

España, EEUU y la defensa: ¿de base operacional a socio estratégico?

Luis Simón | Director de la oficina de Bruselas del Real Instituto Elcano y profesor de investigación en la Universidad Libre de Bruselas | @LuisSimm 

Tema

España debería dejar de ser “base operacional” y avanzar hacia un nuevo paradigma, el de “actor estratégico y socio privilegiado” de EEUU.

Resumen

En un ARI previo se analizaron algunas de las posibilidades que la nueva Administración estadounidense y el comienzo de una nueva legislatura en España podrían presentar para la relación bilateral España-EEUU en el ámbito de la defensa. En concreto, se resaltó la necesidad de adoptar una nueva política que deje atrás el paradigma actual de “España como base operacional” y de avanzar hacia un nuevo paradigma: “España como actor estratégico y socio privilegiado” (de EEUU). Partiendo de ese objetivo estratégico, este ARI esboza una serie de medidas específicas.

Análisis

En lo que a Europa y Oriente Medio se refiere, EEUU se enfrenta a un dilema estratégico. Por un lado, el resurgir estratégico ruso ha llevado a la Administración Obama a adoptar una serie de despliegues militares en Europa del Este e impulsar una serie de medidas en el seno de la OTAN encaminadas a reafirmar el compromiso estadounidense con la seguridad europea, y a reforzar la disuasión. Así mismo, la creciente inestabilidad en Oriente Medio y el Norte de África no hacen sino resaltar el valor de Europa para EEUU, en tanto que base operacional y fuente de apoyo a posibles iniciativas diplomáticas y militares estadounidenses en Oriente Medio. Por otro lado, el compromiso de Obama de dar prioridad estratégica a la región Asia-Pacífico y su voluntad de evitar una excesiva escalada de tensiones con Rusia parecen imponer ciertos límites al compromiso estratégico de EEUU con Europa (e incluso con Oriente Medio). La intención del presidente Donald Trump de entablar un diálogo estratégico con Rusia y reforzar el papel de EEUU en la lucha contra el terrorismo islámico en Iraq o Siria podría introducir ciertos matices en la política exterior y de seguridad estadounidense en Europa y Oriente Medio. Sin embargo, parece razonable suponer que la nueva Administración respetará el compromiso estadounidense con la defensa de los países miembros de la OTAN, y que dicho compromiso no se verá sustancialmente afectado por un posible diálogo con Rusia en torno a Siria o Iraq.

En última instancia, Trump tendrá que lidiar con el mismo dilema estratégico que Obama, a saber, la necesidad de reconciliar, por un lado, la condición de EEUU de máximo garante de la OTAN y la seguridad europea, y reafirmar su compromiso en la

lucha contra el terrorismo islamista y, por otro lado, la voluntad de no destinar demasiados recursos militares a Europa u Oriente Medio y de no rivalizar con Rusia. Ante semejante disyuntiva, España podría presentarse como un referente especialmente atractivo para EEUU. Cabría destacar en este sentido la condición geoestratégica de la Península Ibérica de “doble o triple fulcro”, conectando a la vez Europa y África, el Atlántico y el Mediterráneo, e incluso (a través de las Islas Canarias) el Atlántico Norte y Sur. Dicha condición de “doble o triple fulcro” resaltaría el atractivo de España como plataforma o base operacional, convirtiendo a nuestro país en un recurso para la proyección de medios anfibios, navales y de operaciones especiales estadounidenses en Europa y sus regiones colindantes. Así mismo, la relativa distancia entre la Península Ibérica y los principales teatros operacionales en Europa del Este y Oriente Medio confieren un sentido de “profundidad estratégica” a la postura de fuerza de EEUU en Europa y su vecindario, dotándole a su vez de una mayor flexibilidad y libertad de maniobra (tanto operacional como diplomática) en comparación con posibles alternativas de bases en Europa del Este, en el Norte de África o en Oriente Medio.

