

# LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE ESPAÑA EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD

JUAN TOVAR RUIZ<sup>1</sup>

En el año 2021 se cumplen 10 años desde la aparición de la primera Estrategia de Seguridad Nacional, denominada originalmente como Estrategia Española de Seguridad. Este documento fue elaborado a iniciativa del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y de cuya coordinación se ocuparía Javier Solana. Si bien este no es el primer documento estratégico que afecta a la política exterior y de seguridad española, si puede ser considerada una de las iniciativas más relevantes hasta el momento.

Una iniciativa que, además, habría tenido cierta continuidad en los gobiernos de Mariano Rajoy y, posteriormente, Pedro Sánchez, y que se manifiesta de nuevo en la actual propuesta de revisión del citado documento. Una tendencia que acompañarían organizaciones internacionales como la Unión Europea, que publicaría en 2003 su Estrategia de Seguridad Europea y en 2016 su actual Estrategia Global (Unión europea. 2016).

A estos efectos, el presente capítulo pretende: 1-analizar la evolución de los documentos que recogen el pensamiento estratégico en la de seguridad nacional española centrándose en aquellos aspectos relacionados con el desarrollo de la política exterior del Estado, a efectos de observar las problemáticas potenciales derivadas de la relativa separación de ambos elementos en el caso español. 2-Tratar de averiguar las razones que llevarían a la proliferación de los diferentes documentos que habrían establecido la citada planificación. 3. Realizar un estudio comparado con países con una mayor tradición estratégica, como es el caso de Estados Unidos, y de cómo habrían planteado esta relación entre política exterior y de seguridad nacional 4. Analizar posibles deficiencias y realizar propuestas de mejora en este ámbito.

Para ello se dividirá el presente artículo en cuatro apartados. El primero se centrará en analizar la evolución de estos documentos durante los últimos gobiernos españoles, el segundo realizará un estudio comparado con otros actores destacados del sistema

---

<sup>1</sup> Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales. Universidad de Burgos.

internacional. Por último, se plantearán las conclusiones en las que se pretende responder a las preguntas recogidas en esta introducción y las correspondientes propuestas de mejora sugeridas en la elaboración de estos documentos. Para su elaboración se utilizarán diferentes fuentes, tanto de naturaleza primaria como secundaria, destacando la especial relevancia de las primeras, concretadas en el estudio de los citados documentos estratégicos.

Cabe destacar también que este artículo seguirá una perspectiva fundamentalmente basada en el realismo político, lo que explicará ciertos aspectos conceptuales presentes en el trabajo como el de la estrecha relación, cuando no identificación, entre política exterior y Seguridad Nacional. Una identificación que implica planteamientos diferenciados de los que han inspirado la elaboración de estos documentos, y una visión diferente sobre cómo articular y estructurar la política exterior de España y de algunos elementos derivados como el relativo al proceso de toma de decisiones.

## **1. LA EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD ESPAÑOLA**

### **1.1 Las Estrategias de Seguridad Nacional**

Si bien las Estrategias de Seguridad Nacional de España, tal y como se comentaba en el apartado introductorio, no han sido los documentos de mayor antigüedad en lo que respecta a la planificación estratégica española siendo precedidos, entre otros, por el Libro Blanco de la Defensa publicado en el año 2000 durante los gobiernos de José María Aznar (Ministerio de Defensa, 2000), los diversos Planes Directores que articulan la política de cooperación de España o los diferentes Planes que proyectan la política exterior española hacia África o Asia-Pacífica, si han resultado alguno de los ejercicios más relevantes para la consolidación del pensamiento estratégico español.

Hasta el momento se han hecho públicas tres de estos documentos estratégicos, estando pendiente la aparición de un cuarto. Estas han sido las Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2011, 2013 y 2017 (Presidencia del Gobierno, 2011; Presidencia del gobierno, 2013; Presidencia del Gobierno, 2017). Su elaboración ha seguido, en teoría, las directrices establecidas por la Ley 36/2015 de la Seguridad Nacional, que establece en su artículo 4.3 la necesidad de su revisión en periodos quinquenales o bien cuando los cambios en el contexto estratégico lo hagan aconsejable (España, 2015,5). Estos documentos se elaborarán a iniciativa del presidente del gobierno, se aprobará en el

Consejo de Ministros y luego se presentará ante las Cortes Generales. Asimismo, estos han resultado determinantes para su desarrollo en posteriores documentos estratégicos como la Directiva de Defensa Nacional, cuya última versión fue publicada en el año 2020 (Ministerio de Defensa, 2020) o la Directiva de Política de Defensa que la desarrolla (Ministerio de Defensa, 2020b).

Cabe destacar que todos los documentos anteriormente citados poseen una estructura similar, marcada en sus inicios por lo establecido en el documento publicado en 2011. Esta estructura tiende a dividirse, básicamente, en tres grandes apartados.

El primero de ellos sería el relativo a la posición geográfica de España en el mundo. En este apartado se recoge la identificación de los intereses del Estado en las diferentes regiones que componen el sistema internacional. Entre las regiones más destacadas que ya aparecieron en la primera versión de la Estratégica, cabe destacar el continente europeo, Estados Unidos y la vinculación española con la relación transatlántica, Latinoamérica y el Norte de África y el Mediterráneo como las regiones tradicionales que han sido prioritarias para la política exterior y de seguridad española.

