

19/2015

12 de febrero de 2015

*Samuel Morales Morales**

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE
ACCIÓN EXTERIOR BAJO LA
PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD
NACIONAL

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR BAJO LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Resumen:

La acción exterior del Estado, orientada a proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, se incardina de forma natural en la Seguridad Nacional, convirtiéndose ésta en uno de los elementos vertebradores de la Acción Exterior.

El gran reto que se presenta durante los próximos años consiste, por una parte, en la armonización y sincronización de las Políticas de Seguridad Nacional y de Acción Exterior en sus ámbitos y bajo el prisma de verdaderas Políticas de Estado, con continuidad en el tiempo, capaces de superar los marcos temporales y las agendas políticas de cada Gobierno; por otra parte en desarrollar, en el momento de sus respectivas revisiones, documentos estratégicos que den lugar a Políticas de Estado armonizadas e imbricadas de forma natural.

Abstract:

The external action of the State, orientated to protecting the freedom and the well-being of the citizens, to guaranteeing the defense of Spain and his beginning and constitutional values, as well as to contributing together with our partners and allies to the international safety in the fulfillment of the acquired commitments, is therefore part of natural form in the National Security, turning this one into one of the principal support elements of the External Action.

The great challenge during the next years consists, on one hand, of the harmonization and synchronization of the National Security and External Action Policies and under the prism of real Policies of State, with continuity of the time, capable of overcoming the temporary frames and the political agendas of every Government; on the other hand in developing, in the moment of his respective reviews, strategic documents that give place to Policies of State harmonized and overlapped of natural form.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Acción exterior, Cooperación, Desarrollo, Diplomacia, Seguridad Nacional.

Keywords:

Cooperation, Development, Diplomacy, External Action, National Security.

INTRODUCCIÓN

El pasado 26 de diciembre el Consejo de Ministros aprobó, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Estrategia de Acción Exterior del Estado^{1,2}. Esta aprobación, tras sendos debates en las Comisiones de Exteriores del Congreso³ y del Senado⁴, venía a dar respuesta a lo preceptuado en la disposición adicional primera de la Ley de Acción Exterior⁵ en cuanto a la elevación de una propuesta de Estrategia de Acción Exterior del Estado para el periodo 2013-2017.

Previamente, el pasado 5 de diciembre, el Consejo de Ministros tomaba razón y remitía a las Cortes Generales la Estrategia de Acción Exterior⁶, tras ser informado favorablemente por el Consejo de Política Exterior en su reunión del mismo día 5 de diciembre.

El desarrollo de esta Estrategia, contemplado en la Ley de Acción Exterior, viene a expresar de forma ordenada, sectorial y geográfica, las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna⁷.

En su desarrollo se solicitó, por parte del Ministro de Asuntos Exteriores, colaboración al Real Instituto Elcano para sentar las bases sobre las que redactar el texto final. Esta colaboración cristalizó en el Informe del Instituto Elcano "*Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*"⁸. Según Ignacio Molina⁹, coordinador del Informe, se contó

¹ Referencia del Consejo de Ministros del 26 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2014/refc20141226.aspx>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2015.

² Gobierno de España. Estrategia de Acción Exterior. Madrid, 2014. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014_ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20ENERO.pdf

³ La presentación en la Comisión de Exteriores del Congreso fue realizada por el Ministro de Asuntos Exteriores el pasado día 16 de diciembre de 2014. Diario de sesiones disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-719.PDF. Fecha de consulta: 13 de enero de 2015.

⁴ La presentación en la Comisión de Exteriores del Senado fue realizada por el Ministro de Asuntos Exteriores el pasado día 18 de diciembre. Diario de sesiones disponible en: http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_400.PDF. Fecha de consulta: 13 de enero de 2015.

⁵ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado.

⁶ Referencia del Consejo de Ministros del 5 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2014/refc20141205.aspx>. Fecha de consulta: 13 de enero de 2015.

⁷ Ley de Acción Exterior, *op.cit.*, artículo 35.

