

España y Portugal: oportunidades para la cooperación

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @rielcano 

Esta publicación se enmarca en un proyecto conjunto del Real Instituto Elcano y el Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) para elaborar un Informe sobre las relaciones bilaterales entre España y Portugal.

Tema

La cooperación militar entre Portugal y España ha sido prometedora en las formas y decepcionante en los resultados. El cambio del contexto estratégico al sur de la Península Ibérica y los nuevos esquemas dentro de la OTAN y la UE ofrecen la posibilidad de superar ese diagnóstico.

Resumen

A pesar de que sus políticas de defensa han evolucionado de forma similar y sus fuerzas armadas han recorrido los mismos itinerarios de transformación, lo han hecho por separado porque las diferencias internas en materia de cultura estratégica, capacidades, presupuestos y prioridades han prevalecido sobre las oportunidades externas. No obstante, los cambios estratégicos de los últimos años en la vecindad de la Península afectan directa y gravemente a la seguridad y la defensa de España y Portugal y suponen tanto un reto como una oportunidad para superar el estado actual de la relación bilateral. Del mismo modo, la implementación de la Estrategia Global de la UE y la preocupación por el “flanco Sur” en la OTAN abren nuevas ventanas de oportunidad.

Este ARI especula con la posibilidad de que ambos países aprovechen estos factores de cambio externos para acentuar su cooperación militar. Para ello deben tenerse en cuenta los factores que han obstaculizado esa cooperación hasta ahora, los factores que podrían apoyar su revitalización y, como conclusión, algunas opciones posibles para reforzar la cooperación militar entre los dos países.

Análisis

Introducción

La cooperación militar entre Portugal y España tuvo que esperar a que España entrara en la Alianza Atlántica. Portugal afrontó la Guerra Fría como miembro fundador de la OTAN, desarrollando su vocación atlántica y las relaciones privilegiadas con EEUU. Por el contrario, España inició su cooperación militar mediante los Acuerdos con EEUU que indirectamente le asociaban al futuro de la OTAN hasta ingresar de forma titubeante en dicha alianza. Ambos países ingresaron a la vez en la UE, pero entonces no existía ninguna oportunidad de cooperación militar en su marco, tal y como luego se desarrollarían a partir de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Compartiendo ambos marcos multilaterales, las relaciones bilaterales iniciaron un largo proceso de normalización debido a las divergencias y prejuicios acumulados, por lo que la cooperación militar se dedicó, fundamentalmente, a construir procesos de confianza entre los cuadros militares e institucionales de sus fuerzas armadas. Las primeras oportunidades para la cooperación militar llegaron con las operaciones militares de los Balcanes, donde tropas españolas y portuguesas compartieron escenarios de actuación.

Esta socialización se repitió posteriormente en otros escenarios geográficos como se indica más adelante. Sin embargo, la normalización en el nivel táctico y operativo no se repitió en los niveles superiores y ambos países no emularon las experiencias de integración que otros países aliados y europeos pusieron puesto en marcha para integrar sus capacidades y lograr economías de escala aprovechando la proximidad geográfica y la afinidad estratégica.

Los motivos para dar un salto cualitativo en la cooperación militar se han multiplicado en los últimos años. La desestabilización de los países del norte de África como consecuencia de las revueltas asociadas a la “primavera árabe” ha alterado un contexto de cooperación con esos países dentro de la Iniciativa 5+5. Diseñada para generar confianza y favorecer las relaciones militares entre los países de ambas orillas del Mediterráneo Occidental, la Iniciativa no ha podido hacer frente a la emergencia del terrorismo y la insurgencia yihadistas al sur de la Península. Tampoco la OTAN y la UE han conseguido, hasta ahora, definir sus opciones de intervención, por lo que Portugal y España se encuentran con una situación de mayor riesgo que la del resto de sus aliados y socios en lo que supone una fragmentación regional de riesgos (simplificados en la terminología por los flancos sur y este). En segundo lugar, las relaciones bilaterales con EEUU han cambiado significativamente. Su adaptación al contexto geoestratégico cambiante, especialmente en Oriente Medio y Norte de África, ha alterado la prioridad estratégica con Portugal (a la baja) y con España (al alza), disminuyendo o aumentando, respectivamente, la presencia militar estadounidense en las bases de apoyo. El cambio de prioridades –especialmente con una Presidencia tan imprevisible como la de la Administración Trump– también ha reducido el interés estratégico de la península europea para EEUU que aboga por una mayor responsabilidad de sus aliados y de la UE en la carga de la defensa. Por último, la reactivación de la defensa en la UE tras la congelación del TUE aprobado en Lisboa, abre nuevas expectativas a la colaboración bilateral y subregional de ambos países. La implementación de la Estrategia Global es un proceso en construcción abierta que puede cambiar las bases nacionales de la defensa tal y como las hemos conocido hasta ahora si se la defensa europea progresa en su integración.