A estas, sin embargo, se han añadido tanto África subsahariana, en ocasiones compartimentada en diferentes espacios geográficos como el Sahel, el Golfo de Guinea o el Cuerno de África. También la región de Asia-Pacífico, una zona de creciente relevancia para el sistema internacional debido a la creciente competición entre potencias presente en este espacio. En estos documentos han existido, además, algunas referencias a las relaciones con Rusia y con el espacio postsoviético, a pesar de que su relevancia tiende a ser considerada menor entre los especialistas que se han ocupado de estudiar la política exterior de España. También cabe destacar la mención a organizaciones internacionales relevantes para España como la Unión Europea y la OTAN, mencionadas de manera específica o bien en consonancia con algunos de los espacios geográficos en los que se integrarían.

No deja de ser llamativa la ausencia de una cierta jerarquización de prioridades en estos espacios geográficos para la política exterior y de seguridad de España. No siempre resulta fácil discernir en estos documentos cuales serían las principales prioridades estratégicas de los líderes españoles en lo que respecta a la defensa de los intereses del Estado. En algún caso como sería el de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, la relación transatlántica y la referencia geográfica a Estados Unidos y Norteamérica se

pierden a pesar de su enorme relevancia estratégica para los intereses de seguridad españoles, quizá debido a su inclusión como elemento transversal a los diferentes desafíos para la Seguridad Nacional de España.

El segundo apartado recogido dentro de estos documentos es el relativo a los principales desafíos de Seguridad Nacional que afrontaría España. Este es otro apartado que no se ha mantenido necesariamente homogéneo debido a la naturaleza cambiante de algunos de los retos o desafíos para la seguridad nacional presentes a lo largo del tiempo. Entre ellos cabe destacar algunos prácticamente presentes en los tres documentos, entre los que cabría destacar los conflictos armados, el terrorismo la inmigración ilegal, las crisis económicas o las enfermedades infecciosas. A estos cabe añadir algunos aspectos que han ido adquiriendo cierta relevancia como serían las cuestiones de ciber-seguridad, que ya motivaron la aparición de un documento estratégico propio, o la relevancia del espacio ultraterrestre.

Cabe mencionar que, tal y como constituye ya un clásico en el ámbito de la planificación estratégica, estos desafíos deberían ser acompañados de los medios correspondientes para la consecución de los objetivos. Este no ha sido siempre el caso en lo que respecta a estos documentos ni siempre se ha establecido la respuesta concreta para responder a los citados desafíos, si bien en el último de estos documentos, el de 2017, este apartado ya se recoge de una forma más detallada que en los documentos anteriores.

Con todo, la falta de jerarquización de los desafíos y de las prioridades a afrontar por el Estado, continúan siendo un problema destacado en el marco de estos documentos. Tampoco la totalidad de los desafíos potenciales son recogidos por España, en especial aquellos planteados por actores estatales, hacia los cuales las referencias han sido tradicionalmente escasas, a pesar de un contexto creciente de rivalidad entre potencias en el sistema internacional.

El último de los apartados que tiende a ser recogido en las diferentes versiones de la Estrategia de Seguridad Nacional, uno de los de mayor interés, es el relativo al Sistema de Seguridad Nacional y sus diferentes adaptaciones, también mencionado en la Ley 36/2015 de la Seguridad Nacional, que condujo al establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, Comisión Delegada inspirada por el modelo estadounidense, pero con el que mantiene una serie de diferencias importantes (España, 2015, 9).

Esto es así, en especial en lo que respecta al ámbito de la política exterior, en la que el Consejo de Seguridad Nacional Estadounidense se ha convertido en uno de los actores principales, aún a costa del Departamento de Estado (Rothkopf, 2015) y al contrario de lo que sucedería con la política exterior española, donde el Ministerio de Asuntos Exteriores ha conservado cierto protagonismo.

Este es uno de los aspectos, a juicio del autor, más controvertidos de la tradición española. La acción exterior formaría parte de sus componentes fundamentales de la Seguridad Nacional, según lo que recoge la Ley 36/2015 en su artículo 9 (España, 2015, 6). Sin embargo, en la práctica han tendido a ser tratadas como realidades diferenciadas, como explica la propia aparición de la Estrategia Española de Acción Exterior que analizaremos en el apartado siguiente.

## **1.2. Las Estrategias de Acción Exterior**

Un segundo apartado relevante a la hora de comprender la planificación estratégica de España en relación a la política exterior y las cuestiones de seguridad nacional sería el relativo a las conocidas como Estrategias Españolas de Acción Exterior.

Si en el apartado anterior, centrado específicamente en las Estrategias de Seguridad Nacional, desempeñaba un papel destacado la Ley 36/2015 de la Seguridad Nacional, en el caso de este apartado cabe mencionar la Ley 2/2014 de 25 de marzo sobre la Acción Exterior del Estado. De hecho, en el artículo 35 de la citada ley, se explicita que este documento se elaborará de manera cuatrienal, salvo que las circunstancias aconsejen otra cosa, siendo aprobada por el Consejo de Ministros a iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores y previo informe del Consejo de Política Exterior. En su elaboración se incluirían las propuestas planteadas por diferentes actores de la misma como serían los restantes Ministerios o actores no gubernamentales como las Comunidades Autónomas (España, 2014, 26.545).