⁸ Ignacio MOLINA (coord.). "*Hacia la renovación estratégica de la política exterior española*". Madrid: Real Instituto Elcano, 2014. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2. Fecha de consulta: 4 de

con la participación de casi 200 expertos españoles entre los que se incluían investigadores universitarios o de centros de pensamiento, responsables y técnicos de las administraciones públicas, representantes de multinacionales, PYMES, ONG y sindicatos, periodistas especializados de distintos medios, y junto a ellos, diputados y senadores de todos los partidos políticos.

Este ejercicio de colaboración fue destacado por el presidente del Instituto Elcano en la presentación del Informe ante la poca frecuente colaboración del sector público con un *think tank*, lo que pareciese reflejar una mayor voluntad de cooperación con la sociedad civil. Sin embargo, a juicio del coordinador del Informe, “[...] *la estrategia oficial elaborada por el ministerio ha resultado ser menos parsimoniosa que la propuesta realizada por el Instituto Elcano que, a la postre, no ha servido tanto de base para la redacción del texto final*”¹⁰.

Este documento no pretende analizar de forma exhaustiva el contenido de la Estrategia de Acción Exterior, antes bien, su intención es analizar la suma de sinergias que produce con la Estrategia de Seguridad Nacional en cuanto a la acción del Estado dirigida a la garantizar la seguridad nacional¹¹.

ASPECTOS GENERALES DE AMBAS ESTRATEGIAS

La Estrategia de Seguridad Nacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional se estructura en cinco capítulos. En su capítulo primero establece los principios informadores sobre los que se asienta la aproximación integral (unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación). En el capítulo segundo lleva a cabo una evaluación ponderada de la posición de España en el mundo desde un punto de vista de la seguridad nacional.

diciembre de 2014.

⁹ Ignacio MOLINA. “Estrategia de Acción Exterior: logro, ‘ma non troppo’”. Estudios de Política Exterior nº 163. Enero-Febrero 2015. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/estrategia-de-accion-exterior-logro-ma-non-troppo/>. Fecha de consulta: 9 de enero de 2015.

¹⁰ Ignacio Molina (2015), *op. cit.*

¹¹ La Estrategia de Seguridad Nacional define la Seguridad Nacional como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. Gobierno de España. *Estrategia de Seguridad Nacional "Un proyecto compartido"*. Madrid: Gobierno de España, 2013. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/EstrategiaSeguridadNuevo.pdf>. Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2014.

En su capítulo tercero considera aquellos de riesgos y amenazas considerados para la Seguridad Nacional que comprenden desde aquellos de corte más tradicional como los conflictos armados, a otros que, sobre las oportunidades que ofrece el carácter abierto de determinados ámbitos, pueden acabar por condicionar la libertad, desarrollo y prosperidad de España y sus ciudadanos.

En estricta correspondencia con esa configuración global del entorno de la seguridad nacional, en el capítulo cuarto se arbitran los objetivos y líneas de acción para poner en marcha una serie de esquemas de prevención, respuesta y resiliencia, así como de gestión de crisis. En buena parte de ellos la articulación con marcos multilaterales resulta imprescindible para obtener una respuesta eficaz dada la transversalidad de las amenazas y riesgos.

El último capítulo de la Estrategia plasma el Sistema de Seguridad Nacional, que permite una mayor eficacia y eficiencia ante un panorama crecientemente complejo, en el que arquitecturas basadas en enfoques estancos se rebelan limitadas. Este nuevo sistema está sustentado por los principios de liderazgo, funcionamiento integrado y coordinado, optimización, modernización de las estructuras, implicación, colaboración público-privada, gestión de la información y necesidad de transparencia.

La Estrategia de Acción Exterior

La Estrategia de Acción Exterior se estructura en dos partes formadas y nueve capítulos y un epílogo. La primera parte, *“Una reflexión necesaria”*, realiza un análisis de la evolución producida en los últimos años en España, Europa y el mundo. A lo largo de tres capítulos se explica cómo las circunstancias internas, las tendencias como la globalización, los cambios en los equilibrios de poder, el ascenso en la capacidad de influencia internacional de grupos sociales, así como un sistema multilateral que requiere una transformación, hacen necesaria la definición de una estrategia de acción exterior.

