

¿España como potencia atlántica?

Luis Simón | Director de la oficina del Real Instituto Elcano en Bruselas | @LuisSimn 

Tema

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017 resalta el carácter atlántico de España, que es definida como un “país con vocación global”.

Resumen

El dinamismo geoeconómico de regiones como Asia, América Latina o África Occidental y el auge del mar como principal teatro estratégico amenaza con relegar a Europa a una posición de segunda fila en el tablero internacional. Sin embargo, también esconde oportunidades para España. La desproporcionada atención que España ha venido prestando a Europa y al Norte de África en las últimas décadas ha fomentado un paradigma de política exterior y de defensa de “luces cortas”, donde se ha priorizado excesivamente nuestro entorno geográfico inmediato en detrimento de lo global. Al reivindicar la condición atlántica y el carácter global de España, la ESN ha dado un golpe de efecto que podría abrir paso a una concepción estratégica más global en nuestro país. La tarea ahora es que esta visión estratégica se vea reflejada en las prioridades de política exterior y defensa del Gobierno.

Análisis

Introducción

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017 nos recuerda que la seguridad de España está inevitablemente condicionada por los rasgos geopolíticos de la Península Ibérica.¹ En concreto, se hace referencia a los tres vectores geoestratégicos que han venido determinando la acción de España en los ámbitos de política exterior y de seguridad desde el siglo XVI: Europa, el Mediterráneo y el Atlántico. La afirmación de que “la condición europea y mediterránea de España determina la importancia de estas regiones para su seguridad, estabilidad y prosperidad” no sorprende. Los componentes europeo y mediterráneo han venido prácticamente monopolizando los debates de política exterior y defensa en nuestro país durante décadas. Quizá la principal novedad radica en la alusión de la ESN a la necesidad de “destacar el carácter atlántico de España como potencia marítima y actor con legado e intereses globales más allá de sus fronteras naturales”.²

¹ Presidencia del Gobierno (2017), *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido de todo y para todos*, Madrid, diciembre, p. 40, http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf

² *Ibid*, p. 41.

Este análisis pretende recoger el guante ofrecido por la ESN para proponer algunos elementos de reflexión que puedan sustanciar esa visión atlántica y global, centrándose principalmente en el ámbito de la política de defensa española.

Reconsiderando la estrategia de defensa

El auge económico y estratégico de Asia y el crecimiento económico y demográfico de América Latina, África Occidental y Oriente Medio están reconfigurando las bases de la geopolítica global. En concreto, la creciente importancia de potencias y mercados en distintas regiones geográficas del mundo subraya el declive relativo del continente europeo, epicentro de la economía y la geopolítica global en los últimos 500 años.³

En lo que al ámbito estratégico-militar se refiere, la fatiga política occidental tras más de una década de guerras inconclusas en Afganistán e Iraq, el énfasis en la recuperación económica y la necesidad de una mayor prudencia estratégica han dado lugar a cierta sobrecarga en relación con el paradigma expedicionario que emergió del final de la Guerra Fría, dominado por intervenciones de larga duración en entornos estratégicos permisivos, y tareas de reconstrucción política. En su lugar, avanzamos hacia una concepción más indirecta y sutil del instrumento militar, que prioriza sus capacidades de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y ataque a distancia como base de los cometidos estratégicos de anticipación, prevención, disuasión y diplomacia de defensa.

Se aprecia un claro giro en la geoestrategia estadounidense, desde un modelo que ha priorizado el ejército de tierra en torno a intervenciones largas y sostenidas en el tiempo (por ejemplo, la invasión de Iraq y la guerra de Afganistán) hacia un mayor interés en la proyección estratégica marítima y aérea.⁴ Cabe destacar también la creciente preferencia de EEUU por capacidades de intervención que ofrecen mayor flexibilidad y discreción (por ejemplo, operaciones especiales, uso de drones, capacidades cibernéticas ofensivas, etc.).

Ante esta serie de movimientos en las placas tectónicas de la geopolítica y la estrategia global, y teniendo en cuenta la línea esbozada por la ESN, España debe reconsiderar su estrategia de defensa.

