descontento tiene la capacidad para desgastar al gobierno que se le resiste²⁶⁰. No compartimos en absoluto la afirmación de REYNOLDS de que «incluso en los Estados Unidos, la política se ve menos afectada por los grupos de presión en el campo de la política exterior que en el de la política interna. Pocos grupos de presión perciben con suficiente claridad la existencia de una conexión directa entre sus intereses y determinadas decisiones de política exterior como para verse impulsados a emplear sus

ción de las relaciones del Estado y las Comunidades autónomas con la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 14, 1985, pp. 9-76; PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987, pp. 257-362; PÉREZ VOTURIEZ, A.: *La Comunidad Autónoma Canaria ante los Derechos internacional y comunitario*. Parlamento de Canarias. Santa Cruz de Tenerife, 1993; PUEYO LOSA, J.: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades autónomas en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Revista de Instituciones Europeas* núm. 1, 1989, pp. 29-78; REMIRO BROTONS, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», *Estudios de la Constitución española de 1978*. Ed. M. Ramírez. Zaragoza, 1979, pp. 355-377; del mismo «La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales (comentario del artículo 149.1.3ª de la Constitución)», *Comentarios a la Constitución española de 1978* (Alzaga Villaamil dir.), t. XI. Cortes Generales/Edersa. Madrid, 1999, pp. 237-254.

²⁵⁹ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 360.

²⁶⁰ REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 94.

energías y recursos en influir sobre los gobernantes»²⁶¹. Un ejemplo paradigmático de la participación activa de un grupo de presión en favor de un tercer Estado es el *lobby* judío en los Estados Unidos²⁶².

En particular, en los Estados democráticos es preciso considerar el papel de los partidos políticos y de la opinión pública como creadores y portadores de la opinión en política exterior, aun cuando esta sea «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»²⁶³. Más concretamente, respecto a la opinión pública, CALDUCH CERVERA señala que «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»²⁶⁴. En España la posición del gobierno del Presidente Aznar durante la crisis y posterior guerra de Irak en 2003 formulada con una compleja valoración de los intereses

²⁶¹ *Ibid.*, p. 93.

²⁶² Véase MEARSHEIMER, J. y WALT, S.: *El lobby israelí y la política exterior de Estados Unidos*. Taurus. Madrid, 2007 (trad. de *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Farrar, Straus and Giroux. Nueva York, 2007).

²⁶³ RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», *Revista de Instituciones Europeas* núm. 2, 1980, pp. 403-417, en especial pp. 411-413, cita en p. 412. Respecto a los partidos políticos, véase MERLE: «Partis politiques et politique étrangère en régime pluraliste», *Forces et enjeux dans les relations internationales*, op. cit., pp. 174-188.

²⁶⁴ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 34. Véase DUROSELLE, J.-B.: «L'opinion publique et la politique étrangère», *Les Affaires Étrangères*. Presses Universitaires de France. Paris, 1959; RISSE-KAPPEN, T.: «Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal Democracies», *World Politics* núm. 43, 1991, pp. 479-512; ROSENAU, J.: *Public opinion and the foreign policy: An operational formula*. Random House. Nueva York, 1961; WITTKOFF, E.: *Faces of internationalism: Public opinion and American foreign policy*. Duke University Press. Durham, 1990.

nacionales y al margen de la opinión pública nacional llevó a la pérdida de las elecciones generales el año siguiente²⁶⁵.

Del examen de las relaciones entre política interna y externa se pueden extraer algunos principios básicos. El primero es la existencia de una continuidad imprescindible en la política exterior cuando se producen cambios de gobierno. Esto es más cierto cuando se trata de los fines esenciales o en el ámbito que hemos referido antes como *núcleo duro* de la política exterior. Hablamos de la seguridad y el mantenimiento de los compromisos internacionales, exigibles en situaciones de cambio de gobierno y aun en los supuestos de sucesión de Estados, con ciertas particularidades²⁶⁶. En realidad, se trata de una superioridad jerárquica de estos asuntos sobre los demás y el elevado esfuerzo que realizan los dirigentes estatales para lograr el mayor apoyo o consenso en estas materias. Con todo, no se puede desconocer que las políticas exteriores varían en el tiempo, de un Estado a otro y de un régimen a otro. En la doctrina esta materia no ha sido suficientemente tratada, pues como señala LASAGNA, «los académicos de la política exterior han privilegiado en sus estudios los patrones de continuidad de esa política»²⁶⁷. Para

²⁶⁵ PÉREZ GIL, L.: «La implicación de España en el conflicto de Irak desde la tesis del espacio tridimensional en la práctica del Derecho en los asuntos internacionales», *Foro Internacional* núm. 178, 2004, pp. 726-745.

²⁶⁶ En esta materia, PASTOR RODRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., pp. 309-325; y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: «Problemas actuales de la sucesión de Estados», *Curso de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*. Tecnos/Universidad del País Vasco. Madrid, 1994, pp. 157-214.