Factores que favorecen la cooperación militar

Ambos países han revitalizado recientemente su cooperación bilateral. En el plano político, los ministros de Defensa han coordinado posiciones, visitas e iniciativas durante los últimos años en la OTAN y en la UE (la última reunión el 6 de febrero de 2016 en Oporto con los ministros de Defensa de Francia e Italia). Institucionalmente, el último Acuerdos de Cooperación de 2015 tiene ya nivel de tratado y los jefes de Estado Mayor

de la Defensa se reúnen regularmente en los Consejos Peninsulares o en los Consejo de Seguridad y Defensa previos a las Cumbres Bilaterales. Esta revitalización contrasta con la falta de resultados prácticos en el terreno militar hasta ahora, pero es una condición indispensable de partida para cualquier posible iniciativa de mayor cooperación como las que se señalan más adelante.

La mejor sintonía ha permitido en el pasado una presencia militar conjunta en operaciones de la OTAN en los Balcanes, Afganistán y los países bálticos, con la UE en África y con Naciones Unidas en Líbano. Sus fuerzas armadas también han contribuido a unidades multinacionales como Euromarfor y Eurofor y tomado parte en las rotaciones de fuerzas de la OTAN (VJTF) y de la UE (*Battlegroups*) donde lo han hecho ya seis veces hasta 2017. Sin embargo, todas estas experiencias no se han traducido en ninguna unidad permanente, liderazgo o iniciativa conjunta. Sus fuerzas armadas no viven de espaldas pero no han llegado todavía a ninguna relación estable y visible.

Si la situación de riesgo que describen los documentos de Defensa y Seguridad Nacional de ambos países es tan grave como la que describen desde el Golfo de Guinea al Cuerno de África pasando por el Sahel, ambos países deberían dar prioridad a esos escenarios en su postura militar. Los dos países se encuentran en los bordes de la falla económica, social y política más honda del planeta (superior a la de EEUU y México) debido a la desestabilización política, el retroceso económico y social, y la presión demográfica y medioambiental que sufren todos los países del arco de crisis que comparten. Esas condiciones difíciles han puesto en marcha un flujo migratorio que se dirige al norte atravesando la Península Ibérica. La oleada migratoria y de refugiados de los últimos años es sólo la punta de un iceberg que se ha acumulado en territorio africano y que –hasta ahora– se ha desplazado por el Mediterráneo central y oriental pero que podría desplazarse al occidental y crear una grave situación de seguridad en la Península. La experiencia vivida por Italia o Grecia muestra que el peso de la respuesta corresponde a los países fronterizos y que la solidaridad colectiva tarda en llegar. La situación de riesgo compartido y diferenciado debería llevar a ambos países a abandonar su postura reactiva actual (preocuparse por los riesgos) y cambiarla por otra más proactiva (reforzar la cooperación) para prevenirlos. No se entendería que España y Portugal no hicieran nada nuevo en común mientras aumenta la presión del terrorismo yihadista, la insurgencia o los flujos migratorios incontrolados en sus fronteras.

Los obstáculos estructurales

La cooperación militar entre países vecinos precisa algo más que proximidad geográfica. Como demuestran las experiencias europeas bilaterales y multilaterales de cooperación que proliferan por Europa, su sostenibilidad y eficacia depende de una afinidad estratégica, de compartir una visión similar del uso de la fuerza para dar sentido a la cooperación militar y previsibilidad a las decisiones. También se necesita una homologación de capacidades en aquellas áreas donde se desee cooperar, para evitar modelos asimétricos en las que un miembro impone su hegemonía.

Cualquier posible integración de las capacidades peninsulares se encuentra con el obstáculo de las visiones y culturas estratégicas. Respecto a las visiones, Portugal tiene

una acendrada vocación atlántica de la que carece España y que han reafirmado todos sus conceptos estratégicos desde 1974. El Atlántico es el espacio natural donde se proyecta su poder militar debido a su extraordinaria extensión. Por el contrario, España no tiene otro espacio prioritario de proyección estratégica que el que determinen sus compromisos internacionales. Ninguno de los dos ha capitalizado sus relaciones privilegiadas con las comunidades hispana y lusófona hasta el punto de darles una dimensión militar. España no lo ha intentado, y aunque su Directiva de Defensa Nacional de 2004 aludió a la cooperación con América Latina, esta no ha pasado del marco restringido de la diplomacia de defensa, que está limitado a la cooperación institucional y de capacitación.