Cabe destacar de inicio, que esta normativa parte de la diferencia en la concepción de la política y la acción exterior. Esta distinción se fundamentaría según su artículo 1.2 en el organismo protagónico de los diferentes contextos. De tal forma, si la política exterior hace referencia “al conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional” a efectos de defender los intereses y valores de España, en el caso de la acción exterior se definiría como “el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los

organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior” (España, 2014, 26534-26535).

Tal y como puede observarse, estos documentos tienen un recorrido paralelo al de las Estrategias de Seguridad Nacional, se identifica con su correspondiente legislación y aspira de la misma manera a establecer los parámetros básicos sobre los que se orientaría la política exterior del Estado. Sin embargo, el protagonismo en la elaboración de este documento se correspondería con el Ministerio de Asuntos Exteriores y no con Presidencia del Gobierno, que es la entidad que se ocuparía de coordinar la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional.

En lo que respecta a las diferentes Estrategias y su contenido, se han aprobado únicamente dos en este periodo de tiempo. La primera se remontaría a 2014, con el gobierno presidido por Mariano Rajoy, en tanto que la segunda, correspondiente al periodo 2021-2024 y que está en proceso de aprobación, se realizaría a iniciativa del presidente del gobierno, Pedro Sánchez (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2014; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2021).

El contenido de ambas sería similar, teniendo la primera una estructura y orientación más clásica, en tanto que la segunda parece haber incorporado diferentes elementos procedentes de las convicciones y principios propios del gobierno correspondiente, como sucedería con el planteamiento de conceptos como el de “política exterior feminista”, y otros más o menos consensuados de facto entre las principales fuerzas políticas, tal y como sucede con la apuesta por el multilateralismo.

En cualquier caso, ambos documentos estratégicos recogen una serie de aspectos comunes como serían los relativos al contexto en el que se sitúa el sistema internacional, las diferentes regiones geográficas y los intereses que España pudiese tener en ellas, las diferentes líneas de acción puestas en marcha por los diferentes ejecutivos para lograr el cumplimiento de los objetivos o los medios e instrumentos utilizados para ello.

Tal y como puede observarse en ambos documentos, se comparten algunos de los puntos de crítica ya habituales planteados respecto de las Estrategias de Seguridad Nacional, entre ellos la ausencia de jerarquización de regiones, intereses y objetivos o la excesiva extensión que iría incluso más allá de lo que sucedía con los documentos anteriores. A estos puntos pueden añadirse otros defectos propios de estos documentos.

Un aspecto importante sería que, a pesar de la consideración y denominación de estos documentos como Estrategias, ambas parecen acercarse en mayor medida una estructura y planteamiento como Libros Blancos, tanto por el detalle y la prolijidad con el que se aproximan a los diferentes aspectos de la acción exterior, como por la enorme extensión que los caracteriza. De hecho, si la versión del año 2014 llegaría hasta unas 144 páginas, el proyecto de la Estrategia de 2021 alcanzaría las 110 páginas. Esta segunda versión se aproximaría a las 128 de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, que también alcanza una extensión de nivel parecido.

En cualquier caso, lo planteado tanto por las Estrategias de Seguridad Nacional como por las de Acción Exterior, parece indicar que ambos documentos convergen sobre un único objeto de análisis y planificación estratégica como sería el de la política exterior del Estado, planteándose una cierta duplicidad entre los planteamientos de ambas en ámbitos concretos como el de los espacios geográficos objeto de aplicación.

Cabe destacar, de igual forma, que las Estrategias de Seguridad Nacional y de Acción Exterior no son los únicos documentos que se habrían ocupado de la política exterior del Estado. A continuación podremos ver otras iniciativas que han pretendido establecer una planificación estratégica en este ámbito.

### **1.3 Otros documentos estratégicos.**

#### ***1.3.1 Los Planes Directores de la Cooperación Española***

Otro aspecto claramente relacionado con la planificación estratégica en materia de Seguridad Nacional y política exterior es el relativo a los diferentes Planes Directores, que se ha utilizado para plantear los objetivos y medios en esta materia. Es también uno de los documentos de mayor tradición en este ámbito, precediendo en su elaboración a las propias Estrategias de Seguridad Nacional.

A priori, podría plantearse si la planificación relativa a la política de cooperación internacional para el desarrollo debería incluirse en un capítulo centrado en la política de seguridad nacional del Estado. Con todo, dada la creciente relevancia y popularidad tanto de la disciplina de la geoeconomía, entendida como el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos de política exterior, como del uso de instrumentos geoeconómicos por parte de las principales potencias del sistema internacional, hace que

estos documentos deban ser incluidos dentro de este apartado (Blackwill y Harris, 2016, 20).