La segunda parte, *“Una nueva Estrategia”* se articula sobre seis capítulos. El capítulo cuatro marca las prioridades de la acción exterior, centradas en la coherencia, eficacia y transparencia; la promoción y proyección de nuestros valores e intereses; la consideración del ciudadano como elemento en el centro de la política exterior y la proyección de España globalmente como país avanzado.

El capítulo cinco establece los objetivos que persigue la Acción Exterior de España y que fueron establecidos por la Ley de Acción Exterior¹². Estos objetivos, junto a las prioridades

¹² Ley de Acción Exterior, *op.cit.*, artículo 2. Los objetivos establecidos son : mantenimiento y promoción de la

enunciadas en el capítulo cuatro, constituyen la razón de ser de la visión estratégica que proporciona la Estrategia de Acción Exterior.

El capítulo seis detalla las acciones derivadas de las prioridades y objetivos establecidos en los dos capítulos anteriores y que provienen de los ámbitos de la Acción Exterior del Estado establecidos en la Ley de Acción Exterior¹³ en los que, dada la estructura territorial del Estado, las actuaciones se desarrollarán en colaboración con las Comunidades Autónomas.

El capítulo siete realiza un análisis regional sobre la base de los cambios estratégicos producidos con la aparición de centros de poder e influencia diferentes de Gobiernos y Administraciones y la consiguiente necesidad que tiene España de adaptar su acción exterior a estas transformaciones.

El capítulo ocho relaciona los instrumentos utilizables en la acción exterior. A los instrumentos tradicionales de la diplomacia (intercambio de visitas, contactos políticos bilaterales o reuniones multilaterales) se suman otros nuevos ligados a la nueva realidad de las relaciones internacionales que permiten actuar en cada una de las políticas derivadas (derechos humanos, cooperación al desarrollo, etc.) con la combinación de instrumentos más óptima.

Finalmente el capítulo nueve plasma el Sistema de Política Exterior que permitirá alcanzar los objetivos establecidos y que se basa en la reforma de algunos elementos de toma de decisiones, en particular aquellos que refuerzan la coordinación en materia de acción exterior, el papel del Presidente del Gobierno y la calidad del control democrático de la política de acción exterior.

paz y la seguridad internacionales; fomento de las instituciones multilaterales fuertes y legítimas; la promoción y consolidación de sistemas políticos basados en el Estado de Derecho y en respeto a los derechos fundamentales y a las libertades públicas; la lucha contra la pobreza, la solidaridad con los países en vías de desarrollo y el desarrollo económico y social de todos los Estados; la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria; la eliminación de las armas de destrucción masiva y armas químicas, así como la asunción de un compromiso activo por un progresivo desarme a nivel mundial; la contribución de una Europa más integrada y más legítima ante sus ciudadanos, que se constituye como un actor global de referencia; el fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Nacional; la seguridad y el bienestar de España y sus ciudadanos; la asistencia y protección a sus ciudadanos, así como la protección de los intereses económicos de España en el exterior; la promoción de los intereses económicos de España en el exterior.

¹³ Ley de Acción Exterior, *op.cit.*, artículos 14 a 32. Los ámbitos establecidos son: acción exterior del Estado, defensa; derechos humanos; materia tributaria; justicia; seguridad pública y asuntos de interior; materia económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía; investigación, desarrollo e innovación; empleo y seguridad social; emigración e inmigración; cooperación para el desarrollo; cultura; educación; deporte; turismo; agricultura, alimentación, pesca y medioambiente; cambio climático; salud; energía; e infraestructuras, transporte y vivienda.

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA ACCIÓN EXTERIOR

Separados en el pasado, tanto territorial como funcionalmente, el concepto de seguridad converge ahora en el *continuum* entre lo interior y lo exterior, entre la seguridad nacional y la seguridad global, protegiendo a la acción exterior en los nuevos ámbitos y riesgos de la globalización.