La importancia estratégica de España para EEUU vendría avalada por las recientes decisiones estadounidenses de desplegar cuatro destructores *Arleigh Burke* en la base naval de Rota (firmada a finales de 2011 por la Administración Obama y en la segunda legislatura del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, e implementada por el gobierno de Mariano Rajoy durante su primera legislatura) y de posicionar hasta 2.500 marines en la base de Morón de la Frontera. Aunque aún es prematuro intentar predecir la línea política que seguirá el presidente Trump respecto a España, el emplazamiento geoestratégico de la península Ibérica (en Europa y de camino a Oriente Medio, pero suficientemente alejada de los principales focos operacionales en ambas regiones), pareciera conferir a la acción estratégica estadounidense en Europa y Oriente Medio la flexibilidad que a la Administración Trump debe convenir. En este sentido, España debería hacer todo lo posible por incentivar a EEUU para que continúe haciendo un uso extensivo de sus bases en Rota y Morón, e intentar llevar la relación bilateral a un estadio más avanzado, lo cual podría reportar a nuestro país importantes beneficios estratégicos y diplomáticos a medio y largo plazo.

Como punto de partida para un posible salto cualitativo en la relación estratégica bilateral entre España y EEUU, se identifican dos posibles líneas de acción política: (1) la consolidación y explotación de aquellos atributos geoestratégicos de la península Ibérica identificados como prioritarios por parte de EEUU (a saber, los ámbitos antimisiles/Europa/Mediterráneo y África/anfibio/operaciones especiales); y (2) el desarrollo de otras dimensiones de la alianza España-EEUU de interés específico español y no necesariamente contenidos en la visión proyectada desde EEUU hacia España, a saber, el refuerzo del componente político-estratégico de la relación bilateral (más allá del estrictamente militar/operacional) y la explotación del potencial extra-europeo (direcciones Atlántica e Indo-Pacífica) de la alianza. La promoción de dichos objetivos requiere el incremento de la inversión española en defensa, utilizando como punto de partida el compromiso adquirido por el presidente Rajoy de aumentar el presupuesto hasta el 2% del PIB en 2020 (adquirido en la cumbre de Gales de la OTAN en septiembre de 2014), así como un mayor esfuerzo a la hora de promocionar la cultura de defensa en España.

(1) Consolidación de las bases de la relación bilateral España-EEUU

El refuerzo de la alianza bilateral con EEUU requiere ir más allá de la celebración de decisiones (pasadas o futuras) de EEUU de destinar más recursos a sus bases en España, o de refrendar dichas decisiones. Dado su propio interés en reforzar la relación estratégica con EEUU, España podría adoptar una actitud pro-activa hacia la realidad de la presencia estadounidense en su territorio, poniendo en marcha medidas encaminadas a “dar otra vuelta de tuerca” a dicha presencia (en Rota y Morón) y crear los incentivos necesarios para que EEUU haga un uso más extensivo de sus bases en España. Dichas medidas podrían incluir un mayor énfasis en tareas de formación, entrenamiento y ejercicios bilaterales; una mayor coordinación bilateral en ámbitos como la inteligencia, la vigilancia y el reconocimiento (especialmente en el Mediterráneo, el Norte de África, el Sahel, el Golfo de Guinea, el Levante o el Mar Rojo); una mayor implicación de las Fuerzas Armadas españolas en las misiones y tareas realizadas por las fuerzas de EEUU radicadas en España (especialmente en los ámbitos de la defensa antimisiles, de seguridad marítima, capacidad anfibia y de operaciones especiales); y el desarrollo de los vínculos de Rota y Morón con una más amplia infraestructura nacional que apoye la acción conjunta de nuestras fuerzas marítimas, anfibas y de operaciones especiales.

(1.1) Direcciones europea y mediterránea: defensa antimisiles balísticos/componente marítimo

La designación de Rota como eje articulador del sistema de defensa antimisiles europeo y principal núcleo del despliegue naval estadounidense en Europa avala la importancia geoestratégica de España, ofrece una oportunidad para reforzar la relación bilateral con EEUU, así como para reforzar capacidades propias en los ámbitos antimisiles y marítimo. Con el fin de explotar estas ventajas, España podría incrementar su participación en tareas de defensa antimisiles e invertir en capacidades y estructuras que refuercen la postura de EEUU en Rota. En este sentido, se podrán considerar las siguientes acciones específicas:

