

Cómo tomar decisiones en política exterior española

[Javier Soria Quintana](#)

Conozca las claves para crear un nuevo modelo de toma de decisiones en política exterior para España.



El término *kitchen cabinet* se utilizó en 1831 para caricaturizar la toma de decisiones del presidente estadounidense Andrew Jackson, cuando tras despedir a cinco ministros se hizo famoso por ser aconsejado en su cocina por un grupo de asesores ajenos al Gobierno y sin experiencia en la gestión pública. Es cierto que los líderes deben escuchar opiniones diversas, y que asesores externos pueden aconsejar de forma acertada, pero sin un sistema de toma de decisiones que incluyan tanto expertos como responsables políticos con interés en una decisión, existe un grave riesgo de primar la voluntad sobre el entendimiento.

Del cambio de panorama estratégico al cambio institucional

Decidir la participación o retirada de las tropas españolas de una misión internacional, gestionar una crisis ecológica, reaccionar ante un secuestro de cooperantes en el Sahel o ante una acción de piratería en el Índico, son situaciones que los Ejecutivos españoles afrontan con dificultad. En la práctica española observamos cómo estas decisiones, que afectan a varios ministerios y al interés general, las toma el presidente del Gobierno en solitario o tras consultar con alguno de los ministros, pero sin un debate interministerial que permita conocer las visiones y opciones disponibles.

Los cambios experimentados por España en su panorama estratégico inevitablemente conducirán a una reforma del proceso de toma de decisiones. Como recogió el *Libro Blanco de la Defensa*, se ha pasado de “ser un país pobre, agrícola, rural, sometido a una dictadura, cerrado sobre sí mismo, a ser uno rico, industrial y postindustrial, urbano, que cuenta con una democracia avanzada y abierta al mundo”. En 2005 se creó un Consejo de Defensa Nacional, cuya composición y preparación realizada por una Comisión Interministerial adscrita al Ministerio de Defensa, adecua este órgano para deliberaciones sobre la Defensa, pero no para coordinar la acción exterior. La Estrategia Española de Seguridad (EES), adoptada por el Gobierno en junio, hace una propuesta de creación de un Consejo Español de Seguridad (CES). La aprobación de la EES cinco meses antes de las elecciones, sin consensuarla con la oposición, hace que el éxito del CES dependa más de su aceptación por el vencedor de los próximos comicios que del acierto en la concreción del mismo.

Otros modelos de toma de decisiones

En España las grandes decisiones en política exterior las toma el presidente en solitario o con alguno de sus ministros

Es conveniente valorar las experiencias de otros países. Un primer ejemplo lo encontramos en EE UU, que estableció en 1947 el Consejo de Seguridad Nacional tras la Segunda Guerra Mundial. Es clave en la definición de la política exterior estadounidense. Ante el inicio de la guerra fría, el presidente Harry Truman deseaba contar con la opinión de los responsables de la acción exterior antes de tomar decisiones importantes. En consecuencia incluyó en él al vicepresidente, los secretarios de Estado y Defensa, el director de la CIA y al jefe del Estado Mayor Conjunto. Progresivamente, su composición se ha abierto a departamentos con creciente vocación internacional, permitiendo que acudan otros cargos si las circunstancias lo aconsejan y celebrándose reuniones preparatorias. Desde 1953 existe un consejero de Seguridad Nacional, que participa en las reuniones y director de los asesores del presidente.

El sistema del Reino Unido parece similar al español, con un Consejo de Ministros como

decisor formal, aunque la tarea fundamental recae en comités y subcomités interministeriales especializados. Así, existe un subcomité para Afganistán-Pakistán que informa a un comité de Seguridad, Defensa e Inteligencia. Los comités cuentan con una unidad de apoyo (dirigida por el Consejero de Seguridad Nacional), la cual ejerce como secretariado, al tiempo que asesora al primer ministro. El Informe Butler (2004), que valoró las decisiones sobre Irak, concluyó que Tony Blair había utilizado un “gobierno del sofá”, empleando las reuniones ministeriales para ratificar decisiones tomadas con un reducido grupo de asesores.