Más allá de Europa: el mar como oportunidad estratégica para España

Es importante no obviar los desafíos que caracterizan a toda época de cambio. Sin embargo, tal y como apunta la recién ESN:

³ Emilio Lamo de Espinosa (coord.) (2011), "Europa después de Europa", Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.

⁴ Hal Brands (2018), *American Grand Strategy in the Age of Trump*, Brookings Institution Press, Washington DC, en prensa.

“En un contexto global de desplazamiento de poder hacia regiones dinámicas como Asia-Pacífico y de creciente importancia como América Latina y África Occidental, la Cuenca Atlántica adquiere mayor relevancia para la proyección actual y futura de España, en términos geopolíticos, económicos y de seguridad. Esta vertiente atlántica conecta a España, por vía marítima, con mercados globales, al tiempo que concentra importantes intereses energéticos y económicos, así como una serie de desafíos a su seguridad. Ello refuerza la prioridad de los vínculos estratégicos con Estados Unidos y con los países de América Latina. Asimismo, justifica la importancia de nuevos vínculos diplomáticos y de seguridad con países de África Occidental”.⁵

Al resaltar el carácter global y atlántico de España, la ESN contribuye a una necesaria expansión de miras en los debates de política exterior y defensa en nuestro país. En cierta medida, la desproporcionada atención que España ha prestado a Europa y al Norte de África en las últimas décadas ha contribuido a avivar la miopía estratégica en nuestro país, fomentando una concepción estratégica de “luces cortas”, que ha priorizado excesivamente nuestro entorno geográfico inmediato en detrimento de lo global.

No cabe duda de que la evolución política, económica y estratégica de Europa o el Norte de África es de una importancia capital para España. Sin embargo, la tradición de potencia marítima española, el carácter global de su legado histórico y cultural y, en particular, sus vínculos orgánicos con la comunidad iberoamericana, África Occidental y partes de Asia implican que, a diferencia de muchos otros países del entorno europeo, la personalidad y la potencialidad de España no se agoten en Europa o el Mediterráneo.

En cualquier caso, las vertientes euro-mediterránea y global de la personalidad estratégica española no son exclusivas, sino complementarias. Si bien el énfasis en la integración económica y política europea que ha caracterizado las últimas tres décadas ha relegado a España a un segundo plano (dada su tardía llegada a la UE y su distancia geográfica de la gran planicie europea), la creciente importancia de la proyección marítima y global ofrece a España una oportunidad de reivindicar un papel de mayor liderazgo en Europa. Por otro lado, tanto la UE como la OTAN ofrecen a España un importante resorte adicional para reforzar su presencia atlántica y global. Asimismo, si bien es su faceta atlántica la que da a España una personalidad marítima y la conecta con la idea de la proyección global, el espacio contiguo formado por el Mediterráneo y el Mar Rojo constituye un vaso comunicador indispensable para afianzar la posición de España en el espacio Indo-Pacífico, y conectar con los pujantes mercados del sur, sureste y este asiático.

El eje atlántico de prioridad estratégica

Cabe destacar el concepto de un eje de prioridad estratégica española en la cuenca atlántica, que comprendería la totalidad de la costa occidental africana, desde la Península Ibérica hasta Sudáfrica, rodeando el Estrecho de Magallanes y llegando hasta

⁵ Estrategia de Seguridad Nacional, p. 41.

el canal de Mozambique (donde España mantiene importantes intereses pesqueros y económicos), y abarcaría desde el Caribe hasta Brasil en su parte atlántica.

También debe entenderse como parte de este eje el espacio comprendido por el cinturón sahel-sahariano (Mauritania, Mali y Níger), una suerte de retaguardia que da profundidad a parte del eje de prioridad estratégica atlántico.⁶ La ausencia de estructuras estatales y de gobierno en el Sahel da lugar a actividades terroristas y criminales que tienen un impacto negativo en la evolución y estabilidad de varios de los “tramos” del eje atlántico, principalmente el Magreb/Norte de África, la costa noroccidental africana y el Golfo de Guinea.