- Aumentar progresivamente la implicación de nuestras fragatas F-100 en la defensa antimisiles, a través de: tareas de apoyo a los destructores estadounidenses; la realización de maniobras conjuntas; el despliegue de oficiales de la Armada Española en destructores *Arleigh Burke* de la *US Navy* y en el Centro de Mando y Control Operacional de EEUU en Rota; y, en última instancia, la dotación de capacidades de defensa antimisiles a nuestras fragatas F-100, a través de posibles acuerdos con EEUU que incluyan el despliegue de misiles SM3 en nuestras F-100.
- Considerar la posibilidad de desarrollar un Centro de Excelencia y Formación de la Armada Española en materia de defensa aérea y antimisiles en Rota. Este centro podría nutrirse de la experiencia operacional de oficiales estadounidenses desplegados en Rota, así como de la experiencia acumulada por oficiales de la Armada en operaciones conjuntas. Dado el componente OTAN del escudo antimisiles europeo, y la existencia de un proyecto de *Smart Defense* aliado de adiestramiento en al ámbito de la defensa contra misiles balísticos, dicho centro tendría opciones de recibir certificación y financiación de la Alianza.

- Reforzar la cooperación bilateral con EEUU en materia de inteligencia, reconocimiento y vigilancia marítima y buscar una mayor coordinación entre el Centro de Vigilancia Marítima de la Armada en Cartagena y los activos de la *US Navy* en el Mediterráneo, incluyendo su despliegue de Rota así como su Centro de Mando y Control en Nápoles.
- Desarrollar el vínculo institucional entre el Centro de Satélites de Torrejón y la Base Naval de Rota. En concreto, se podrá contemplar la posibilidad de crear una unidad/sección OTAN en el complejo de Torrejón, que constituiría el principal enlace con la Base Naval de Rota. Dicha medida, a su vez, podría contribuir al refuerzo de la relación entre la OTAN y la UE.

(1.2) Dirección africana: proyección anfibia y de operaciones especiales

La creciente importancia de Morón para EEUU ofrece a España una oportunidad excelente a la hora de reforzar la cooperación bilateral en los ámbitos anfibia y de operaciones especiales, consolidando así sus capacidades propias y reforzando su posición de cara a posibles contingencias en África u Oriente Medio. En este sentido, España deberá considerar la presencia estadounidense en Morón como un activo estratégico, y valorar medidas encaminadas a reforzar dicha presencia y explotarla para beneficio propio. Estas medidas podrían incluir algunas de las siguientes iniciativas específicas:

- Aumento de la presencia de oficiales y activos españoles de Infantería de Marina y Operaciones Especiales en la base de Morón de la Frontera, con el fin de generar una masa crítica que permita crear un programa bilateral ambicioso de ejercicios conjuntos y entrenamientos con los marines de EEUU destinados allí. En este sentido, se podría considerar la posibilidad de organizar en la Brigada de Infantería de Marina (BRIMAR) una unidad similar a la *Special Purpose Marine Air-Ground Task Force –Crisis Response– Africa*, una unidad anfibia especial de reacción rápida estadounidense basada permanentemente en Morón.
- Creación de un centro nacional de formación y entrenamiento de operaciones especiales en la zona de Sevilla, con un fuerte componente bilateral España-EEUU. Esto podría allanar el camino para el posible establecimiento de un “Centro de Excelencia OTAN de Operaciones Especiales” en Sevilla, y contribuiría a reforzar el papel de España en la arquitectura de mando de operaciones especiales de la OTAN, que se encuentra en la actualidad en su fase de desarrollo.
- Establecimiento de un diálogo bilateral España-EEUU con el fin de elaborar los parámetros de una estrategia conjunta de negación de acceso y área (*Anti-Access/Area Denial*) que “cubra” el Estrecho de Gibraltar e incluya una mayor cooperación España-EEUU en el ámbito de la defensa antimisiles táctica (PAC-3 y THAAD). Este punto podría ser especialmente atractivo para EEUU, dada la necesidad de proteger su creciente inversión estratégica en el sur de España.

- Seguir aumentando la cooperación bilateral con EEUU en otros teatros del vecindario europeo ampliado que no sean aparentemente de relevancia inmediata para la seguridad nacional de España pero que aun así ofrezcan oportunidades para reforzar nuestras capacidades nacionales en ámbitos prioritarios, así como para reforzar nuestros lazos operacionales con EEUU. Algunos ejemplos en este sentido podrían incluir la contribución de España a tareas de formación y entrenamiento en Iraq o su compromiso con la defensa aérea y antimisiles en Turquía.