El Informe del Instituto Elcano¹⁴, en referencia a la Seguridad Nacional, concluía que “[...] *el Informe asume como propios los contenidos de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013, por lo que el reto de la acción exterior consiste en contribuir a la sinergia y coherencia de las acciones que allí se contemplan*”.

La seguridad de España y sus ciudadanos es abordada como un objetivo diferenciado, dentro del capítulo quinto de la Estrategia de Acción Exterior, asumiendo que la Estrategia de Seguridad Nacional señala a la política exterior como uno de los campos prioritarios de actuación para preservar la seguridad de España y sus ciudadanos. La Estrategia de Acción Exterior centra su actuación en materia de seguridad en dos ámbitos principales: la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

Sin embargo, atendiendo a la definición de Seguridad Nacional y a los diferentes ámbitos prioritarios de actuación adoptados en la Estrategia de Seguridad Nacional, la concepción de seguridad adoptada en la Estrategia de Acción Exterior responde más a una visión tradicional y obsoleta del concepto de seguridad, que a la visión integral de la Seguridad Nacional que comprende los aspectos tradicionales de defensa y seguridad pública, pero que no se agota en ellos, sino que se extiende a nuevos entornos como la ciberseguridad, la inestabilidad financiera o la vulnerabilidad energética.

La tabla 1 presenta los ámbitos de actuación establecidos por la Estrategia de Seguridad Nacional, las líneas de actuación estratégica que se consideran más relacionadas con la acción exterior y el correspondiente ámbito de acción exterior reflejado en la Estrategia de Acción Exterior. Más allá de la lógica evidente que lleva a establecer una estrecha interrelación entre los ámbitos de la Seguridad Nacional y los ámbitos de la acción exterior; se infiere con facilidad que idea de Seguridad Nacional integral permea gran parte de la acción exterior y por lo tanto requiere un perfecto alineamiento que proporcione coherencia a ambas políticas de Estado.

Por otra parte, la Estrategia de Acción Exterior al desarrollar el objetivo del mantenimiento y promoción de la paz y seguridad internacionales, afirma que “*España favorece la paz y la*

¹⁴ Ignacio Molina (2014), *op. cit.*

seguridad en cualquier lugar del mundo y presta especial atención a los riesgos y amenazas que más pueden afectar a los españoles así como a nuestros socios y aliados”.

Aunque la antedicha Estrategia no hace ninguna referencia en su texto, los riesgos y amenazas que más pueden afectar a los españoles han sido definidos por el Gobierno en la Estrategia de Seguridad Nacional¹⁵; estos riesgos y amenazas configuran los ámbitos de actuación de la Seguridad Nacional que tienen una directa correspondencia, en la mayor parte de los casos, con los ámbitos de la acción exterior.

Ámbito de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional	Líneas de acción estratégica relacionadas en la ESN	Ámbito de actuación exterior del Estado relacionado
Defensa Nacional	LAE2. Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva y la defensa de los intereses nacionales.	– Defensa – Cooperación para el desarrollo
Lucha contra el terrorismo	LAE1. Prevención LAE2. Persecución	– Seguridad Pública y asuntos de Interior – Tributaria – Justicia
Ciberseguridad	LAE6. Potenciación de la colaboración internacional	– Seguridad Pública y asuntos de Interior – Justicia
Lucha contra el crimen organizado	LAE3. Mejora de la eficacia policial. LAE3. Refuerzo de la colaboración con los órganos judiciales. LAE5. Potenciación y mejora de las investigaciones por blanqueo de capitales.	– Seguridad Pública y asuntos de Interior – Justicia – Tributaria
Seguridad Económica y financiera	LAE3. Promoción de una economía internacional abierta. LAE4. Establecimiento de mecanismos de gobernanza económica y financiera global	Económica, comercial, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española
Seguridad energética	LAE2. Impulso de una política común energética en Europa. LAE4. Revisión de planes de UE y la AIE ¹⁶ .	Energía
No proliferación de Armas de Destrucción Masiva	LAE1. Multilateralismo y cooperación activa. LAE2. Fortalecimiento del sistema de no proliferación. LAE4. Refuerzo de políticas y prácticas de control. LAE6. Mejora de las capacidades de prevención de la amenaza. LAE7. Apoyo a la limitación de la proliferación de misiles de largo y	Acción Exterior