²⁶⁷ «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit., p. 392. Se han ocupado de esta cuestión, GOLDMANN, K.: «Change and Stability in foreign policy: Détenue as a problem of stabilization», *World Politics* núm. 34, 1982, pp. 422-440; HEERMANN, C.: «Changing Course: When Governments choose to redirect foreign policy», *International Security Quarterly* núm. 34, 1990, pp. 3-21; HOLSTI, K.: «Restructuring foreign policy: A neglected phenomenon in foreign policy theory», *Change in the international system* (Holsti ed.). Edward Elgar. Londres, 1991, pp. 83-100. Claro que todos estos autores ofrecen diferentes conceptos del tema.

ello, identifica tres niveles de cambio en la política exterior: la reestructuración, que supone un intento de cambio fundamental en los elementos básicos de esa política; la reforma, caracterizada por tratarse de un proceso lento, creciente y referido a aspectos parciales aunque importantes de la política exterior; el ajuste, es decir, el nivel de cambio menos intenso y que se desarrolla de forma continuada, con pequeñas alteraciones en el comportamiento exterior del Estado. Ahora bien, a largo plazo la suma de los ajustes parciales genera cambios fundamentales en la política exterior; fenómeno que KAHN describió como *grandes cambios* producidos por medio de la acumulación de *pequeñas decisiones*²⁶⁸. Como decía MERLE: «en todos los lugares, la continuidad se impone al cambio; y cuando este último se produce, se manifiesta mediante lentas evoluciones que pasan por encima de las alteraciones de la mayoría parlamentaria»²⁶⁹. Por otra parte, los factores que llevan al cambio pueden proceder tanto del sistema internacional como de las unidades nacionales que lo conforman.

El segundo es el principio de estabilidad pese a los cambios de gobierno o, incluso, de régimen político. Como dice LASAGNA «un régimen puede considerarse cambiado cuando hay un cambio relevante en su orientación general y sus patrones de autoridad política han sido alterados, lo que a su vez modifica la estructura política»²⁷⁰. Los cambios que se pueden producir, y de hecho es así, no son producto de rupturas violentas, sino que se trata más bien de orientaciones que requieren de tiempo para su concreción y cuyos efectos quedan amortiguados en el momento de su ejecución. Lo normal es que se produzcan cambios de régimen sin que se altere la organización política del Estado e, incluso, aprovechando esa estructura. Este es

²⁶⁸ «The tyranny of small decisions: market failures, imperfections and limits of econometrics», *Economic Theories of International Relations* (Russell ed.). Markham. Boston, 1966, p. 523.

²⁶⁹ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 380.

²⁷⁰ «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit., p. 399.

el caso, por ejemplo, de los cambios de régimen en España en 1931 y en especial en 1978, donde se utilizaron las estructuras estatales existentes para edificar una nueva organización política y territorial del Estado²⁷¹. Cabría pensar que un cambio de régimen radical o revolucionario lleva aparejada una ruptura total con el régimen anterior, de modo que cuanto más profundo es el cambio interior, más se acentúa su impacto en la política exterior, aunque no es posible deducir de ello una regla general, sino más bien una tendencia. Para TOMASSINI, en el momento actual debe imponerse la máxima de que «la adaptación inteligente, bien informada y oportuna al cambio pasa por constituir la esencia misma de dicha política»²⁷².

²⁷¹ Según FISHMAN: «los regímenes son formas de organización política más permanentes que los gobiernos, pero al tiempo son típicamente menos permanentes que el Estado. El Estado, por contraste es (normalmente) una estructura permanente de dominación y coordinación que incluye un aparato coactivo y orientado a administrar una sociedad y extraer recursos de ella». («Rethinking State and Regime: Southern Europe's transition to democracy», *World Politics* núm. 3, 1990, pp. 422-440, cita en pp. 428-429). Sobre el concepto de régimen político, véase también HAGAN, J.: «Domestic political regimes changes and third voting realignments in the United States, 1946-1984», *International Organization* núm. 3, 1989, pp. 505-541; LINZ, J.: «Totalitarianism and authoritarian regimes», *Handbook of Political Sciences* 1974, pp. 175-411; MORLINO, L.: *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985; SALMORE, B. y SALMORE, S.: «Political regimes and foreign policy», *Why nations act: Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies* (Salmore et al. eds.). Sage. Beverly Hill, 1978, pp. 103-122.

²⁷² *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 155.

LOS FINES Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior no es solo un conjunto de acciones externas, como toda política hay unos fines que la orientan y unos objetivos a los que sirve. Para esta teoría, fines y objetivos son las variables que estructuran la política exterior. Debemos aclarar, porque puede existir confusión, que entendemos que los fines forman el núcleo de la concepción de la política exterior y vienen determinados por las aspiraciones a largo plazo de la comunidad estatal. Por su parte, los objetivos suponen la concreción a corto y medio plazo de la acción exterior. Los fines pertenecen a la formulación de la política general del Estado y, por tanto, están —o deberían estarlo— sometidos a un consenso nacional. Por su parte, la determinación de los objetivos corresponde al gobierno, con independencia del régimen político interno: en los sistemas autoritarios, al individuo o grupo de individuos que componen el directorio del poder del Estado; en los sistemas democráticos, al gobierno y, en su caso, con la participación del Parlamento.

Precisamente, la distinción entre fines y objetivos otorga una mayor precisión analítica al estudio de la política exterior que la aceptada por muchos científicos políticos. Por ejemplo, AMADEO clasifica los objetivos de la política exterior en generales —o permanentes— y concretos, esto es, no comunes a todos los Estados pues dependen de las variables políticas, históricas y sociales de cada comunidad²⁷³. ARON opinaba que hay *objetivos eternos*, que a su vez clasificaba en abstractos y concretos, y *objetivos históricos*²⁷⁴. Los estructuralistas sistémicos como GEORGE y KEOHANE establecen una tipología entre intereses nacionales —básicamente propios o irreductibles— e intereses secunda-

²⁷³ *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 150-151.

²⁷⁴ *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., pp.: 101-126.