(2) Desarrollo de nuevas direcciones en la relación bilateral España-EEUU: dimensiones político-estratégica y extra-regional

La consolidación de las capacidades españolas en los ámbitos de defensa antimisiles, seguridad marítima, anfibia y de operaciones especiales en Europa, África y Oriente Medio debe estar acompañada por el desarrollo de otras dimensiones en la relación bilateral, que no han sido necesariamente identificadas como prioritarias por EEUU, pero que serían de interés estratégico para España. Cabe resaltar la necesidad de reforzar las bases político-estratégicas de la relación bilateral de defensa España-EEUU (muy centrada actualmente en el ámbito estrictamente militar/operacional) y la de desarrollar la proyección marítima extra-regional (en particular en el Atlántico Sur y Occidental y en el corredor marítimo Indo-Pacífico).

(2.1) A nivel político-estratégico

Como ya se ha señalado, quizá uno de los principales defectos de la relación bilateral entre España y EEUU es su fijación en el nivel militar y su correspondiente falta de “anclaje” político-estratégico. Esto contrasta con otros países como el Reino Unido y Francia, que, además de mantener unas excelentes relaciones con EEUU a nivel militar, invierten también importantes recursos financieros e intelectuales en cultivar las bases político-estratégicas de su relación bilateral con la superpotencia norteamericana. Si bien el nivel militar es de capital importancia, la rentabilidad política de dicha cooperación y el potencial de un país (en este caso España) de ejercer influencia sobre EEUU dependería en última instancia de la confianza política. Con el fin de mejorar su posición a nivel político-estratégico, España debería invertir no sólo el desarrollo de sus relaciones institucionales con EEUU, sino también promover mayores contactos en el ámbito de la sociedad civil, en aras de asegurarse que la relación bilateral se asienta sobre unos cimientos sólidos. En este sentido, se podría prestar especial atención a la necesidad de reforzar la presencia de actores públicos privados españoles en los debates estratégicos en Washington, pudiendo considerarse alguna de las siguientes medidas:

- Establecimiento de un acuerdo marco de intercambio de oficiales que podría incluir estancias periódicas de oficiales españoles en los Departamentos de Estado y de Defensa de EEUU y podría, recíprocamente, dar también lugar a la acogida de oficiales de enlace estadounidenses en los Ministerios de Exteriores y Defensa españoles.
- Potenciar las estancias o visitas de larga duración de analistas y expertos españoles en asuntos estratégicos en los principales *think-tanks* de Washington.

Esto contribuiría sustancialmente a profundizar los lazos bilaterales entre España y EEUU así como a reforzar la influencia de España a la hora de promocionar ciertas ideas e iniciativas de interés en círculos estratégicos estadounidenses, como por ejemplo el potencial de la OTAN en el vecindario sur europeo o el futuro de la defensa antimisiles en Europa. Cabe señalar en este sentido que varios aliados europeos (incluidos Francia, Italia, el Reino Unido o Alemania) cuentan con programas de intercambio regulares con varios de los principales *think-tanks* de asuntos estratégicos estadounidenses.

- Creación de un foro anual de defensa España-EEUU en Washington alrededor de tres componentes: político-estratégico, militar, e industrial-tecnológico. El objetivo sería reunir de forma periódica a las élites político-estratégicas, militares e industriales de ambos países con el fin de discutir posibles opciones de cooperación en cada ámbito.
- Refuerzo de la representación española en posiciones senior en el Mando de Transformación de la OTAN en Norfolk (Virginia), priorizando el despacho de expertos en asuntos tecnológico-industriales. En este sentido, caben destacar los actuales esfuerzos por parte de Francia de implicar a dicho mando en asuntos industriales y tecnológicos, y los esfuerzos de países como Francia y el Reino Unido de reforzar su *expertise* industrial en EEUU con el fin de engancharse al actual proceso de innovación tecnológico-militar estadounidense (conocido como tercera estrategia de *offset*).¹ Estas medidas podrían ir acompañadas de un refuerzo de la presencia industrial en la agregaduría de defensa en Washington, que podría incluir la creación de una representación de la Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE) en la agregaduría.

(2.2) A nivel extra-europeo

- Establecer 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.² En este sentido, España podrá plantear a EEUU la posibilidad de utilizar la OTAN para ayudar al desarrollo de 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.
- Establecimiento de un diálogo con EEUU, México y Colombia para coordinar posturas en torno a la lucha contra tráfico ilícitos en el Caribe y América Central/del Sur, mediante un mayor esfuerzo en el ámbito de la vigilancia

¹ Véase Luis Simón (2015), "Offset strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EEUU?", ARI, nº 14/2015, Real Instituto Elcano.