¹⁵ Los riesgos y amenazas definidos por el Gobierno en la Estrategia de Seguridad Nacional son: los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

¹⁶ Agencia Internacional de la Energía (AIE)

	corto alcance.	
Ordenación de flujos migratorios	LAE2. Sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores de la UE LAE3. Cooperación con los países de origen y tránsito.	<ul style="list-style-type: none"> – Seguridad Pública y asuntos de Interior – Emigración e Inmigración – Cooperación para el desarrollo
Protección ante emergencias y catástrofes	LAE9. Adopción de planes de preparación y respuesta ante pandemias. LAE10. Adopción de protocolos en situaciones crisis alimentarias en coordinación con la UE	Salud
Seguridad marítima	LAE3. Fomento de la cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> – Acción Exterior – Energía – Agricultura, alimentación, pesca y medioambiente

No debe olvidarse que la Estrategia de Seguridad Nacional establece entre los objetivos y líneas de acción estratégicas del Gobierno, con objeto de hacer frente a las amenazas y riesgos para la Seguridad Nacional, acciones a desarrollar en el seno de las Organizaciones Internacionales y/o de forma bilateral con países socios y aliados.

Por tanto, la Acción Exterior del Estado, como conjunto ordenado de las actuaciones del Estado en el exterior, debiera proporcionar soporte a las líneas de acción estratégicas que se han establecido para garantizar la Seguridad Nacional bajo el principio de acción unificada del Estado.

La Estrategia de Acción Exterior afirma que *“el reto, para que la acción exterior tan variada produzca los resultados perseguidos es dotarla de coherencia”*; no obstante, a la vista de las interrelaciones establecidas en la tabla 1, se considera que la clave del éxito para garantizar los intereses de España en el ámbito de la Seguridad Nacional requiere de una detallada priorización y sincronización de todos los esfuerzos que se realicen en los diferentes ámbitos.

ESPACIOS GEOGRÁFICOS PARA LA ACCIÓN EXTERIOR Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Tanto la Estrategia de Acción Exterior como la de Seguridad Nacional realizan un análisis geográfico. En el caso de la Estrategia de Seguridad Nacional, como ya se ha indicado, con objeto de realizar una evaluación ponderada de la posición de España en el mundo desde un punto de vista de la Seguridad Nacional; mientras que en la Estrategia de Acción Exterior se realiza sobre la base de la necesidad que tiene España de adaptar su acción exterior a las transformaciones geopolíticas producidas en los últimos años. De acuerdo a Ignacio Molina

la Estrategia de Acción Exterior “[...] destaca por otorgar prioridad a lo temático sobre lo geográfico”¹⁷.

La tabla 2 compara los ámbitos geográficos analizados en la Estrategia de Seguridad Nacional y en la de Acción Exterior. Los diferentes objetivos a los que responden los análisis realizados en cada una de las Estrategias generan pequeñas diferencias en los ámbitos referidos a la Unión Europea vs Europa, África vs África Subsahariana o Mediterráneo vs Mediterráneo y Oriente Próximo.

Llama la atención que la consideración de “zona vital para la seguridad nacional” que en la Estrategia de Seguridad Nacional reciben el golfo de Guinea, el Sahel y el Cuerno de África sólo sea aplicada, de forma indirecta, al Magreb en la Estrategia de Acción Exterior.

Esta discrepancia en la consideración del golfo de Guinea, el Sahel y el Cuerno de África, que puede llegar a ser considerada nimia, a juicio subjetivo incrementa su importancia cuando, al establecer los objetivos de la acción exterior en materia de cooperación al desarrollo, se afirma que “El IV Plan Director señala a esta región [América Latina] como ámbito geográfico preferente en la cooperación española”¹⁸.