Las culturas estratégicas, es decir la forma en la que los responsables, las elites y las opiniones públicas ven el uso de la fuerza, las relaciones y alianzas de defensa también difieren notablemente. En España, el efecto combinado del antimilitarismo asociado a la dictadura, la contestación a la presencia de bases militares estadounidenses o la fractura sobre el ingreso o salida de la OTAN, referéndum mediante, han llevado a los responsables de defensa a adoptar un bajo perfil de protagonismo, reactivo y calculado para evitar poner en su contra a lo que suponen a la mayoría de la población. Por el contrario, los responsables de decisiones sobre defensa portugueses no tienen ese complejo inhibitor a la hora de tomar decisiones sobre defensa. Eso no quiere decir que la opinión pública no influya en los procesos de decisiones, como se ha visto en relación con la supresión del servicio militar obligatorio o la participación en operaciones militares como las de Irak. Sin embargo, la diferencia cultural se traduce en falta de previsibilidad sobre el empleo de las capacidades conjuntas, ya que depende de las circunstancias sociales y políticas coyunturales. También en diferencias a la hora de autorizar las operaciones militares en el exterior, un proceso más complejo en España que en Portugal donde no es necesaria la autorización previa aunque el Gobierno debe informar a la Asamblea de la República de su envío y de la situación. También afecta a las restricciones al uso de la fuerza (*caveats*) según la exigencia militar de cada operación y de la situación política doméstica. Aunque ambos países están preparados para combatir, normalmente optan por roles de mantenimiento de la paz, adiestramiento y de estabilización con reglas de enfrentamiento muy limitadas.

Las diferencias en capacidad militar son obvias y favorecen una relación asimétrica en la mayoría de las opciones de cooperación. Las diferencias en las estructuras y número de las fuerzas dificulta una cooperación paritaria, tal y como demuestra la aplicación a ambos países del Índice Elcano de Presencia Global de la Figura 1. En ella se observa que la capacidad de proyección militar española es siete veces superior a la portuguesa, contabilizando el despliegue de fuerzas y la de un equipo militar de carácter expedicionario.

Figura 1. España y Portugal: capacidad de proyección militar



Fuente: Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

En términos presupuestarios, la Figura 2 refleja el diferencial de gasto en unos presupuestos españoles caracterizados por la desinversión, mientras que los portugueses se han mantenido estables a pesar de las difíciles condiciones económicas del pasado inmediato.

Figura 2. Evolución del esfuerzo militar comparado

	Países	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Tropas desplegadas	Portugal	0	1.234	1.596	715	674	285
	España	64	1.412	2.505	2.039	2.512	1.027
Gasto militar (€ mn)	Portugal	1.333	2.013	2.393	3.248	3.563	3.322
	España	7.165	8.573	11.151	12.864	14.883	12.716
% PIB	Portugal	2.4	2.3	1.9	2.0	2.0	1.9
	España	2.3	1.9	1.7	1.4	1.4	1.2

Fuente: elaboración propia sobre datos del IISS *Military Balance* (tropas) y SIPRI *Military Expenditure Database*.

Otro elemento asimétrico en la relación es la diferencia de las capacidades industriales en ambos países. Esto afecta a la autonomía estratégica de los dos para llevar a cabo misiones individuales o liderar unidades/operaciones multinacionales. Individualmente, ninguno de los dos países podrá contar con capacidades militares que sólo se pueden

desarrollar en colaboración con otros aliados, lo que reduce el ámbito de autonomía estratégica conjunta de cara al futuro.

Finalmente, la cooperación depende de si se comparten o no la percepción de riesgos. Aunque la Estrategia de Seguridad Nacional de España y el Concepto Estratégico de la Defensa Nacional de Portugal, ambos de 2013, presentan catálogos de riesgo similares como la proliferación, el terrorismo, el crimen organizado, los conflictos intraestatales o la ciberseguridad, entre otros, Portugal refleja una mayor preocupación por el control de la zona económica exclusiva mientras que en España preocupa más la emigración o la inestabilidad financiera. Mientras que no coincidan en las prioridades, como la amenaza compartida al Sur, será difícil traducir la voluntad política y militar de cooperación en un objetivo estratégico concreto.