Hasta el momento han aparecido cinco grandes planes directores. El primero de ellos se remontaría hasta el año 2001, incardinado dentro de la segunda legislatura de los gobiernos de José María Aznar (AECID, 2001) y luego continuada tanto por los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero como por lo de Mariano Rajoy y Pedro Sánchez.

Estos documentos tienen una periodicidad cuatrienal y se han sucedido de manera prácticamente ininterrumpida desde la aparición del primero, salvando el periodo comprendido entre 2016 y 2018, algo inusual si se compara con lo sucedido con la Estrategias de Seguridad Nacional o de Acción Exterior. Además, cabe añadir que otros actores de la cooperación española diferentes al gobierno central también han hecho públicos sus propios Planes Directores, como es el caso de algunas autonomías como el País Vasco (Gobierno Vasco, 2018).

Cabe destacar que estos documentos han tenido una evolución notable a lo largo del tiempo, adaptándose a las diferentes circunstancias y contexto político, social y económico por los que ha atravesado el Estado a lo largo de las últimas décadas. Esto se refleja en la estructura y contenido de los diferentes Planes Directores, que habrían pasado de la naturaleza más esencialmente geográfica y descriptiva del primero a un IV Plan Director caracterizado por la necesidad de priorizar objetivos, destinatarios y elaborar instrumentos de gestión, transparencia, legitimidad y rendición de cuentas en un contexto de crisis económica como el que atravesó España durante el periodo 2013 a 2016 (AECID, 2013).

En lo que respecta a la estructura y contenido de los diferentes planes directores, cabe destacar la existencia de una serie de aspectos comunes a todos los planes, como sería el caso de la identificación del contexto internacional en el que se desarrollaría el Plan correspondiente. También su vinculación con los grandes programas de Naciones Unidas para el desarrollo en los que cada uno de ellos se insertarían, sean estos los Objetivos de Desarrollo del Milenio o los de Desarrollo Sostenible, los destinatarios prioritarios de la política de cooperación, las diferentes líneas de acción, los instrumentos técnicos de los que se valdrá para cumplir los objetivos planteados o la propia arquitectura institucional y de gestión de la Cooperación Española.

Si bien existe una mayor tradición de planificación estratégica en este apartado que en otros restantes ámbitos de la acción exterior española, cabe destacar que algunos de los defectos ya vistos en la Estrategia de Seguridad Nacional o en la de Acción Exterior, como es el caso de la excesiva extensión y detalle de estos documentos están también presentes en los Planes Directores.

### **1.3.2 Los Planes Marco Asia-Pacífico y África**

Además de los documentos anteriormente citados, cabe destacar la existencia de otros documentos relevantes en el marco de la planificación de la política exterior de España. Este sería el caso, entre otros, de los diferentes planes relativos al incremento de la presencia española en regiones consideradas emergentes como sería el caso tanto de África Subsahariana como de Asia-Pacífico.

En el caso de Asia-Pacífico el primer plan puede remontarse nuevamente hasta los gobiernos encabezados por el presidente José María Aznar. Este gobierno ya había establecido entre sus prioridades de política exterior incrementar su presencia en la citada región del sistema internacional. Cabe destacar que, debido a la importancia estratégica de la citada región, que además es el principal escenario de competición entre grandes potencias, se planteó la necesidad de incrementar la presencia de España a nivel diplomático, político, económico y cultural. Estos planes tuvieron una naturaleza cuatrienal, pero no han tenido continuación desde 2012.

El primer plan, correspondiente al periodo 2000-2004, sería continuado por los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero con los sucesivos planes Asia-Pacífico correspondientes a los periodos 2004-2008 y 2008-2012 (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2004; Ministerio de Asuntos Exteriores, 2008).

Algo parecido ha sucedido con el caso del África-Subsahariana. Otra de las regiones emergentes para la política exterior de España. En este caso la relevancia de diferentes intereses que irían desde las cuestiones de seguridad y la lucha contra la inmigración ilegal hasta el incremento en las relaciones políticas, diplomáticas, económicas, comerciales o culturales, permitirían explicar los sucesivos intentos de la política exterior española por incrementar su presencia en esta región.

Estos planes tendrían, con la salvedad del primero, una duración cuatrienal. El primer plan se aprobaría en el año 2006 y su aparición se ha relacionado con la crisis de los cayucos

y el fenómeno de la inmigración ilegal que, en este caso pretendía alcanzar las costas europeas a través de las Islas Canarias (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2006). La publicación de estos planes se ha realizado de manera irregular. De hecho, tras la salida del Partido Socialista del poder en el año 2012, no fue aprobado ningún plan de estas características hasta el año 2019, con el gobierno de Pedro Sánchez y Josep Borrell de Ministro de Asuntos Exteriores (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2019).

Este último plan, publicado en un contexto de resurgimiento del fenómeno migratorio y en el que África alcanza un nuevo rol protagónico como escenario de competición entre potencia y desafíos de seguridad en escenarios como el Cuerno de África, estrechamente relacionado con la región Indo-Pacífica o el Sahel, donde España participa en una misión de entrenamiento de las fuerzas de Mali enmarcada en la lucha de diferentes potencias regionales y de Francia por combatir al Estado Islámico y otros grupos yihadistas e insurgentes, presentes en una región caracterizada por la existencia de Estados con instituciones frágiles.