Estrategia de Seguridad Nacional		Estrategia de Acción Exterior del Estado	
Ámbito geográfico	Consideración	Ámbito geográfico	Consideración
Unión Europea	Los intereses de España están mejor protegidos si la UE se refuerza en el plano interno y en su dimensión exterior	Europa	Las relaciones bilaterales con nuestros socios de la UE son un elemento fundamental en el objetivo superior de la integración europea
Rusia	Actor estratégico fundamental		Rusia se encuentra incluida dentro del epígrafe “Europa” y es considerado como un socio estratégico
Mediterráneo	La paz, la estabilidad y la prosperidad en la ribera meridional del Mediterráneo son prioritarias para la Seguridad Nacional	Mediterráneo y Oriente Próximo	Considera la región como más fragmentada que nunca, no pudiendo ser subestimados la importancia y el alcance los hechos que en curso ni impacto geopolítico Se incluye el Magreb que califica como en situación de mayor fragilidad tras los

¹⁷ Ignacio Molina (2015), *op. cit.*

¹⁸ La previsión de Ayuda Oficial al Desarrollo, prevista el IV Plan Director para el año 2014, fue del 30,97% para África, el 51,55 % de América Latina y el 9,55% para Asia. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. *Plan Director de la Cooperación Española 2013/2016*. Madrid: Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2013. Disponible en http://www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/IV_Plan_DirectorCE_2013-2016_Final.pdf. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2014.

			acontecimiento de 2011.
África	El golfo de Guinea, el Magreb y el Cuerno de África se configuran como zonas vitales para la seguridad nacional	África Subsahariana	Se considera que parte de nuestro futuro está unido al futuro de África. Se establece una relación basada en la seguridad, la contribución a la democracia y la promoción de una asociación económica.
América Latina	Región de gran importancia estratégica con la que España mantiene relaciones políticas, económicas, históricas y culturales	América Latina y Caribe	Desglosa las atenciones sobre la base específica de cada país. En general se puede afirmar que es región con la que se establece una prioridad natural y con la que España una permanente y fluida colaboración política reflejada en frecuentes contactos institucionales
Estados Unidos y la relación transatlántica	Interlocutor de referencia en el objetivo de conseguir una visión amplia de las relaciones transatlánticas que tengan en cuenta la seguridad tanto en América como en el continente africano	Relación transatlántica	Es considerada la segunda vertiente de la prioridad natural que constituyen las Américas, estableciéndose una relación bilateral rica y sin paragón. Los objetivos pasan por la profundización de las relaciones políticas, económicas y en materia de defensa.
Asia	Necesario para la defensa adecuada de la seguridad y protección y promoción de los intereses mediante el refuerzo de vínculos y relaciones	Asia Pacífico	Los objetivos se enmarcan en el incremento de la presencia española, el fomento del conocimiento mutuo, la promoción del comercio y las inversiones mutuas.

La Estrategia Europea de Seguridad¹⁹ afirma que la estabilidad de los países limítrofes debe ser un objetivo primordial, y por ello hay que evitar la repercusión en la Unión Europea de los conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades resquebrajadas o las explosiones demográficas. Existe una lógica evidente alrededor de la concepción de que tan importante es la seguridad propia como la de nuestro entorno inmediato, pues la Seguridad Nacional se ve directamente influenciada por la de los países situados en las denominadas zonas vitales.

¹⁹ Javier Solana. *Una Europa segura en un mundo mejor*. Unión Europea, 2003 Solana, Javier. *Una Europa segura en un mundo mejor*. Unión Europea, 2003. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>. Fecha de consulta: 8 de diciembre de 2012.