En Francia, el presidente Sarkozy reformó el modelo para incrementar su actividad exterior. Aunque en 2007 éste propuso un Consejo de Seguridad Nacional, calco del estadounidense y dirigido por un asesor de Seguridad Nacional, Jean-David Levitte, en 2009 optó por un híbrido Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, que toma del de EE UU una composición similar, pero más centrado en cuestiones de defensa y con un débil secretario general (frente a un poderoso Jean-David Levitte, nombrado asesor diplomático del presidente). Por ello, el órgano ha tenido un menor impacto en la toma de decisiones presidenciales.

¿Qué modelo tiene España?

En España, el órgano encargado formalmente de la toma de decisiones que afectan a varios ministerios es el Consejo de Ministros, aunque las grandes decisiones en política exterior las toma el presidente en solitario o con alguno de sus ministros. Por su amplia composición, este órgano no permite discutir y coordinar la acción exterior. En consecuencia, los diversos gobiernos han creado foros restringidos para la toma de decisiones en esta materia.

El primer foro restringido son las Comisiones Delegadas del Gobierno. Éstas adolecen de dos carencias que les impiden afrontar la coordinación de la política exterior: se reúnen ministerialmente de forma esporádica y carecen de un secretariado. Como muestra de insatisfacción, los gobiernos constantemente modifican su composición.

Ante la incapacidad de los órganos anteriores para dar una respuesta satisfactoria, se han establecido órganos *ad hoc*. Un ejemplo significativo se encuentra en la Presidencia española de la UE. Primero se formó un Comité Organizador adscrito a la Presidencia del Gobierno en el que además de la vicepresidenta Primera participaba el ministro de Asuntos Exteriores y varios secretarios de Estado y subsecretarios, incluido el alto representante para la Presidencia española. Este Comité creó una Comisión Permanente más reducida. En enero de 2009 se fundó una Comisión Delegada, que incluía a varios ministros y se creó una Comisión de Seguimiento. Esta telaraña institucional, que intentó satisfacer los intereses de los actores

implicados, mostró la falta de un modelo sólido. Otro ejemplo lo encontramos en los órganos *ad hoc* para la gestión de crisis, como la célula del gabinete de crisis para el secuestro del Alakrana o la de seguimiento de las “revueltas en el mundo árabe”. Éstas carecen de infraestructura estable. Asimismo, existen reuniones de coordinación informal entre Exteriores y Defensa, conocidas como sanedrín, óptimas para el intercambio de información y coordinación en determinados asuntos, pero que no buscan la preparación de grandes decisiones del presidente.

Varios gobiernos han intentado solucionar este problema. José María Aznar creó el Consejo de Política Exterior, dirigido por él, para coordinar la acción exterior española. Lamentablemente, este organismo se reunió en contadas ocasiones y sin seguimiento. Durante la primera legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero el órgano desapareció, pero en los inicios de la segunda, unido al esfuerzo para incrementar su proyección exterior tras el nombramiento de Bernardino León como secretario general de Presidencia, se realizó una reforma legislativa para “potenciar el Consejo de Política Exterior”, otorgando su presidencia a la entonces vicepresidenta Primera. Esta reforma no sacó al órgano de su inactividad.

Tres ideas para un nuevo órgano

En primer lugar, los presidentes del Gobierno deben tener a su disposición un órgano que les permita conocer todos los intereses en juego antes de adoptar una decisión clave en política exterior. Es determinante que la institución goce de continuidad, acostumbrándose sus miembros a trabajar en equipo. Para ello, la implicación presidencial es clave y no es aconsejable su sustitución por un vicepresidente. En segundo lugar, es necesario un secretariado profesional que fije la agenda, tome nota de las decisiones tomadas y vigile su ejecución. Es conveniente que el jefe del secretariado sea el principal asesor en materia internacional del presidente de Gobierno. Por último, los sistemas con reuniones de expertos que preparan la discusión ministerial, analizando previamente las opciones disponibles, facilitan la adopción de decisiones informadas en el debate final con la presencia del jefe del Gobierno.

La sociedad española, cada vez más exigente con el diseño y ejecución de la política exterior, juzga duramente la actuación coordinada o no del Ejecutivo, así como sus decisiones. Un modelo integrado no garantizará decisiones acertadas, pero evitará actuaciones descoordinadas y dependientes del acierto de un responsable político. El talento gana partidos, pero como afirmó un gran deportista, es el trabajo en equipo el que gana campeonatos.

Fecha de creación

7 septiembre, 2011