Conclusiones

Los ámbitos de cooperación entre Portugal y España con potencial de crecimiento son los siguientes:

- **Estructuras de fuerzas.** Ambos países están reformando sus estructuras de fuerzas. Dentro de la proyección de fuerzas, España pretende disponer de 10.000 efectivos para operaciones internacionales y 5.000 para operaciones expedicionarias. Portugal también va a contar con un grupo de fuerzas modulares para desplegar en el exterior. Con esas tropas deben participar en las rotaciones de la OTAN en el este y norte de Europa y de la UE en los *battlegroups* tras su revisión. Si no existen obstáculos técnicos para crear una unidad conjunta permanente, no deberían existir obstáculos políticos para hacerlo. No es necesario pensar sólo en formar grandes unidades, sino también en poner en común y compartir nuevas áreas como la ciberdefensa, los vehículos no tripulados, el espacio u otros que visibilizaran el interés común.
- **Fondos adicionales para la defensa.** Las dificultades económicas han obligado a ambos países a elegir entre cantidad o calidad y las fuerzas armadas han tenido que reducir gastos en sostenimiento y concentrando la operatividad cada vez en menor número de unidades. Ahora, si los gobiernos cumplen los compromisos de gasto adquiridos en el marco de la OTAN (2% del PIB en 2024 y 20% de inversión en equipos sobre el porcentaje anterior), las fuerzas armadas dispondrán de dinero nuevo para reponer inventarios, mejorar el sostenimiento y desarrollar los programas de modernización. Del mismo modo, una mejora de la financiación de las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) mediante el mecanismo Athena permitiría una mayor contribución de ambos países. Aunque la llegada de dinero fresco no está garantizada, podría abrir una ventana de oportunidad a la cooperación bilateral.
- **Reforma del sector de la seguridad.** La Estrategia Global de la UE va a potenciar las misiones de reforma del sector de la seguridad y el desarrollo de capacidades locales. Hasta ahora, miembros de las fuerzas armadas de ambos países contribuyen individualmente a esas misiones de la UE, pero convendría pensar la posibilidad de cooperar para liderar proyectos de asistencia con fondos

propios o de la UE en zonas de África donde coincidan los intereses estratégicos de ambos países. También se podría explorar esa posibilidad dentro del marco de la Iniciativa 5+5 con los países mediterráneos. Al hacerlo, ambos países contribuirían de forma más significativa que hasta ahora a generar el nivel de resiliencia que pretende la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE en la vecindad europea.

- **Capacidades militares.** Ambos países precisan equipamiento avanzado para los nuevos tipos de guerra. Los multiplicadores de su poder militar incluyen, entre otros, medios no tripulados, sistemas de mando, control, comunicaciones e información (C4I), ciberdefensa, vigilancia, reconocimiento, adquisición de blancos e inteligencia (ISTAR) y repostaje en vuelo. Aprovechando la oportunidad que abre el *European Defence Action Plan*, Portugal y España podrían codefinir las capacidades que precisan e integrar consorcios para desarrollarlas junto a otros socios europeos (colaborar en la definición de capacidades militares futuras). Esto aumentaría no sólo la autonomía estratégica europea sino la de los dos países.
- **Contribución de sus fuerzas armadas a tareas de apoyo a la seguridad interior.** Ya que ambos países contemplan la participación de sus fuerzas armadas en apoyo a las de seguridad, e incluso disponen de unidades especializadas en el apoyo a las emergencias, se abren oportunidades de cooperación previstas tanto en casos de desastres naturales o atentados terroristas (art. 222 TFUE). Los incendios forestales o la seguridad marítima muestran oportunidades de crecimiento para la cooperación bilateral.
- **Cooperación hacia el Sur.** Desde que se inició el debate en la OTAN sobre el “flanco sur”, España y Portugal han tratado de llamar la atención de los países del sur de Europa sobre la necesidad de desarrollar un concepto estratégico para el Sur. Mientras en la UE sigue pendiente su desarrollo, en la OTAN se ha creado un Centro de Evaluación MENA en el Cuartel General de Nápoles. Los dos países tienen que aprovechar esta oportunidad para, primero, estrechar su cooperación militar, estratégica y académica bilateralmente y, segundo, para aprovechar las oportunidades que la amenaza del Sur abre para sus fuerzas armadas. Los países aliados y europeos han respondido a la fragmentación estratégica integrando algunas unidades para demostrar su coherencia estratégica. A falta de un liderazgo alternativo (tipo *NATO Framework Nation*), les corresponde a España y Portugal predicar con el ejemplo y crear conceptos, doctrinas o unidades especializadas en la intervención rápida al sur.
- **La cooperación estructurada permanente.** La implementación de la Estrategia Global ha abierto el debate sobre si la colaboración será o no a varias velocidades y si el modelo de cooperación será o no inclusivo. España ha apostado por una velocidad mayor, aunque abierta a la participación de otros Estados miembros como Portugal. Cualquiera que sea la decisión final, formar parte del nuevo esfuerzo de integración tendrá repercusiones irreversibles en la defensa de los países ibéricos y en sus relaciones bilaterales.