La interrelación entre conflicto, inseguridad y pobreza es intuitiva. El conflicto genera inseguridad, que evita el desarrollo y, por tanto, provoca pobreza. Esta, a su vez, realimenta el conflicto y vuelve a empezar el ciclo, lo que genera un círculo vicioso que se realimenta y crece. Por tanto, es necesario crear unas condiciones de paz y seguridad mínimas que permitan cierto desarrollo, a partir del cual mejorarán los niveles de pobreza y se debilitará el conflicto. De esta forma, se asentará un ciclo inverso al anterior, en el que la paz y seguridad incrementarán la estabilidad y, consecuentemente, el desarrollo. A partir de aquí, crecerá la riqueza, disminuirá la pobreza y el conflicto se irá debilitando.

La Acción Exterior proporciona, de la mano de la cooperación al desarrollo, un elemento que favorece la consecución de un planeta más próspero, equitativo y pacífico, con menos pobreza y desigualdades y, por ende, más estable. Para lograr este objetivo, es necesario favorecer la prosperidad y la equidad y por tanto el fomento de la seguridad propia sobre la base de la estabilidad de nuestros vecinos.

España debe atender de forma adecuada al desarrollo de aquellos países que están situados en nuestras zonas de interés vitales, y cuya inestabilidad puede tener consecuencias negativas e impredecibles para el mantenimiento de nuestra seguridad nacional.

LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA EXTERIOR

La Estrategia de Seguridad Nacional fue pionera al introducir una novedosa manera de hacer política ya que por primera vez un documento estratégico generaba de forma inmediata un desarrollo orgánico. De esta forma el Sistema de Seguridad Nacional se sustenta sobre tres cimientos: la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Consejo de Ministros en mayo de 2013; el Consejo de Seguridad Nacional, constituido en julio de 2013, con sus órganos de apoyo; y el Departamento de Seguridad Nacional, creado en julio de 2012 en el seno del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Por su parte la Estrategia de Acción Exterior define el nuevo Sistema de Política Exterior que se sustenta también sobre la base de tres cimientos: la planificación estratégica encarnada en el Estrategia de Acción Exterior; el Consejo de Política Exterior, con el Consejo Ejecutivo de Política Exterior y el Grupo de Emergencia Consular, todos ellos regulados en la Ley de Acción Exterior²⁰; y los medios humanos y materiales del despliegue exterior.

De entre los elementos constitutivos de ambos Sistemas destacan por sus cometidos los respectivos Consejos. El Consejo de Seguridad Nacional es un órgano colegiado del Gobierno que tiene como misión la asistencia al Presidente del Gobierno, entre otros aspectos, en la

²⁰ Ley de Acción Exterior, *op.cit.*, artículos 38, 39 y 40

dirección de la Política de Seguridad Nacional; en la dirección y coordinación de crisis y en la publicación de las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional.

El Consejo de Política Exterior es el órgano colegiado de apoyo y asesoramiento al Presidente del Gobierno en el desempeño de su función de dirección y coordinación de la Política Exterior, ejerciendo la competencia de velar para que la Acción Exterior del Estado se desarrolle de conformidad con los principios establecidos en la Ley de Acción Exterior, y con sujeción a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno.

Atendiendo a la ya referida imbricación entre una parte relevante los ámbitos de la Acción Exterior y los objetivos establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional no parece irrazonable pensar que en determinadas situaciones se pueda requerir una detallada coordinación entre ambas Políticas con objeto de evitar duplicidades o desincronizaciones.

Esta situación lleva a que sea considerado necesario que en el ámbito del proceso de toma de decisiones establecido dentro la Estrategia de Acción Exterior, y siempre que las decisiones pueden tener relación con situaciones cuya transversalidad puedan afectar a la Seguridad Nacional, se establezca un mecanismo que permita contar con el criterio del Consejo de Seguridad Nacional.

Por otra parte, y atendiendo a principios como el funcionamiento integrado y coordinada, el propio Sistema de Seguridad Nacional con el Consejo de Seguridad Nacional podrían servir de apoyo, si así lo recomienda la situación, al Consejo de Política Exterior.