² Véase Daniel Hamilton (2015), 'A Pan-Atlantic Agenda for EU-US Relations', Atlantic Future Policy Paper, nº 01.

marítima y de las operaciones especiales. Este es un escenario que requerirá especial atención a corto plazo. Cabría resaltar que la participación de las fuerzas armadas españolas en la lucha contra estos tráficos se vería facilitada si España se vinculase, de algún modo, al Tratado de San José de la mano de Colombia.

- Promocionar el refuerzo de las relaciones entre la OTAN y ciertos países ibero-americanos, en particular Colombia, Chile o México.
- Transmitir a EEUU la voluntad de reforzar la cooperación bilateral en los océanos Índico y Pacífico, y de establecer un diálogo estratégico en torno a dicho objetivo. España podrá hacer valer en este sentido su liderazgo indiscutible en la misión anti-piratería de la UE en el Golfo de Adén, así como sus recientes esfuerzos por reforzar sus relaciones con países como Arabia Saudí, la India, Australia, Singapur y Japón (todos ellos referentes importantes para EE.UU. en un contexto Indo-Pacífico). Los despliegues realizados por las F-100 y el AOR Cantabria en colaboración con la *Royal Australian Navy* ofrecen un importante punto de partida, si bien sería conveniente hacer más operativa la relación con Australia y no limitarla a lo industrial. Con el fin de avanzar hacia una mayor cooperación con EEUU en el entorno Indo-Pacífico, España podrá contemplar la negociación de acuerdos de acceso de sus buques y fuerzas militares a bases estadounidenses en el corredor Mar Rojo-Océano Índico, tales como Djibouti, Baréin o Diego García.

Conclusiones

La llegada de Trump a la Casa Blanca ha estado rodeada de constantes especulaciones respecto al futuro de la política exterior y de defensa de EEUU. En concreto, la voluntad del nuevo presidente de reconducir las relaciones con Rusia y destinar más recursos a la lucha contra el terrorismo islamista podrían introducir ciertos cambios en la agenda estratégica estadounidense para Europa y Oriente Medio. No está claro hasta qué punto el presidente Trump estaría comprometido con un supuesto cambio de rumbo en la estrategia estadounidense hacia Europa u Oriente Medio. En cualquier caso, y sin menospreciar dicha posibilidad, Trump tendrá que lidiar con el mismo dilema estratégico que Obama: la necesidad de reconciliar, por un lado, la condición de EEUU de máximo garante de la OTAN y la seguridad europea, y reafirmar su compromiso en la lucha contra el terrorismo islamista y, por otro lado, la voluntad de no destinar demasiados recursos militares a Europa u Oriente Medio y de no rivalizar con Rusia.

La península Ibérica (en Europa y de camino a Oriente Medio, pero suficientemente alejada de los principales focos operacionales en ambas regiones) confiere a la acción estratégica estadounidense en Europa y Oriente Medio la flexibilidad necesaria para mantener “un pie dentro y otro fuera” (de Europa y Oriente Medio). La creciente inversión de las fuerzas armadas de EEUU en las bases de Rota y Morón avalarían este hecho, presentando a su vez una ventana de oportunidad estratégica para España a la hora de avanzar en su relación bilateral con EEUU. Con el fin de explotar esta ventana de oportunidad, este ARI ha esbozado una serie de medidas políticas. Dichas medidas girarían en torno a dos objetivos generales: consolidar y explotar aquellos atributos

geoestratégicos de la Península Ibérica identificados como prioritarios por parte de EEUU (a saber, los ámbitos antimisiles/Europa/Mediterráneo y África/anfibio/operaciones especiales); y abrir nuevos capítulos en la alianza estratégica entre España y EEUU que no estén necesariamente contenidos en la visión proyectada desde EEUU hacia España pero puedan ser relevantes para el desarrollo de la personalidad estratégica de nuestro país, a saber, el refuerzo del componente político-estratégico de la relación bilateral (más allá del estrictamente militar/operacional) y la explotación del potencial extra-europeo (direcciones Atlántica e Indo-Pacífica) de la alianza.