Una vez visto este recorrido por la planificación estratégica en la política exterior española, parece necesario realizar un estudio comparado sobre como otros Estados relevantes del sistema internacional han enfocado la relación entre política exterior y seguridad nacional.

## **2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD NACIONAL EN PERSPECTIVA COMPARADA**

España no es, en modo alguno, el único Estado que ha dado un impulso a la planificación estratégica en las últimas décadas. Diversos Estados de nuestro entorno, potencias asiáticas como Japón o Corea del Sur e incluso grandes potencias autocráticas como Rusia o China han seguido un camino similar, produciéndose una gran proliferación de documentos estratégicos durante estos años.

De todas ellas, el país con más tradición de planificación estratégica ha sido, sin duda, Estados Unidos. Prácticamente desde finales de la II Guerra Mundial y, debido a las necesidades derivadas de la Guerra Fría, la potencia norteamericana desarrolló su pensamiento estratégico en una gran pluralidad de ámbitos y aspectos que irían desde la política de contención del comunismo hasta las diferentes modalidades de la disuasión nuclear o el planteamiento de diversas doctrinas de política exterior durante estas décadas.

Entre los hitos de este periodo temprano cabe destacar la reorganización del proceso de toma de decisiones conforme a los parámetros de la National Security Act de 1947 o la formulación de la doctrina Truman en ese mismo año, que serviría de base para el desarrollo de la política de la contención durante toda la Guerra Fría (Estados Unidos, 1947; Tovar, 2017, 25-39).

A pesar de todo este desarrollo, la formulación de documentos estratégicos con carácter periódico sería mucho más reciente. De hecho, la obligatoriedad de formular por parte del ejecutivo estadounidense una Estrategia de Seguridad Nacional no se establecería hasta el año 1986 en la conocida como Goldwater-Nichols Act, concretamente su sección 603 y que modifica la National Security Act.

En este documento se recogería la necesidad de realizar un informe concretado en la citada Estrategia con carácter anual, donde deberían recogerse: 1- los intereses, metas y objetivos que son vitales para la seguridad nacional estadounidense. 2- Los compromisos a nivel global de la política exterior estadounidense, así como las capacidades de defensa necesarias para disuadir de cualquier agresión. 3- Los instrumentos de poder estadounidense a corto y largo plazo utilizados para la consecución de los citados objetivos e intereses. 4-La adecuación de las capacidades estadounidenses para llevar a cabo los objetivos recogidos en la Estrategia de Seguridad Nacional incluyendo “una evaluación acerca del equilibrio entre las capacidades de todos los elementos del poder nacional de los Estados Unidos para apoyar la implementación de la estrategia de seguridad nacional”. 5-Cualquier otra información necesaria que sirviese para ayudar a informar al Congreso de los Estados Unidos en cuestiones de seguridad nacional (Estados Unidos, 1986, 1075).

Tal y como puede observarse, la relación conceptual entre seguridad nacional y política exterior es bastante destacada en el caso estadounidense, a diferencia de lo que habríamos visto en el caso español, donde habrían ido conceptualmente por vías separadas. Cabe destacar, además, que el órgano que se ocuparía de realizar las labores de coordinación de este documento sería el Consejo de Seguridad Nacional Estadounidense, lo cual también remarca las diferencias existentes con el caso español.

A pesar de que la citada ley establece una temporalidad teóricamente anual para el citado documento, las diferentes Estrategias de Seguridad Nacional no han seguido necesariamente estas directrices. Por poner un ejemplo, durante los ocho años de mandato

de la Administración Bush, únicamente se hicieron públicos dos documentos de este tipo, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 y la de 2006. De igual forma, en ocho años de Administración Obama, solo se publicitaron dos de estos documentos. El primero sería el de 2010 y el segundo, recogido ya a finales de su segundo mandato, en 2015. La Administración Trump por su parte, haría pública la única Estrategia de Seguridad Nacional de su mandato en diciembre de 2017, siendo coordinado este documento por el Consejero de Seguridad Nacional, Herbert McMaster (Gobierno de Estados Unidos, 2002; Gobierno de Estados Unidos, 2006; Gobierno de Estados Unidos, 2010; Gobierno de Estados Unidos, 2015; Gobierno de Estados Unidos, 2017).

En lo que respecta a la relevancia y carácter estratégico de estos documentos, existen amplias diferencias entre unos y otros. A modo de ejemplo, en tanto que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 constituyó una exposición bastante clara de la política exterior de la Administración que la promulgó y la base de lo que sería conocido como “doctrina Bush”, los documentos de 2012 o, en menor medida, 2015 constituirían más bien un ejercicio de divulgación de ideas y conceptos base que inspirarían en teoría la política exterior de la Administración Obama sin estar relacionados necesariamente con la práctica de su política exterior. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, si bien ha sido reconocida como un documento muy bien elaborado, incluso por críticos relevantes de la Administración Trump (Bolton, 2020, 32), recogiendo de forma eficaz algunas de las ideas principales defendidas por su presidente, no ha tenido una implementación tan clara en todos sus aspectos.