CONCLUSIONES, RETOS Y OPORTUNIDADES

La acción exterior del Estado, orientada a la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, se incardina de forma natural en la Seguridad Nacional, por lo que se considera a ésta uno de los elementos vertebradores de la Acción Exterior, y su reflejo de forma correcta en la Estrategia de Acción Exterior hubiese favorecido la acción unificada del Estado.

En este sentido se estima conveniente que las referencias realizadas a la Seguridad Nacional en la Estrategia de Acción Exterior debieran haber estado basadas en una visión integral del concepto de seguridad tal y como se recoge en la Estrategia de Seguridad Nacional. Así las referencias a la Seguridad Nacional habrían sido recogidas en la Estrategia de Acción Exterior

con un enfoque más central y no sólo de forma accesoria a la vista de la ya referida interrelación existente.

Por otra parte, y con objeto de favorecer la coherencia de las diversas acciones del Estado, la diferenciación entre zonas de interés vital y estratégico, contenida en la Estrategia de Seguridad Nacional, debieron haber tenido su reflejo en la Estrategia de Acción Exterior con objeto de garantizar una colaboración efectiva, basada por la priorización y sincronización de todos los esfuerzos en los ámbitos político, económico y social, que favorecerá las condiciones para contribuir a la Seguridad Nacional.

De acuerdo a Ignacio Molina²¹ la Estrategia de Acción Exterior ha sido asociada más con el ministerio de Asuntos Exteriores que con el gobierno en su integridad y, desde luego, con el conjunto del Estado o del país. Afirmación que viene a incidir fundamentalmente en el proceso de elaboración seguido durante su desarrollo y que ha podido ser una de las causas origen de las disfunciones analizadas en este documento.

El referido Informe del Instituto Elcano²² concluía, como ya se ha dicho, que *“En el terreno de la seguridad [...] el reto de la acción exterior consiste en contribuir a la sinergia y coherencia de las acciones que allí se contemplan”*. A la vista de lo expuesto en este documento no se considera que se haya alcanzado el reto de forma satisfactoria, sin embargo esta situación crea nuevos retos y oportunidades que deberán ser abordados en el seno de los Sistemas de Seguridad Nacional y Política Exterior.

Por una parte, ante la falta de reflejo del concepto de Seguridad Nacional en la planificación estratégica de la acción exterior, será necesario articular un mecanismo de coordinación para evitar duplicidades o disfunciones. Este mecanismo podría ser instituido sobre la base del Consejo de Seguridad Nacional, del que el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación es miembro permanente.

Esta coordinación debe ser mucho más estrecha, con objeto de racionalizar y priorizar convenientemente la actuación, en las zonas consideradas de interés vital para la Seguridad Nacional y que quedan incluidas en el espacio geográfico comprendido entre el Mediterráneo, el Sahel, el golfo de Guinea y el Cuerno de África.

El gran reto que se presenta durante los próximos años consiste, por una parte, en la armonización y sincronización de las Políticas de Seguridad Nacional y de Acción Exterior en sus ámbitos y bajo el prisma de verdaderas Políticas de Estado, con continuidad en el tiempo, capaces de superar los marcos temporales y las agendas políticas de cada Gobierno;

²¹ Ignacio Molina (2015), *op. cit.*

²² Ignacio Molina (2014), *op.cit.*

y por otra parte en desarrollar, en el momento de sus respectivas revisiones, documentos estratégicos que den lugar a Políticas de Estado armonizadas e imbricadas de forma natural.

Para finalizar, no debe obviarse que nadie es un mero consumidor de seguridad, no existe el ciudadano seguro pasivo, sino que todos somos, en mayor o menor medida, agentes corresponsables de nuestra seguridad. Esta afirmación invita a reflexionar sobre el hecho de que durante la presentación de la Estrategia de Acción Exterior, tanto en las Cortes como en el Senado, ningún interviniente llamase la atención sobre el necesario alineamiento entre ambos documentos políticos.

i

*Samuel Morales Morales**
Comte. I^aM^a.DEM
Departamento de Seguridad Nacional

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.