El eje atlántico de prioridad estratégica abarca las rutas que conectan a España con mercados de gran y creciente importancia. En América, EEUU es un mercado de gran importancia para España, pero también Brasil y México, países de pujanza económica y creciente importancia comercial e inversora para España. Cabe destacar también en este sentido el potencial demográfico, económico y energético de países como Nigeria, Angola o Sudáfrica en la costa occidental africana. Por su parte, el Atlántico Nororiental y el Golfo de Guinea representan respectivamente la primera y tercera zona de importancia pesquera para España.

A nivel energético, la importancia del eje atlántico de prioridad estratégica es evidente. En la costa occidental africana, Nigeria y Angola proveen alrededor de un 17% de las importaciones españolas de petróleo, mientras que alrededor del 15% de las necesidades de gas españolas provienen del Golfo de Guinea (principalmente de Nigeria).⁷ Por otro lado, América es responsable de más de un 25% de las importaciones de petróleo de España (con México a la cabeza) y de alrededor de un 7% de las importaciones de gas natural (principalmente de Perú y Trinidad y Tobago). En este sentido, cabe destacar que el creciente protagonismo del *shale gas* en EEUU y el potencial de México en este ámbito no hacen sino resaltar la importancia de la conexión americana para el futuro energético y económico de España.

Finalmente, el eje atlántico de prioridad estratégica concentra también buena parte de las amenazas para la seguridad, estabilidad y prosperidad española, incluidos el terrorismo (zona del Magreb-Sahel), la piratería (Golfo de Guinea) y la existencia de redes de tráfico de drogas (Golfo de Guinea, Sahel, Caribe y Suramérica) y de inmigración ilegal (Golfo de Guinea y costa noroccidental africana).

El refuerzo de la posición española en el eje atlántico de prioridad estratégica contribuiría a la diversificación y la seguridad del suministro energético de nuestro país, así como a facilitar nuestro pre-posicionamiento en entornos geográficos y mercados de considerable potencial económico. En este sentido, la proyección estratégica y

⁶ Véase Félix Arteaga (coord.) (2014), *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*, Informe Elcano, nº 18, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-18-espana-mirando-al-sur-mediterraneo-sahel

⁷ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2016), “Informe de supervisión del mercado de gas natural en España”; y Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (2016), “Informe estadístico anual”.

diplomática de España en dicho eje será clave para la consecución de una mayor autonomía y la realización de su potencial en las décadas venideras. Con este fin se podrán considerar las siguientes líneas de acción estratégicas en el ámbito de la Defensa:

- Destinar más recursos a activos de proyección estratégica y en concreto a la Armada.
- Reforzar la presencia naval (de superficie y submarina) en el eje atlántico de prioridad estratégica.
- Refuerzo de nuestros lazos bilaterales con Portugal a nivel político-estratégico, estratégico-militar, de inteligencia y operacional (en especial en el ámbito naval). En concreto, sería conveniente reforzar la cooperación bilateral ibérica en el desarrollo de capacidades, la industria de defensa y el ámbito de la educación militar, con el fin de sentar las bases para un partenariado estratégico avanzado y sostenible.
- Potencialización del papel de Las Palmas como principal “hub” de proyección estratégica en el eje atlántico; y reforzar nuestros puntos de apoyo logístico en otros tramos del eje atlántico, a través del refuerzo o el desarrollo de acuerdos de acceso militar y el refuerzo de relaciones bilaterales estratégicas con países relevantes (ej. Cabo Verde, Guinea Ecuatorial, México, Colombia o Brasil).
- Refuerzo y consolidación de la red de agregadurías en África Occidental e Iberoamérica, con el fin de mejorar nuestro conocimiento situacional en el eje atlántico de prioridad estratégica y reforzar nuestra movilidad y proyección marítima.
- Refuerzo de las relaciones estratégicas bilaterales con distintos países clave del continente americano (por ejemplo, México, Colombia, Brasil, Perú y Chile) y de la costa occidental africana (Mozambique, Angola, Nigeria y Sudáfrica). Una mayor cooperación bilateral con estos países en los ámbitos político-estratégico, de inteligencia y operacional contribuirá así mismo a favorecer la implantación de nuestras empresas de defensa en estos mercados, de gran proyección a medio y largo plazo.
- Promoción de acuerdos de participación de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con varios países ibero-americanos, en particular México (que ya cuenta con un partenariado estratégico con la UE), Colombia, Brasil, Perú y Chile.
- Utilizar la influencia española en la Agencia de Defensa Europea (EDA) para promover una mayor cooperación entre dicha agencia y los países iberoamericanos. El ámbito que mayores oportunidades ofrece en este sentido es, quizá, la participación *ad-hoc* de países sudamericanos en programas de desarrollo de capacidades y de investigación y desarrollo (preferiblemente aquellos en los que España y sus empresas jueguen un papel importante).