Las Estrategias de Seguridad Nacional no son los únicos documentos estratégicos relevantes dentro de la política exterior y de seguridad nacional estadounidense de las últimas décadas. Cabe destacar también otros documentos derivados de esta como serán la Revisión Cuatrienal de la Defensa y su sucesora, la Estrategia Nacional de la Defensa, la Revisión de la Postura Nuclear o el Plan Estratégico Conjunto de la USAID y el Departamento de Estado (Departamento de Defensa, 2018; Departamento de Defensa, 2018b).

Este último documento sería el equivalente a los Planes Directores de la Cooperación Española y en ella se recogen, entre otros aspectos, la planificación estratégica, así como los principales intereses de la política exterior estadounidense, así como los objetivos y medios de su política de cooperación. Estos documentos se hacen públicos de forma cuatrienal, siendo el último publicado en 2018 (Departamento de Estado-USAID: 2018).

Estados Unidos se habría convertido en la principal inspiración para el desarrollo de esta política de planificación estratégica en otros Estados del sistema internacional e incluso de la reforma de sus propios procedimientos de toma de decisiones. Con todo, la casuística es bastante diversa y amplia. No todos los Estados habrían optado por modalidades fundamentadas en Estrategias de Seguridad Nacional. De hecho, algunos Estados habrían optado por la publicación de Libros Blancos y otros, como es el caso de la India, no habrían publicado un documento de estas características, pero la tendencia parece conducir a un incremento de países que deciden hacer pública su propia Estrategia.

Entre los Estados que se habrían dotado de una Estrategia de Seguridad Nacional o documento de idéntica función cabe citar a Japón (2013), Rusia, Francia (2017), Reino Unido (2015) o Australia, además de Estados Unidos y España. En cambio, otros como Alemania (2016), Italia (2015), China (2019) o Corea del Sur habrían optado por la publicación de Libros Blancos. En todos ellos, nuevamente, observamos una cierta diversidad en cuanto a tipología de documentos y a la naturaleza estratégica de los mismos, siendo factible una crítica similar a la antes realizada a los documentos estratégicos españoles.

### **3. CONCLUSIONES.**

El trabajo ha realizado un recorrido por los diferentes documentos estratégicos que articulan la política exterior y de seguridad de España. Una proliferación documental que llama especialmente la atención a la luz de la escasez de documentos publicados con carácter previo y, quizá no de manera casual, difundidos en un contexto de crisis económica y social. ¿Cuál fue la razón principal que explica este gran desarrollo de la planificación estratégica durante los últimos años?

Más allá de la voluntad y el impulso político otorgado a estos documentos en etapas anteriores como la de los gobiernos de José María Aznar, las consecuencias de la crisis económica de 2008 pueden suponer un elemento explicativo de relevancia, aunque no necesariamente el único. Ante la escasez de recursos disponibles que motivaron recortes sustanciales, tanto en el ámbito de la política exterior y de cooperación española como en el de la defensa, la planificación estratégica supuso un intento de articular una mejor gestión de recursos escasos y de jerarquizar prioridades a efectos de cumplir con los principales objetivos del Estado.

Por supuesto el éxito de este planteamiento ha sido relativamente desigual. En tanto que algunos documentos y áreas temáticas resultaron particularmente exitosas y claras en su planteamiento, caso del Plan Director del periodo 2013-2016, donde se menciona de forma expresa los efectos de la crisis sobre los recursos disponibles en la materia, esta ha sido menos visible en las Estrategias de Seguridad Nacional coetáneas o en las de Acción Exterior.

En cualquier caso, el reconocimiento público de esta realidad y sus efectos sobre la planificación estratégica ni son desconocidas ni son una consecuencia negativa de las dificultades presupuestarias y de recursos disponibles. Más bien al contrario, un elemento positivo que permitió ir desarrollando de manera incipiente los principales documentos estratégicos del país, siendo conscientes de la necesidad de priorizar y elegir los objetivos de la política exterior del Estado en un contexto grandes dificultades.

Un segundo aspecto a enfocar, especialmente relevante en este capítulo es el del enfoque conceptual que estos documentos realizan de la política exterior. Desde esta perspectiva, así como de la del estudio comparado con la práctica habitual de otros Estados del sistema internacional, el desarrollo conceptual español no deja de tener un carácter atípico.

A diferencia de lo que sucede en otros Estados del sistema internacional, la planificación estratégica española tiende a distinguir, no siempre manera justificada, el concepto de Seguridad Nacional y del de política exterior utilizando como base el concepto de acción exterior. Este es un concepto inusual que no tiende a aplicarse para definir una modalidad estratégica diferenciada fuera de nuestras fronteras o, cuanto menos, no como objeto de planificación estratégica, al ceñirse a una concepción de política exterior más clásica y relacionada con las decisiones tomadas por los diferentes gobiernos.

Curiosamente y, a pesar de que la acción exterior fue definida en la Ley de Seguridad Nacional como un elemento esencial de la política de Seguridad Nacional, ha tenido un tratamiento estratégicamente diferenciado respaldado por la Ley de Acción Exterior, establecida de manera claramente paralela a la primera.

Las razones que explicarían esta diferenciación no son teóricas ni académicas sino básicamente prácticas y estarían relacionadas con la relevancia que sigue manteniendo en la práctica el Ministerio de Asuntos Exteriores en el desarrollo de la política exterior española ante la falta de interés de los presidentes del gobierno en la materia, frente a lo que sucede en otros países, donde la jefatura de los ejecutivos ha tendido a concentrar el

poder en la materia. El ejemplo paradigmático es el estadounidense, pero no es el único, como otros países de nuestro entorno ejemplifican.

Esta conceptualización plantea problemas y duplicidades, tanto en la planificación estratégica de la política exterior española como en el propio proceso de toma de decisiones e induce a confusión. ¿Si la Estrategia de Acción Exterior es la que coordina el Ministerio de Asuntos Exteriores se entiende que la política exterior, que se define de forma diferenciada en la Ley 2/2014, es la que se refleja en la Estrategia de Seguridad Nacional? ¿Por qué las coordenadas geográficas de la política exterior española establecidas en la Estrategia de Seguridad Nacional vuelven a ser mencionadas en la Estrategia de Acción Exterior Española y si es así y existen contradicciones u objetivos diferenciados, cuáles serían los prioritarios? Por otra parte, ¿puede el ejecutivo realizar la planificación estratégica sobre aspectos que en la práctica no es capaz de o no desear controlar como es el caso de la acción exterior de otras entidades estatales como las Comunidades Autónomas, por no hablar de las organizaciones internacionales de las que España forma parte?

Sobre esta situación cabría realizar una serie de recomendación a efectos de lograr una mejora de nuestro desarrollo estratégico.

1-Plantear documentos de naturaleza más estratégica. Este es un problema común con otros Estados, incluso aquellos que tienen una mayor tradición de pensamiento estratégico como es el caso de Estados Unidos. Frente a documentos tan extensos y detallados convendría plantear la realización de documentos más breves y concisos, que ajustasen en mayor medida objetivos y medios y faciliten su implementación práctica. Esto debería realizarse incluso a costa de sacrificar la participación de otros organismos gubernamentales cuya implicación debe ser menos obvia y otorgar un mayor rol a Presidencia del Gobierno en su coordinación, lo que sin duda facilitará y simplificará su labor. También deberían priorizar en mayor medida las metas a alcanzar a la luz de recursos escasos y la limitación de las capacidades disponibles. Finalmente, se debería modificar la estructura de estos documentos, en la actualidad más parecidos a Libros Blancos que a verdaderas estrategias.

2- Solventar la problemática conceptual de la política exterior española y eliminar duplicidades innecesarias, facilitando un mejor análisis de los desafíos planteados para el Estado. Para eso sería interesante realizar una serie de preguntas. ¿Un país como España

necesita realmente dos estrategias? ¿Pierde algo por subsumir la Estrategia Española de Acción Exterior en la de Seguridad Nacional o fusionar ambas sustituyendo la concepción de acción exterior por la más clarificadora de política exterior y remitir los restantes aspectos a los Planes Directores de la Cooperación u otros documentos? Quizá a estos efectos la consecuencia más lógica sería dejar todos los elementos de política exterior propiamente dicha a la Estrategia de Seguridad Nacional, coordinada por Moncloa, y los relativos a la acción exterior a un Libro Blanco, coordinado por el MAEUEC. A estos efectos sería necesario realizar las reformas legislativas pertinentes tanto a la Ley 2/14 de Acción Exterior como a la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional.

3-La modificación documental debe llevar necesariamente a una modificación del proceso de toma de decisiones de acuerdo con lo recogido en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Nacional, donde se reconoce la acción exterior como uno de los pilares de la seguridad nacional, a efectos de su perfeccionamiento. De tal manera sería aconsejable fusionar los organismos en la Moncloa que se deberían ocupar de gestionar tanto la política exterior como la seguridad nacional. Este es el caso del Consejo de Seguridad Nacional y del Consejo de Política Exterior, más allá de que en un marco de cierta flexibilidad puedan existir diferentes composiciones del mismo en función de los asuntos a tratar. Estos son dos organismos cuya separación no se fundamenta en razones conceptuales o teóricas de peso, sino más bien en inercias burocráticas o en una cierta concepción de la política exterior inexistente en otros países.

También sería aconsejable la creación de una figura similar en relevancia al consejero de Seguridad Nacional estadounidense en Moncloa y dotar a estos organismos mismo del suficiente personal a su servicio, de diversa procedencia y experiencia tanto en el servicio del Estado como de la Sociedad Civil, para poder desarrollar estas labores de coordinación con suficiente eficacia. Su unificación y adquisición de mayores competencias permitiría una mejor coordinación y coherencia del desarrollo de estas políticas.

En definitiva, el desarrollo de la planificación estratégica en España debe entenderse como un elemento positivo de nuestra política exterior y de seguridad de los últimos años. Pero también una base sobre la cual desarrollar el trabajo y el perfeccionamiento futuro de los instrumentos establecidos al servicio del Estado en la materia a través de la realización de las correspondientes reformas.