- Fomentar nuestra condición marítima en la PCSD de la UE, con especial énfasis en la costa occidental africana. Promover una mayor implicación de la UE en la zona en diversos ámbitos relevantes (ej. fomento de diálogos estratégicos, cooperación en materia de ejercicios, formación y seguridad marítima, etc.).
- Promocionar el refuerzo de las relaciones entre la OTAN y los países iberoamericanos, en particular Colombia, Brasil, Chile y México.
- Establecimiento de un diálogo bilateral con EEUU con el fin de promocionar una mayor cooperación estratégica en la cuenca atlántica, aprovechando el interés estadounidense en la llamada *Atlantic Basin Initiative*, que promueve la idea de una mayor integración económica y diálogo político entre Europa, América del Norte, África Occidental y América Central y del Sur. En concreto, España podrá plantear a EEUU la posibilidad de utilizar la OTAN para desarrollar la dimensión de defensa de esa visión de un espacio atlántico integrado, a través de foros de diálogo político entre la Alianza Atlántica y los países de África Occidental y América Central y del Sur, iniciativas de diplomacia de defensa, seguridad marítima e intercambios educacionales.
- Refuerzo de la participación española en la lucha contra tráfico ilícitos en el Caribe y América Central y del Sur, mediante un mayor esfuerzo en el ámbito de la vigilancia marítima. Establecimiento de un diálogo estratégico con EEUU, México y Colombia para ese fin.
- Refuerzo de la cooperación bilateral con Francia y EEUU en el ámbito de la inteligencia militar y las operaciones especiales, con especial énfasis en el cinturón sahel-sahariano.

Conclusión

Al resaltar el carácter atlántico de España, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 ha puesto sobre la mesa la necesidad de concebir la política exterior y de defensa en términos globales, y de pensar y urdir más allá del tradicional énfasis en Europa y el Mediterráneo. Esta consideración cobra especial relevancia en un contexto geopolítico y económico global en el que el peso relativo de Europa y su vecindario están en declive, y en el que los países europeos tienen la obligación de lanzarse más allá de su vecindario inmediato en busca de prosperidad e influencia política. A diferencia de la mayoría de países europeos, la personalidad y la potencialidad estratégica de España no se agotan ni en Europa ni en el Mediterráneo.

Las vertientes euro-mediterránea y atlántica de la personalidad española no son ni mucho menos contradictorias. Por un lado, en un mundo de superpotencias de dimensiones continentales, es muy difícil para un país como España hacer valer su posición global por sí misma. En este sentido, la UE, la OTAN y sus relaciones bilaterales con aliados europeos clave (tales como Portugal, el Reino Unido y Francia) ofrecen a España un resorte indispensable para hacer proyectar su carácter atlántico y global. Por otro lado, en un mundo cuyo centro de gravedad geopolítico y económico se aleja de Europa, España y otros países atlánticos del viejo continente tienen la

responsabilidad histórica de articular una nueva visión para la política exterior europea. Dicha visión debe hacer hincapié en la importancia estratégica del mar, en tanto que autopista que conecta a Europa con los mercados y teatros que marcaran el ritmo económico y geopolítico del mundo en el siglo XXI.