## BIBLIOGRAFÍA.

AECID (2001). Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, AECID, [https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan\\_Director2001-2004.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director2001-2004.pdf)

AECID (2013). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, AECID, <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/PD%202013-2016.pdf>

BLACKWILL, R. D. y HARRIS, J. M. (2016). *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge Ma.: The Belknap Press of Harvard University Press.

BOLTON, J. (2020). *The Room Where it Happened. A White House Memoir*. Nueva York: Simon & Schuster.

DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS (2018). National Defense Strategy, Web Departamento de Defensa, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS (2018). National Defense Strategy, Web Departamento de Defensa, <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>

DEPARTAMENTO DE ESTADO-USAID (2018). Joint Strategic Plan, Web Departamento de Estado, <https://www.state.gov/joint-strategic-plan/>

ESPAÑA (2014). Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, BOE, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3248)

ESPAÑA (2015). Ley 36/2015, de 28 de Septiembre, de Seguridad Nacional, BOE, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10389-consolidado.pdf>

ESTADOS UNIDOS (1947). National Security Act, Web Oficina Director Inteligencia Nacional, <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>

ESTADOS UNIDOS (1986). H.R.3622 - Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, Web Congreso de Estados Unidos, <https://www.congress.gov/99/statute/STATUTE-100/STATUTE-100-Pg992.pdf>

GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2002). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. George W. Bush, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2006). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. George W. Bush, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>

GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2010). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. Obama, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2015). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. Obama, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf)

GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS (2017). National Security Strategy of The United States, Archivos de la Casa Blanca. Trump, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

GOBIERNO DE CHINA (2019). China's National Defense in the New Era, Consejo de Estado de China, [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)

GOBIERNO DE FRANCIA (2017). Defence and National Security Strategic Review, Delegación de Francia en la Conferencia de Desarme de Ginebra, <https://cd-geneve.delegfrance.org/Strategic-review-of-Defence-and-national-security-2017>

GOBIERNO DE ITALIA (2015). White Paper for International Security and Defence, Ministerio de Defensa, [https://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2015/07\\_Luglio/White%20book.pdf](https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/07_Luglio/White%20book.pdf)

GOBIERNO DE JAPÓN (2013). National Security Strategy, Oficina del Primer Ministro de Japón, [http://japan.kantei.go.jp/96\\_abe/documents/2013/\\_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf](http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf)

GOBIERNO FEDERAL DE ALEMANIA (2016). White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr, Web Fuerzas Armadas Alemania, <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>

GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA (2015). Russian National Security Strategy, Instituto de Estudios Estratégicos, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>

GOBIERNO DEL REINO UNIDO (2015). National Security Strategy and Security Review, Web Gobierno del Reino Unido, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf)

GOBIERNO VASCO (2018). IV Plan Director 2018-2021, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, [https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/noticia/nuevo\\_plan\\_director/es\\_def/adjuntos/IV%20Plan%20Director\\_primer%20borrador\\_versi%C3%B3n%2020180507%20IREKIA.pdf](https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/noticia/nuevo_plan_director/es_def/adjuntos/IV%20Plan%20Director_primer%20borrador_versi%C3%B3n%2020180507%20IREKIA.pdf)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2000). Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002, Casa Asia, [https://static.casaasia.es/pdf/home\\_plan\\_asia\\_pacifico.pdf](https://static.casaasia.es/pdf/home_plan_asia_pacifico.pdf)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2008). Plan Marco Asia-Pacífico 2008-2012, Casa Asia, [https://static.casaasia.es/media/asset\\_publics/resources/000/002/787/original/plan\\_accion\\_2008\\_2012.pdf](https://static.casaasia.es/media/asset_publics/resources/000/002/787/original/plan_accion_2008_2012.pdf)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2006). Plan África 2006-2008, Moncloa, <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/190506-Africa.aspx>

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2019). III Plan África, Ministerio de Asuntos Exteriores, [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2019\\_PLAN%20AFRICA.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2014). Estrategia de Acción Exterior, Web Ministerio de Asuntos Exteriores, [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014\\_ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf)

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2021). Proyecto Estrategia de Acción Exterior, Web Ministerio de Asuntos Exteriores, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/Proyecto%20Estrategia%20Accio%CC%81n%20Exterior%202021-2024.pdf>

MINISTERIO DE DEFENSA (2000). Libro Blanco de la Defensa, Web Ministerio de Defensa, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf>

MINISTERIO DE DEFENSA (2020). Directiva de Defensa Nacional, Web Ministerio de Defensa, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>

MINISTERIO DE DEFENSA (2020). Directiva de Política de Defensa, Web Ministerio de Defensa, <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf>

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2011). Estrategia Española de Seguridad, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423>

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013). Estrategia de Seguridad Nacional, Moncloa, [https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2017). Estrategia de Seguridad Nacional, Moncloa, <https://www.dsn.gob.es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2017>

ROTHKOPF, D. (2014). National Insecurity. Can Obama's foreign policy be saved?, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2014/09/09/national-insecurity/>

TOVAR, J. (2017). *La doctrina en la política exterior de Estados Unidos. De Truman a Trump*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

UNIÓN EUROPEA (2016). Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_es\\_.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf)