



**NACIONAL**

REPENSAR LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

# Una Estrategia de Seguridad Nacional para España

**Ignacio Cosidó**

Director del Centro para el Bien Común Global de la Universidad Francisco de Vitoria

\* Este Papel compendia los seminarios de los ciclos sobre “Política Exterior y de Seguridad”, “Política de Defensa” e “Inteligencia y Seguridad Nacional” celebrados en la sede de la Fundación FAES, en colaboración con la Universidad Francisco de Vitoria, entre octubre de 2022 y marzo de 2023.





## I. INTRODUCCIÓN

España es una **potencia media con intereses globales**. Somos una de las pocas democracias plenas que existen en el mundo, somos una potencia cultural incontestable, una de las quince economías más desarrolladas del mundo, el tercer país como destino turístico, un socio relevante de la Alianza Atlántica y tenemos una posición geoestratégica privilegiada como puente entre tres continentes. En la Unión Europea somos la cuarta potencia por nuestra dimensión demográfica y económica. Somos punteros en algunos sectores, además del turístico, como el agroalimentario, la industria del automóvil, las infraestructuras y las energías renovables. Tenemos una de las mejores redes de comunicación de Europa en puertos, aeropuertos, ferrocarril de alta velocidad, autopistas y telecomunicaciones. Somos exportadores de talento.

Hay también algunas sombras en este panorama. Nuestra tasa de paro es la más elevada de Europa, nuestro déficit público es excesivamente alto, nuestro actual estado de bienestar es insostenible, tenemos graves tensiones territoriales, un deterioro de nuestro sistema educativo y, quizá lo más preocupante, una creciente polarización política que impide cualquier consenso y aboca a una crisis institucional.

Padecemos también de una **insignificancia estratégica** crónica. Nuestra capacidad de influencia en el mundo está muy por debajo de la que por nuestra dimensión económica, cultural, demográfica e histórica nos correspondería. Nuestra capacidad para defender nuestros intereses estratégicos está muy debilitada por esta insignificancia. Esta debilidad estratégica tiene varias causas: la ausencia de un pensamiento estratégico propio, la debilidad de nuestra comunidad estratégica, las limitaciones de nuestra diplomacia, la infradotación de nuestras Fuerzas Armadas y las carencias de nuestra inteligencia.

Esta falta de una cultura estratégica es la principal dificultad para desarrollar una política exterior, de seguridad y defensa a la altura de los desafíos a los que España se enfrenta en esta primera mitad del siglo XXI. El desinterés de nuestros líderes políticos por los asuntos estratégicos y por la política internacional en general hace que España no tenga definidos sus **intereses nacionales** y menos aún una estrategia para alcanzarlos. La debilidad de nuestras capacidades para actuar en el exterior hace además que cualquier estrategia estuviera condenada al fracaso si estas no se potencian.

► **Nuestra insignificancia estratégica crónica tiene varias causas: ausencia de un pensamiento estratégico propio, debilidad de comunidad estratégica, limitaciones de diplomacia, infradotación de Fuerzas Armadas y carencias de inteligencia**



► **Las tendencias de cambio en el sistema internacional conducen a una confrontación global entre las potencias autocráticas y revisionistas lideradas por China y las potencias democráticas que buscan mantener el orden liberal lideradas por Estados Unidos**

En este informe, fruto de una serie de seminarios organizados conjuntamente por la Fundación FAES y el Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria, pretendemos analizar de forma sintética cuál es el nuevo entorno estratégico en el que España debe operar en los próximos años, precisar cuáles son nuestros objetivos estratégicos, qué estrategia desarrollar en cada una de las regiones en la que España tiene interés y cómo potenciar nuestras capacidades diplomáticas, militares y de inteligencia. Lo haremos desde una perspectiva realista que tenga en consideración las potencialidades de nuestro país, pero también sus limitaciones.

## II. UN MUNDO MÁS INSEGURO

Hay un amplio consenso entre los analistas de las relaciones internacionales que nos encontramos ante un **cambio de época**. Como señala **Florentino Portero**: “Una nueva época aporta unas nuevas circunstancias, que abocan a una nueva normalidad. Lo que se consideraba normal, deja de serlo. Ideas, conceptos, normas e instituciones que durante décadas han sido consideradas de referencia pasan al baúl de los chismes anacrónicos. Sin cuestionar su inteligencia, se hace común la idea de que ya no sirven para resolver los nuevos problemas. Con la Revolución Digital llegaba la globalización en su plenitud, un entorno cibernético con inteligencia artificial, el internet de las cosas, las *Smart cities*, la 5ª y 6ª generación de las comunicaciones, la informática cuántica... La revolución tiene ya una dimensión antropológica y biológica que replantea la propia condición humana, un *sapiens* 2.0, mitad hombre y mitad máquina, dotado de capacidades mecánicas y cibernéticas que supuestamente le permitirán prolongar su vida y potenciar su inteligencia. Si bien estamos en sus comienzos, los primeros efectos están ya a la vista, provocando cambios sustanciales en los modelos industrial y corporativo, en la estructura social y en los sistemas político e internacional”.

Este cambio de época va a suponer una **transformación profunda del sistema internacional** con tres grandes cambios: la transición desde un mundo unipolar globalizado a un **mundo multipolar asimétrico**, la evolución desde un orden mundial liberal basado en normas y en instituciones multilaterales a la emergencia de un sistema internacional de **políticas de poder neo-westfalianas** y esferas de influencia, y, por último, el cambio desde una relativa estabilidad y cooperación internacional a una época de **competencia entre grandes potencias**, de confrontación en múltiples escenarios y, como vemos hoy en Ucrania, de guerras de alta intensidad. En todo caso,



hay que destacar que nos encontramos en un momento de tránsito geoestratégico en el que impera la incertidumbre.

Todas estas tendencias de cambio en el sistema internacional conducen a una **confrontación global entre las potencias autocráticas y revisionistas lideradas por China y las potencias democráticas que buscan mantener el orden liberal actual lideradas por Estados Unidos**. No se trata tanto de una confrontación ideológica, sino esencialmente de una competición por el poder. Especialmente en el campo de las potencias revisionistas (China, Rusia, Irán o Corea del Norte), su único nexo es su deseo de acabar con la hegemonía de Estados Unidos, debilitar a Occidente y subvertir el actual orden mundial. En esa confrontación algunas potencias regionales como la India, Brasil, Turquía, Arabia Saudí o Sudáfrica, por poner solo algunos ejemplos, intentarán mantener el mayor nivel posible de independencia y tendrán posiciones ambivalentes apoyando a uno u otro bloque en función de las circunstancias y de sus propios intereses nacionales.

¿Cuál debe ser la posición de España? En nuestra opinión, **nuestro país debe estar plenamente alineado con el bloque occidental** y debe ejercer toda su influencia en la Unión Europea para que Europa evite cualquier tipo de equidistancia en esa confrontación. Algunas potencias europeas parecen partidarias de mantener simultáneamente una alianza estratégica con Estados Unidos para garantizar su seguridad y una cooperación económica con China para lograr su prosperidad. Sin embargo, esa ambivalencia es insostenible para España. En primer lugar, porque nuestra alianza con Estados Unidos no es solo una alianza de intereses sino de valores. En segundo lugar, porque nuestro anclaje europeo y atlántico hace que nuestros intereses estratégicos estén firmemente alineados con Occidente.

Como señalan en su texto **Nicolás Pascual de la Parte y Enrique Fojón**:

En este marco global, España, que depende del exterior más que lo que el exterior depende de nosotros, tiene que aprender a gestionar con inteligencia sus no pocos activos para conformar ese exterior del modo más beneficioso para nuestros intereses. Siendo conscientes de nuestra específica naturaleza geopolítica como país de “encrucijada”, que nos obliga a decidir qué protagonismo debemos desempeñar en el nuevo contexto internacional para garantizar nuestra supervivencia como entidad política soberana, con personalidad propia y autónoma, la defensa de nues-

► **Es fundamental garantizar nuestra independencia estratégica frente a terceros. España cumple los compromisos asumidos con la Unión Europea, con la OTAN o mediante tratados internacionales, pero su autonomía e independencia no pueden ser coartadas**



► **Es preciso desarrollar las capacidades de detección, disuasión y respuesta necesarias para hacer frente a cualquier ataque o agresión física, cibernética o cognitiva a nuestro territorio, soberanía, independencia, economía o seguridad de nuestros ciudadanos**

tros intereses nacionales y la proyección de nuestros valores. Tal decisión afecta singularmente al empleo de los componentes de la Acción Exterior: diplomacia, economía, tecnología y defensa<sup>1</sup>.

### III. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

En España no hay una tradición de definir cuáles son nuestros intereses nacionales ni nuestros objetivos estratégicos. Nuestra estrategia de seguridad vigente es un buen ejercicio académico, pero falla a la hora de definir con precisión y claridad cuáles son esos intereses y esos objetivos. La definición de los intereses nacionales, en un sentido amplio, escapa de las pretensiones de esta ponencia, en el que nos limitaremos a señalar cinco objetivos básicos sobre los que construir nuestra estrategia de seguridad: garantizar nuestra integridad territorial, nuestra soberanía nacional y nuestra independencia estratégica; contribuir a la seguridad de Europa y a la defensa de nuestros intereses comunes en el mundo; defender los valores occidentales y el fortalecimiento de la OTAN; contribuir a la paz y al desarrollo global, y, por último, lograr la mayor proyección económica, cultural y estratégica de España en el mundo. Este mundo en cambio que nos ha tocado vivir debe ser visto como una **oportunidad histórica que nos permita resituar a España en el escenario internacional**.

#### 1. Garantizar la integridad, soberanía e independencia de España

**Defender la integridad territorial y la soberanía nacional es la primera obligación de todo Estado** para garantizar su propia supervivencia. Este objetivo debe constituir por tanto la máxima prioridad de toda la acción del Estado, no solo de su acción exterior o de su política de defensa.

En relación con su integridad territorial España debe tener tres objetivos concretos:

- La defensa de la integridad de nuestro territorio tal y como está definido en nuestra Constitución.

<sup>1</sup> Fojón, Enrique y Pascual de la Parte, Nicolás, “Una Política de seguridad y defensa para España”. Papeles FAES, N° 271, 11/07/2023. <https://fundacionfaes.org/wp-content/uploads/2023/07/Papel-271-Fojon-Pascual-de-la-Parte.pdf>



- El ejercicio de nuestra soberanía plena y el control en las zonas económicas exclusivas de nuestro mar territorial.
- La recuperación de la soberanía sobre Gibraltar.

Por otro lado, es fundamental garantizar nuestra **independencia estratégica** frente a terceros Estados. España cumple los compromisos asumidos voluntariamente con la Unión Europea, con la OTAN o mediante tratados internacionales con otros países u organizaciones internacionales, pero en ningún caso su autonomía e independencia pueden ser coartadas o limitadas por la amenaza o la acción de ningún otro actor internacional. Garantizar esa independencia debe ser un objetivo fundamental de nuestra estrategia de seguridad.

Esta defensa debe incluir los **nuevos dominios cibernéticos y cognitivos**. España es un objetivo crecientemente codiciado por los ciberataques provenientes de Rusia, China, Irán y Corea del Norte. Es también objeto de campañas de desinformación como la padecida durante la convocatoria del referéndum ilegal y el intento posterior de ruptura del orden constitucional en Cataluña. Es preciso desarrollar las capacidades de detección, disuasión y respuesta necesarias para hacer frente a cualquier ataque o agresión física, cibernética o cognitiva a nuestro territorio, a nuestra soberanía, a nuestra independencia, a nuestra economía o a la seguridad de nuestros ciudadanos.

Por último, nuestra seguridad interior se enfrenta a la amenaza del **terrorismo, del crimen organizado y de la ciberdelincuencia**. Es fundamental desarrollar una estrategia eficaz de prevención de la radicalización que degeneren en acciones violentas. España es además un *hub* internacional del narcotráfico a escala global, especialmente de hachís y cocaína. Esto ha provocado una gran presencia de crimen organizado internacional en algunas ciudades de nuestra geografía, lo que supone una amenaza estratégica para nuestra seguridad. Estas organizaciones criminales están diversificando su actividad hacia la trata de personas, el blanqueo de capitales y otras formas de criminalidad. Existe además el riesgo de corrupción del sistema político, económico y social, así como el control territorial de determinadas zonas. La lucha contra el crimen organizado debe resultar prioritaria en nuestra política de seguridad. Finalmente, el crecimiento exponencial de la ciberdelincuencia, que prácticamente se ha duplicado en los últimos años, constituye otro desafío fundamental a nuestra seguridad.

► **Nuestra seguridad interior se enfrenta a la amenaza del terrorismo, del crimen organizado y de la ciberdelincuencia. Es fundamental desarrollar una estrategia eficaz de prevención de la radicalización que degeneren en acciones violentas**



► **El Concepto Estratégico de Madrid destaca “nuestra unidad, cohesión y solidaridad, sobre la base del vínculo transatlántico duradero entre nuestras naciones y la fuerza de nuestros valores democráticos compartidos”. España debe ser un socio comprometido**

## **2. La defensa de los valores occidentales y el fortalecimiento de la OTAN**

La OTAN sigue siendo hoy el pilar fundamental de la seguridad en Europa y por tanto de nuestra seguridad nacional. La Alianza Atlántica ha sido capaz de sobrevivir a su propio éxito en la Guerra Fría y va camino de convertirse en una organización centenaria. La guerra en Ucrania la ha revitalizado, la ha devuelto además su sentido estratégico y la ha convertido en la única garantía de defensa frente a la amenaza de Rusia. La Cumbre de Madrid ha certificado el fortalecimiento y la ampliación de la Alianza, adaptándola al nuevo escenario estratégico con la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico y la incorporación de Finlandia y Suecia, aún en proceso de ratificación.

Sin embargo, mirando al futuro, la Alianza afronta algunas incertidumbres y desafíos a los que es necesario dar respuesta. El mundo actual es muy distinto al de 1949. Los valores que sustenta la Alianza Atlántica están en recesión en buena parte del mundo. China aspira a convertirse en la primera potencia económica y militar del mundo, desbancando a Estados Unidos de su liderazgo actual. En Washington ganan fuerza las posiciones aislacionistas. Europa mantendrá su decadencia demográfica y económica, al menos en términos relativos. El centro de gravedad estratégico se desplaza hacia Asia. Nuevos países accederán al arma nuclear. Surgen nuevas potencias regionales con mayor autonomía estratégica.

En el Concepto Estratégico aprobado en la Cumbre de Madrid se destaca “nuestra unidad, cohesión y solidaridad, sobre la base del vínculo transatlántico duradero entre nuestras naciones y la fuerza de nuestros valores democráticos compartidos”. España debe ser un socio comprometido con esos valores. No se trata de que la OTAN se dedique a fomentar la democracia en el mundo, menos aún a imponerla, pero sí a defender nuestros sistemas democráticos frente a amenazas y agresiones externas, sean de la naturaleza que sean, desde el terrorismo hasta las campañas de desinformación. La posición de España en la defensa de estos valores debe ser inequívoca.

Hoy resulta incuestionable que el ámbito de actuación de la OTAN no se circunscribe ya al territorio europeo, ni al Atlántico Norte, sino que la Alianza tiene actualmente una clara voluntad de acción global. España participa de hecho en la



► **La Unión Europea ha redactado la Brújula Estratégica, un documento para los próximos cinco a diez años que proporciona un marco de actuación para el desarrollo de una visión compartida en el ámbito de la seguridad y la defensa**

práctica totalidad de las operaciones activas de la OTAN, como la misión Presencia Avanzada Reforzada (Letonia), en las misiones de policía aérea en el Báltico, Rumanía y Bulgaria, y en la operación de apoyo a Turquía; también se mantiene la participación en la misión de apoyo a Irak, aportando efectivos a la Coalición Internacional contra el Dáesh y a la misión NMI de la OTAN<sup>2</sup>. Sin embargo, en un momento en que la OTAN mira de forma exclusiva hacia el Este como consecuencia de la guerra en Ucrania, es fundamental que España haga valer su contribución y se marque como objetivo prioritario dentro de la Alianza **augmentar la atención y la presencia de la OTAN en el frente sur**. Nuestro país debe dar, además, la máxima prioridad a su participación en las misiones en ese flanco. Máxime cuando la creciente presencia de Rusia y China en el continente africano y en Oriente Medio puede comprometer a largo plazo el acceso a recursos estratégicos, generar inestabilidad en toda el área y constituir una amenaza a largo plazo.

### **3. La seguridad de la Unión Europea y la defensa de nuestros intereses comunes**

España está obligada por el Tratado de Lisboa a una cláusula de defensa colectiva europea. La Unión Europea ha desarrollado además una política común de seguridad y defensa (PCSD) por la que todos los Estados miembros están llamados a abordar juntos los conflictos y las crisis, proteger a la Unión y a sus ciudadanos y fortalecer la paz y la seguridad internacionales. Tras la ilegal invasión rusa de Ucrania, esta política ha cobrado un impulso hacia lo que podría ser una Unión de Defensa de la Unión Europea.

Para lograr este fin, la Unión creó en el año 2020 un Fondo Europeo de Defensa con un presupuesto asignado para siete años de 8 000 millones de euros para financiar las misiones y operaciones militares de la PCSD. En el último año, la Unión ha dado además otros 2.500 millones de euros en asistencia militar a Ucrania a través del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para ayudar en su defensa de la invasión rusa. Ese fondo ha sido recientemente ampliado para dotar de munición a las Fuerzas Armadas ucranianas.

<sup>2</sup> Recientemente han sido aprobados nuevos despliegues en Eslovaquia y Rumanía con motivo de la invasión rusa a Ucrania.



Por otro lado, desde la primera intervención en los Balcanes Occidentales en 2003, la Unión ha puesto en marcha y llevado a cabo treinta y siete operaciones en tres continentes. Actualmente hay dieciocho misiones en curso (once misiones civiles y siete operaciones militares, incluidas dos en el ámbito marítimo). Alrededor de 4.000 miembros, entre personal militar y civil, están ahora mismo desplegados en el extranjero. Las misiones y operaciones más recientes han apoyado la seguridad en la República Centroafricana (EUAM RCA), aplicado el embargo de armas de las Naciones Unidas a Libia (EUNAVFOR MED IRINI) y ayudado a estabilizar la región de Cabo Delgado (EUTM Mozambique).

La Unión Europea ha redactado una Brújula Estratégica, un documento político que establece la estrategia de seguridad y defensa de la Unión para los próximos cinco a diez años. La Brújula Estratégica proporciona un marco de actuación para el desarrollo de una visión compartida en el ámbito de la seguridad y la defensa. Sin embargo, como consecuencia de la guerra en Ucrania, la pretendida autonomía estratégica europea ha quedado limitada por el momento a la posible integración de su industria militar y al apoyo logístico, económico, político e ideológico a la OTAN.

España, como miembro relevante de la Unión Europea, puede y debe hacer una **contribución significativa a la seguridad y defensa de Europa y a la defensa de sus intereses comunes en el exterior**. Nuestro país está presente en todas las misiones militares que la Unión Europea desarrolla en el continente africano, con despliegues en Malí, República Centroafricana, Somalia y Senegal, así como en la ‘Operación Atalanta’ que trata de impedir la piratería en el Océano Índico.

#### **4. Contribuir a la paz y al desarrollo global**

Contribuir a la paz y al desarrollo global no es solo una cuestión moral, sino que tiene que ver también con la defensa de nuestros intereses nacionales. **Responder a los desafíos globales como el cambio climático, la lucha contra la pobreza o el crimen organizado internacional, por poner algunos ejemplos, es una forma eficaz de garantizar nuestra propia seguridad.**

Contribuir a promover la paz y la estabilidad en el mundo implica comprometerse con las operaciones realizadas bajo paraguas de la ONU. Actualmente militares españoles forman parte de la misión en el Líbano (la más numerosa con 646 militares) y actúan como observadores en Colombia.

► **Responder a los desafíos globales como el cambio climático, la lucha contra la pobreza o el crimen organizado internacional es una forma eficaz de garantizar nuestra propia seguridad**



► **El objetivo estratégico de España debe ser aumentar su influencia a través del intercambio económico, la acción cultural y su presencia en todo el mundo. Nuestra estrategia de seguridad debe incluir el apoyo a las empresas españolas en el comercio internacional**

Un segundo instrumento es la cooperación internacional, ya sea bilateral o multilateral, de la Unión Europea. Esta cooperación puede ser de carácter humanitaria o económica, pero también institucional o en el campo de la seguridad. Nuestra prioridad debería fortalecer este tipo de cooperación política.

Por último, España debe tener como un objetivo estratégico la promoción de la democracia y la defensa de los derechos humanos en todo el mundo, pero de forma prioritaria en estos momentos en Iberoamérica.

## **5. La proyección económica, cultural y estratégica de España**

El objetivo estratégico final de España debe ser aumentar su influencia a través del intercambio económico, la acción cultural y su presencia en todo el mundo. Nuestra estrategia de seguridad debe incluir así el apoyo a las empresas españolas en el comercio internacional, abriendo nuevos mercados, protegiendo sus inversiones en el exterior, garantizando el acceso de nuestras industrias a los recursos estratégicos y asegurando nuestra independencia energética.

La proyección cultural de España a través de su lengua, su arte, su literatura, el deporte, la gastronomía, es la fórmula más eficaz de generar complicidades, ganar simpatías y lograr influencia a una escala global. Un mejor conocimiento de la cultura española redonda a su vez en una mayor capacidad de atracción del turismo.

Es fundamental por último generar una imagen positiva de la marca España como un país estable, seguro, fiable, próspero y solvente en el que invertir, desarrollar negocios, tejer alianzas o simplemente visitarlo.

## **IV. ESTRATEGIAS REGIONALES**

### **1. Una España influyente en la Unión Europea**

El futuro de la seguridad europea vendrá determinado por el resultado de la guerra que actualmente se desarrolla en Ucrania. Una victoria de Putin en esta agresión sería un desastre estratégico para Europa y para todo el mundo occidental. Esa victoria no solo alimentaría el apetito imperial de Rusia sobre otros países de Europa oriental, sino que sería un aliciente para otras potencias revisionistas que se plantean el uso de la fuerza para lograr conquistas territoriales o salvaguardar sus inte-



reses. Por otro lado, una escalada del conflicto con una potencia nuclear como Rusia podría tener también consecuencias catastróficas para Europa y a escala global.

La guerra se encuentra actualmente en una fase de *impasse* hasta ver el resultado de las anunciadas ofensivas de primavera. En todo caso, es posible adelantar algunas de las consecuencias iniciales de este conflicto. En primer lugar, **la guerra en Ucrania pone fin al período de posguerra fría 1991-2022** y nos empuja a una nueva correlación de fuerzas global que acelera la competencia entre las grandes potencias. En segundo término, Putin ha conseguido hasta la fecha lo contrario de lo que supuestamente pretendía al iniciar esta guerra de agresión. En vez de subyugar a Ucrania, dividir a la OTAN y crear una zona de influencia propia, la guerra ha unido a la nación ucraniana, revitalizado la OTAN y llevado a Rusia al ostracismo internacional y a perder influencia en su extranjero cercano. A corto plazo, es de esperar una evolución hacia un escenario de división de Europa con un nuevo telón de acero situado más al este que hace ochenta años, pero con **una Rusia más débil, más insegura, más agresiva y por tanto más impredecible que la antigua URSS**.

En este escenario, la posición de España en relación con la seguridad y defensa europea debe articularse en torno a cuatro objetivos:

- **Contribuir en mayor medida a la defensa de Ucrania.** Hasta la fecha, la ayuda militar aportada por España equivale a 60 millones de euros, una cantidad simbólica solo mayor a Luxemburgo entre nuestros socios europeos. Aun siendo conscientes de las limitaciones de nuestras capacidades militares e industriales, parece evidente que esa ayuda puede y debe verse incrementada. En sentido contrario, España se ha convertido en el principal importador occidental de gas licuado ruso. Parece evidente que nuestro país deberá reducir esas importaciones en el futuro y ser más eficaz en el cumplimiento de las sanciones económicas impuestas por la Unión Europea. **Es imprescindible aumentar nuestro apoyo militar a Ucrania.**
- **Fortalecer el frente sur.** España mantiene un despliegue importante, dadas nuestras reducidas capacidades militares, en diversos países del este de Europa para fortalecer la defensa aliada. Sin embargo, **la prioridad de España debe situarse en el frente sur de la Alianza.** No solo porque las principales amenazas a nuestra seguridad provienen de esa área, sino porque es donde España puede

► **La prioridad de España debe situarse en el frente sur de la Alianza. No solo porque las principales amenazas a nuestra seguridad provienen de esa área, sino porque es donde España puede realizar una contribución más eficaz al conjunto de la OTAN**



► **La base industrial europea debe construirse defendiendo los intereses industriales nacionales e impulsando un mercado trasatlántico que combine la competencia industrial con la cooperación tecnológica a ambas orillas del atlántico**

realizar una contribución más eficaz al conjunto de la OTAN. Así, España debe priorizar su participación en las operaciones que se producen en el flanco sur y debe realizar una acción constante en los órganos de decisión de la Alianza para que se preste la debida atención a ese frente en el que China y Rusia están ganando posiciones.

- **Generar una defensa europea.** En un mundo multipolar, la Unión Europea tiene un papel importante que jugar. Primero, para garantizar su propia existencia como proyecto político. Segundo, para defender sus valores y sus intereses frente a actores cada vez más poderosos y hostiles. Tercero, como un actor relevante para la seguridad y para la libertad en el mundo. La Unión Europea debe ser un aliado de Estados Unidos y el resto de las democracias occidentales en la defensa de nuestros valores y de nuestros intereses comunes. Debemos lograr una mayor integración entre las políticas de seguridad interior y de seguridad exterior. La forma más eficaz de construir una defensa común es desarrollando una base industrial de defensa competitiva, innovadora y capaz de desarrollar los sistemas que nuestra defensa común necesita. Sin embargo, **la base industrial europea debe construirse defendiendo los intereses industriales nacionales e impulsando un mercado trasatlántico** que combine la competencia industrial con la cooperación tecnológica a ambas orillas del atlántico.
- **Una política europea para el Mediterráneo.** Las relaciones de la UE con los países mediterráneos se han basado fundamentalmente en “acuerdos comerciales”. La Declaración de Barcelona de 1995 rompió con esta tradición e intentó integrar un programa que también incluyera otros factores como en el desarrollo económico, mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y promover la integración regional. Sin embargo, como señala **Ana González** en su análisis sobre la relación de España con Europa, “casi 30 años después, ni la Política Europea de Vecindad (PEV) ni la Unión por el Mediterráneo (UpM) han avanzado de forma significativa en la consecución de esos objetivos”<sup>3</sup>. Las buenas intenciones del plan inicial no han ido acompañadas de voluntad política ni de los instrumentos adecuados. Por ejemplo, en la Comunicación Conjunta “Asociación renovada con los vecinos del sur”, publicada en febrero de 2021 por el Alto Representante y la Comisión Europea, se reclama una Europa más geopolítica que

<sup>3</sup> **Ana González Marín**, “España y la Unión Europea”. Papeles FAES N° 266. 10/05/2023. <https://fundacion-faes.org/wp-content/uploads/2023/05/Papel-266-Ana-Gonzalez-Marin.pdf>



busque una mayor autonomía estratégica y se marca “una nueva agenda para el Mediterráneo”, pero sin explicitar cómo piensa la UE promover las reformas en los países vecinos. No hay referencia en términos de incentivos que la UE esté dispuesta a dar y ni siquiera se mencionan los riesgos que está dispuesta a asumir para ayudar a transformar su vecindario sur. Es en este punto donde España puede aportar de manera significativa.

- **Alianzas bilaterales.** La mejor forma de defender los intereses nacionales en la Unión Europea es a través del desarrollo de relaciones bilaterales eficaces con otros socios. En este sentido, la constitución de un tándem ibérico con Portugal es fundamental para nuestra política europea. Por otro lado, Italia puede ser también un aliado valioso en la medida en que seamos capaces de construir una agenda política común como potencias mediterráneas. Finalmente, una relación fuerte con Alemania, como gran potencia europea actual, puede resultar beneficiosa para ambos países. Es conveniente a su vez impulsar una cooperación bilateral con el Reino Unido, una vez fuera de la Unión, en algunos campos de interés común, especialmente en seguridad y defensa.

## 2. Regenerar la relación con Estados Unidos

La relación con Estados Unidos es fundamental para garantizar nuestra seguridad. Esas relaciones alcanzaron su punto más alto con el segundo Gobierno de Aznar, pero desde la abrupta retirada de las tropas españolas en un momento delicado de la operación en Irak no han podido recomponerse plenamente. A pesar de los esfuerzos de Sánchez para congraciarse con Washington con una posición de apoyo inequívoco, al menos verbal, a Ucrania, la propia composición de su Gobierno con elementos radicales marcadamente antinorteamericanos, una política en Iberoamérica que simpatiza con determinados regímenes contrarios a Estados Unidos y vínculos extraños con Teherán o Moscú por socios de la coalición, hacen que esa relación no se encuentre en su mejor momento.

La posición geoestratégica de España continúa siendo el principal valor de nuestro país para Estados Unidos. La presencia de bases norteamericanas en nuestro territorio constituye desde los años 50 la base de nuestra relación bilateral. En ese sentido, el anuncio de la Administración Biden de aumentar en cuatro destructores la presencia de la Navy en Rota es una excelente noticia, pues pone de manifiesto

► **La mejor forma de defender los intereses nacionales en la Unión Europea es a través del desarrollo de relaciones bilaterales eficaces con otros socios. La constitución de un tándem ibérico con Portugal es fundamental para nuestra política**



► **Norteamérica se ha convertido en el primer destino de nuestras inversiones y a su vez es nuestro quinto proveedor de importaciones. La relación con Washington es vital para nuestra seguridad y prioritaria para nuestra economía**

el interés que Estados Unidos pone en nuestro país y refuerza el vínculo trasatlántico. Sin embargo, el desplazamiento de la fuerza de intervención en África a Italia ha sido una oportunidad perdida en el fortalecimiento de esa relación. Un riesgo aún mayor sería que Marruecos pueda convertirse también en el futuro en alternativa al despliegue norteamericano en el flanco sur, algo que tendría una significación estratégica muy negativa para nuestro país. Hoy por hoy, ese no parece un escenario probable, pero es algo a largo plazo que conviene tener presente.

La relación bilateral con Washington tiene también una fuerte dimensión económica. Estados Unidos es el primer inversor en nuestro país en términos de *stock*. Las casi 3.000 empresas estadounidenses que operan en nuestro país generan más de 225.000 puestos de trabajo. Por su parte, España es ya el décimo país que más invierte en Estados Unidos, especialmente en los sectores agroalimentario, de servicios, energético o de infraestructuras, donde las empresas españolas están entre las principales contratistas. Norteamérica se ha convertido en el primer destino de nuestras inversiones. En cuanto al comercio, el mercado estadounidense fue el sexto más importante para España, que a su vez tiene a Estados Unidos como el quinto proveedor mundial de importaciones. Todas estas cifras ponen de manifiesto que la relación con Washington no solo es vital para nuestra seguridad, sino también prioritaria para nuestra economía.

Por último, hay que destacar el potencial de nuestras relaciones culturales. La comunidad hispana representa ya el 18% de la población estadounidense con 62,1 millones. En los últimos diez años la comunidad hispana creció un 23%. En el año 2060 Estados Unidos será con toda probabilidad el segundo país del mundo con mayor número de hispanohablantes, solo por detrás de México. Esa comunidad, actualmente muy desarraigada de nuestro país, constituye sin embargo un enorme capital político, económico y cultural para fortalecer nuestras relaciones.

Siguiendo las propuestas realizadas por **Pedro Ramos Josa** sobre la relación España-Estados Unidos, debemos destacar las siguientes<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> Ramos Josa, Pedro, "La relación con Estados Unidos". Papeles FAES N° 263, 22/03/2023. <https://fundacionfaes.org/wp-content/uploads/2023/03/Papel-263-Pedro-Francisco-Ramos-Josa.pdf>



- **Lograr que la relevancia geoestratégica de España para Estados Unidos se traduzca en una interlocución política a esa altura.** Hoy esa relación se encuentra muy debilitada.
- Potenciar el carácter de **aliado preferente de Estados Unidos** actuando como puente entre la Unión Europea y Estados Unidos, especialmente tras la salida del Reino Unido de la Unión.
- Mantener el **interés estadounidense** por el **Sahel**, y por **África** en general, de vital importancia para nuestra seguridad.
- Demostrar con hechos que **España** es un **aliado fiable**, con políticas congruentes con los compromisos adquiridos y cumpliendo el compromiso de alcanzar los niveles de gasto en defensa requeridos por nuestra participación en la OTAN.
- **Reforzar la presencia de nuestras empresas en el mercado estadounidense**, especialmente en los campos de las infraestructuras y las energías renovables, donde el mercado norteamericano ofrece enormes oportunidades.
- Aumentar la **colaboración tecnológica e industrial**, especialmente en materia de defensa.
- Poner en valor el **papel de España en la historia de Estados Unidos** y potenciar el estudio del español y el conocimiento de nuestra cultura.

### 3. La proyección al Mediterráneo

El Mediterráneo ha sido tradicionalmente uno de los ejes prioritarios de la política exterior y de seguridad española y debe seguir siéndolo en el futuro. En realidad, cuando nos referimos al Mediterráneo hablamos de una zona geográfica más amplia que abarca toda África y Oriente Medio cuya estabilidad resulta vital para la seguridad de nuestro país. Muchas de las amenazas que actualmente afronta España –terrorismo, inmigración clandestina, tráfico de drogas– tienen su origen aquí.

El Magreb es, dada su proximidad geográfica, área de máxima prioridad estratégica para España. **Marruecos es el país más relevante en nuestra política exterior** y seguramente es con el que mantenemos una relación más compleja. En cualquier caso, la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal resultan cruciales para nuestra seguridad. Por un lado, las relaciones econó-

► **El giro dado a nuestra tradicional posición sobre el Sahara por Sánchez es un gesto gratuito que ha tenido un efecto disruptivo en nuestra relación con Argelia y en el suministro de un gas necesario dada la interrupción de importaciones desde Rusia**



► **La población africana ha crecido desde los 220 millones en 1950 a los 800 millones en 2000. Y todas las proyecciones hablan de 2.500 millones para 2050. Ese año será africana el 25% de la población mundial, datos con un impacto significativo en los flujos migratorios**

micas resultan mutuamente beneficiosas y se abren nuevas posibilidades de cooperación en campos como las energías renovables, las infraestructuras o la digitalización. Por otro, sin embargo, tenemos claras diferencias en temas como el de la delimitación de zonas económicas exclusivas y, en relación con las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, cuestiones pendientes como la reapertura de las aduanas o la repatriación de los menores marroquíes no acompañados.

**A todo ello se suma el giro dado a nuestra tradicional posición sobre el Sahara por el presidente Sánchez, un gesto gratuito que ha tenido un efecto disruptivo** en nuestra relación con Argelia en un momento en el que el suministro de gas desde ese país era particularmente necesario dada la interrupción de las importaciones desde Rusia. Un giro no explicado que rompe además el delicado equilibrio que España había sabido mantener históricamente entre las dos grandes potencias del Magreb.

La vocación americana hizo que durante siglos España viviera de espaldas a África, pese a nuestra cercanía geográfica, y contara con una limitada presencia colonial en el continente limitada a Guinea Ecuatorial, el Sahara Occidental y algunos pequeños territorios del norte de África hoy enclavados en Marruecos. Ello pudiera ser un elemento que ayudara a potenciar nuestras relaciones como muchos países africanos. De hecho, tras el inicio de las crisis migratorias de principios del siglo XXI, España puso en marcha una sucesión de planes para África con resultados moderados y que en todo caso señalan una excepcionalidad en las relaciones con este continente que no se justifica.

**La situación actual de África se caracteriza por la inestabilidad, la pobreza y el crecimiento demográfico.** Así, desde la década de los 60 han tenido lugar más de veinte conflictos, amén de dos intentos de genocidio con centenares de miles de muertos. Por no hablar de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en el 95% de los Estados africanos, la permanencia de prácticas como la esclavitud o los estallidos de epidemias como el ébola.

En la franja del Sahel se está viviendo un proceso de involución y deterioro de la seguridad. Allí han crecido exponencialmente el número de incidentes, de muertes violentas, los grupos yihadistas, la criminalidad organizada y las milicias de autodefensa. Tras casi diez años de violencia en Mali, con un claro empeoramiento de la situación, se produjo un golpe de Estado en agosto de 2020, seguido de



otro golpe interno en mayo de 2021. En Burkina Faso, la expansión yihadista hacia todas las regiones del país, y la falta de confianza en las capacidades del Gobierno, también dieron lugar a dos golpes de Estado en 2022. El pasado año, la violencia de Burkina Faso ha continuado expandiéndose por el sur del país hasta llegar a los Estados costeros de África Occidental, Ghana, Togo, Costa de Marfil y Benín. La estrategia de expansión de los grupos yihadistas ligados a Al Qaeda y a Dáesh ha sido muy eficaz en los lugares donde existen comunidades con sentimientos de marginalización, como en las regiones del norte de los Estados mencionados. De hecho, se han producido ataques terroristas en Togo, Benín y Costa de Marfil, asumiendo la responsabilidad por ellos tanto el JNIM como el Estado Islámico del Gran Sahara (ISGS por sus siglas en inglés).

Una segunda característica es la explosión demográfica del continente. La mortalidad de niños menores de 5 años se ha recortado drásticamente y la esperanza de vida pasó de 40 años en 1960 a 62 años a finales del siglo XX. Estos cambios, junto a la elevada tasa de fecundidad, han hecho crecer la población africana desde los 220 millones de habitantes en 1950 a los 800 millones en 2000. Y todas las proyecciones hablan de 2.500 millones para 2050. Ese año será africana el 25% de la población mundial. Datos estos que tendrán un impacto significativo en los flujos migratorios.

El tercer elemento del continente africano es la pobreza. Hoy en día casi 400 millones de personas siguen viviendo en África por debajo del umbral de la pobreza. Las economías africanas no crean aún suficiente empleo y este es mayoritariamente informal, ligado a condiciones laborales precarias y bajos salarios. Las tasas de desempleo son demasiado altas como para reducir las desigualdades. Dos características añadidas son que el África subsahariana es especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático y que el cambio tecnológico está siendo más rápido que el propio desarrollo económico de las sociedades.

Llama la atención que sea precisamente Irán uno de los países que aspira a ser potencia hegemónica en el norte de África, siendo percibido como potencia ascendente no tanto en términos de liderazgo religioso, pero sí respecto a su posicionamiento geoestratégico y el crecimiento del poder de las milicias chiíes en varios países. Destaca así su influencia en la cuestión siria, la presencia de Hezbollah en el Líbano, su capacidad decisoria en Yemen, país bicontinental, y su

► **Irán aspira a ser potencia hegemónica en el norte de África, siendo percibido como potencia ascendente respecto a su posicionamiento geoestratégico. Un Irán dotado de armas nucleares supondría un desafío formidable a la seguridad de Occidente en el futuro**



► **En la zona MENA, la máxima prioridad de España es mantener la estabilidad en la región, potenciar la cooperación económica y de seguridad con Marruecos, recomponer la relación con Argelia, apoyar la posición de la ONU sobre el Sahara y fomentar una mayor colaboración en el Magreb**

buena sintonía con Rusia y China. Paradójicamente, Irán se encuentra sumido desde hace tiempo en una ola de descontento social, esta vez protagonizado mayoritariamente por las mujeres en su lucha por su igualdad de derechos y libertades. En cuanto a la cuestión nuclear, no hay perspectivas por el momento de que Irán retome al acuerdo nuclear con Occidente, se levanten las sanciones o vuelva a cumplir sus compromisos. De hecho, unas recientes declaraciones del primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, abrían la posibilidad de una opción militar para impedir el acceso de Teherán a la bomba atómica. **Un Irán dotado de armas nucleares supondría un desafío formidable a la seguridad de Occidente en el futuro.**

Turquía, por su parte, trata también de erigirse como líder regional aportando una visión transversal del islam y superando la división entre sunníes y chiíes a través de un neo-otomanismo en el que Turquía sería líder de la *Umma*. Ankara está dispuesta a jugar su doble juego, como aliado occidental en el Mediterráneo por su pertenencia a la OTAN, pero sin dejar de tener un papel destacado con la Rusia de Putin en asuntos como los acuerdos del grano ucraniano y sin dejar de amenazar con ampliar su ofensiva contra los kurdos. De hecho, su veto hasta hace pocas fechas a la entrada de Suecia en la Alianza Atlántica es reflejo de una posición política singular entre dos mundos y que parece alejarse cada vez más de los postulados norteamericanos en Oriente Medio. En cualquier caso, no hay duda de su creciente influencia en Asia Central.

Como señala **Raquel Barras**, “es importante subrayar que la posición e intereses vitales de España –dada su relación con Arabia Saudí y los Estados del Golfo, Egipto y Jordania e Israel– deberían tener en cuenta los cambios en el escenario general y en Oriente Medio en particular y favorecer y **colaborar en la nueva dinámica que han creado los citados Acuerdos de Abraham**, sobre todo por la aproximación en temas energéticos producida entre Egipto, Líbano e Israel. Todo ello también facilitaría una mejor posición de España”<sup>5</sup>.

En esta situación de cambio en toda la zona MENA, la máxima prioridad para España es mantener la estabilidad en la región, especialmente en los países más

<sup>5</sup> Barras, Raquel, “La Política Mena”. Papeles FAES Nº 264, 26/04/2023. <https://fundacionfaes.org/wp-content/uploads/2023/04/Papel-264-Raquel-Barras.pdf>



próximos, potenciar la cooperación económica y de seguridad con Marruecos, recomponer nuestra relación con Argelia, apoyar la posición y la iniciativa de la ONU para la resolución del conflicto del Sahara Occidental y fomentar una mayor colaboración regional en el Magreb. Para lograr estos objetivos, España debe utilizar tanto sus relaciones bilaterales con los países del sur como su influencia en la Unión Europea o en la OTAN. Al mismo tiempo es necesario reducir nuestras vulnerabilidades y fortalecer nuestras capacidades para hacer frente a cualquier crisis que pueda surgir en la zona.

En Oriente Medio, nuestro país debe profundizar en la relación diplomática, económica y tecnológica con Israel, mantener las buenas relaciones históricas con los países árabes (especialmente con Egipto, Jordania, Arabia Saudí y las monarquías del Golfo), colaborar con Estados Unidos en los esfuerzos por impedir el arma nuclear iraní y mantener nuestro compromiso militar con la estabilidad de Irak y del Líbano.

Respecto al resto de África, **el interés principal de España es la estabilidad**, de modo que no haya situaciones ni conflictos que contagien inestabilidad a los países mediterráneos y no se generen masas de emigrantes irregulares hacia España. En relación a la cuestión de la migración, es necesario mantener una **labor bilateral** con los países de origen y tránsito basada tanto en relaciones personales como en la utilización de instrumentos de cooperación (becas, cursos, programas de visitantes con los responsables de estas áreas, donaciones de material, equipos conjuntos). Más allá de las organizaciones multilaterales (UA, CE-DEAO, SADC), es imprescindible disponer de una **relación directa entre los jefes de Gobierno**. Son los Estados los que necesitan disponer de buena policía, control del territorio y respeto a las propias normas y a los derechos humanos básicos. De ahí la relevancia de los viajes de jefes de Estado y de Gobierno para abordar *in situ* estas problemáticas.

Un elemento esencial de nuestra política africana debe ser la **participación de las empresas españolas** en el desarrollo de estos países. Existe una enorme posibilidad de financiación europea de programas económicos en algunos sectores en los que nuestras empresas son punteras y debemos asegurar los mecanismos para tener acceso a esa financiación. **Nuestra gran prioridad en África subsahariana debe ser Guinea Ecuatorial**, país que ha sido parte de España, el único que

► **En el Sahel la prioridad de España debe ser garantizar la estabilidad en la zona para evitar una sucesión de Estados fallidos, la expansión del yihadismo a los países vecinos, los tráfico ilícitos de armas, drogas y seres humanos, y el control de Rusia y China del área**



► **España debería abandonar la pretensión de posicionarse ante los países latinoamericanos como una alternativa a Estados Unidos y colaborar activamente con Washington en la región**

habla español y es además muy rico. Otros países prioritarios son Sudáfrica, gran potencia económica y política del continente, o Nigeria, el más poblado, uno de los más influyentes culturalmente, tierra de Wole Soyinka y Chinua Achebe, y que cuenta con la industria de cine de Nollywood. Sin olvidar, por supuesto, que Nigeria es además el país desde donde importamos el 15 por ciento de nuestro petróleo. España también debe fijarse en los dos grandes países lusófonos, Angola y Mozambique, y finalmente en los líderes regionales: Etiopía y Kenia en el África Oriental; Senegal, Costa de Marfil y Ghana en el África Occidental; y Camerún y Gabón como vecinos de Guinea y apoyo para su estabilidad, en África Central.

África Subsahariana no es una de nuestras líneas básicas de acción exterior (Europa, Mediterráneo, América) pero puede que, por circunstancias especiales en un momento dado o por la especial responsabilidad de España como miembro de la comunidad euroatlántica, deba participar en una acción concreta, como ha sido el caso de Somalia con la piratería o el de Sudán en su proceso de separación entre el Norte y el Sur, ahora revivido en un conflicto por la toma del poder en Sudán del Norte.

Finalmente, **en el Sahel la prioridad de España debe ser garantizar la estabilidad** en la zona para evitar una sucesión de Estados fallidos, la expansión del yihadismo a los países vecinos, los tráficos ilícitos de armas, drogas y seres humanos, el control de Rusia y China del área y promover el desarrollo de estos países mediante la cooperación, la inversión y un comercio beneficioso para todas las partes.

#### **4. Seguridad, democracia y desarrollo en Iberoamérica**

La apuesta iniciada en la década de los 90 para impulsar el desarrollo y la estabilidad de América Latina a través de la promoción de la democracia liberal y la economía de mercado no parece haber alcanzado el éxito deseable. **La ola populista que recorre el hemisferio sur puede empujar a un buen número de países de la región hacia la crisis económica, el conflicto civil y, en algunos casos, el colapso del Estado.** Paralelamente a este debilitamiento institucional, la región asiste a la emergencia de actores criminales con una capacidad creciente para desafiar a los Estados y frecuentemente reemplazarlos. El escenario se complica aún más si se tiene en cuenta que la región se ha convertido en un campo de juego clave de la competencia que enfrenta a Estados Unidos con Rusia y China. No obstante, está por ver si el giro a la izquierda populista en la región se mantiene o asistimos simplemente a un voto de castigo a los gobiernos ante la situación de crisis.



**España está perdiendo peso en Iberoamérica.** En materia económica, las seis principales economías latinoamericanas –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú– recibieron 3.890,59 millones de euros en 2021, muy lejos de los seis mil millones en torno a los que se movieron los flujos de capital español hacia estas economías en años como 2011 o 2016. En el primer semestre de 2022 se intensificó la caída, recibiendo solamente 768,5 millones. Los flujos de comercio tampoco parecen excesivamente prometedores. En 2020, España vendió poco más de 11.000 millones de dólares a América del Sur y México, bastante menos que a África (17.900 millones de dólares). En las relaciones políticas el panorama tampoco es alentador. Algunos de los nuevos líderes latinoamericanos han incorporado a su discurso una visión muy crítica del pasado colonial español y su actual presencia en la región.

Hay sin embargo buenas razones desde el punto de vista de nuestro interés nacional para perseverar en una política española hacia Latinoamérica que persiga mejorar la seguridad, el desarrollo y la democracia en la región. En primer lugar, **América Latina es la palanca estratégica natural para que España gane peso geopolítico global.** España tiene más peso en Europa gracias a su proyección latinoamericana. Por otro lado, resulta ingenuo pensar que la expansión de la economía criminal latinoamericana no está teniendo y tendrá un impacto mayor sobre la seguridad española. Finalmente, el deterioro de las condiciones de vida en muchos países iberoamericanos significará a su vez un repunte de la inmigración clandestina. Para nuestros intereses económicos están surgiendo nuevas oportunidades para las empresas españolas en nuevos sectores.

En base al análisis desarrollado por **Román David Ortiz**, podemos realizar las siguientes propuestas para nuestra política iberoamericana<sup>6</sup>:

- **La estrategia hacia América Latina debería optar por una geometría variable** que ofrezca colaboración a aquellos países alineados con los intereses y valores españoles, mientras establece unas relaciones menos intensas con aquellos que se distancien de estos criterios. Será necesario priorizar la atención política y la asistencia en los países que sean más importantes para los intereses españoles y europeos, al tiempo que presentan unas condiciones en las que el respaldo proporcionado tiene mayores posibilidades de éxito.
- Debemos promover una **colaboración más robusta en materia de seguridad.** Los intereses económicos españoles no podrán progresar si no están arropados por los mencionados componentes de política y seguridad.

<sup>6</sup> **David Ortiz, Román**, “España, América Latina y la competición de las grandes potencias”. Papeles FAES N° 267, 18/05/2023. <https://fundacionfaes.org/wp-content/uploads/2023/05/Papel-267-Roman-David-Ortiz.pdf>



- España debería abandonar la pretensión de posicionarse ante los países latinoamericanos como una alternativa a Estados Unidos y **colaborar activamente con Washington en la región.**
- España incluirá como uno de sus criterios fundamentales para definir sus relaciones con los gobiernos latinoamericanos su grado de respeto de las reglas de juego democráticas. Esto no debe ser entendido como que la cooperación española dependerá del color ideológico del partido gobernante, sino de cuestiones como su compromiso con el mantenimiento de elecciones libres o el respeto a los derechos humanos.

## 5. El descubrimiento de Asia

El centro de gravedad estratégico mundial se ha desplazado del Atlántico al Pacífico. Asia se ha convertido en el principal foco de población, crecimiento económico y competencia estratégica del mundo. El Indo-Pacífico es de hecho la prioridad para Estados Unidos. Además de China, Japón, la India y Corea del Sur son potencias emergentes que están desplazando a algunas de las economías europeas. En todos los casos están desarrollando además una gran potencia militar y una creciente influencia internacional.

La presencia de España en Asia ha sido tradicionalmente muy menor en comparación con la mantenida en América, África u Oriente Medio. Es difícil además para un país con escasos recursos para su proyección exterior diversificar sus objetivos. Sin embargo, parece difícil no apostar por potenciar nuestras relaciones en Asia, especialmente con las potencias emergentes en este continente. El ejemplo del Reino Unido, con una proyección asiática cada vez mayor, es cierto que con una tradición y unas alianzas con Australia y Estados Unidos que lo posibilitan, es una muestra de la necesidad de prestar más atención a esta zona.

La relación con China es particularmente compleja. Por un lado, el gigante asiático es un socio comercial hoy por hoy imprescindible para Europa. Por otro, es un rival estratégico cada vez más potente y agresivo para todo el mundo occidental. Algunos países europeos, como Alemania, parecen primar sus intereses económicos sobre los riesgos geopolíticos. Frente a ellos, la propia Comisión Europea

► **España debería fortalecer relaciones con potencias asiáticas como la India, Japón, Corea del Sur e incluso Australia, potencias emergentes que están desplazando a algunas de las economías europeas, desarrollando una gran potencia militar y una creciente influencia internacional**



► **Solo un país cohesionado, institucionalmente fuerte, con una economía que funcione, con una educación de calidad y un liderazgo político respetado puede dotarse de los medios de acción exterior y de seguridad adecuados para afrontar los desafíos externos con garantía de éxito**

adopta una posición más dura restringiendo las relaciones comerciales a aquellos sectores que no suponen un riesgo estratégico y generan dependencia. El equilibrio no es fácil porque las autoridades chinas no parecen dispuestas a asumir esas restricciones y pueden adoptar represalias económicas que serían muy gravosas para Europa. Aunque nuestro país no es un socio particularmente relevante en este debate, España debería alinearse con las posiciones que buscan reducir los riesgos estratégicos de esa relación, especialmente si aspiramos a recomponer nuestra maltrecha relación con Estados Unidos.

Por el contrario, **España debería fortalecer sus relaciones con otras potencias asiáticas como la India, Japón, Corea del Sur e incluso Australia** con las que no existen contraindicaciones geopolíticas. Habría que impulsar un aumento de nuestras relaciones políticas, económicas y culturales con estos países, así como facilitar una mayor cooperación industrial y tecnológica. Mención especial merece Filipinas, con quien nos unen importantes lazos históricos. Para poder abordar este incremento de la presencia española en Asia será imprescindible un aumento de nuestras capacidades de acción exterior, seguridad y defensa.

## V. POTENCIAR NUESTRAS CAPACIDADES

En un mundo más peligroso, aumentar los recursos dedicados a la seguridad no es ya una opción que tenga que ver con el nivel de ambición estratégica sino una necesidad ineludible. Mantener una presencia diplomática y militar en escenarios tan diversos donde exista un interés nacional y aumentar la influencia de España en el mundo exige a su vez dimensionar nuestras capacidades a los requerimientos de esa estrategia.

En todo caso, al hablar de capacidades, conviene recordar que **la política interior y la exterior resultan cada vez más interdependientes**. Solo un país cohesionado, institucionalmente fuerte, con una economía que funcione, con una educación de calidad y un liderazgo político respetado puede dotarse de los medios de acción exterior y de seguridad adecuados y puede afrontar los desafíos externos con garantía de éxito. Mantener la cohesión social y territorial, generar crecimiento económico y superar la crisis institucional que padecemos serán por tanto nuestras prioridades más urgentes.



## 1. Una diplomacia más potente para una potencia media con intereses globales

El primer instrumento que tiene el Estado para mantener su representación exterior, defender nuestros intereses nacionales y salvaguardar nuestra seguridad es la diplomacia. España cuenta con una excelente carrera diplomática, compuesta por embajadores y funcionarios con un alto grado de preparación, profesionalidad, lealtad y vocación de servicio a su país. Sin embargo, su número es muy insuficiente para atender nuestras necesidades. **Cualquier país de un tamaño y un poder económico similar al nuestro tiene un número de diplomáticos muy superior a España.** Si nuestro país quiere tener presencia en todos los foros y en todas las zonas donde tiene intereses, nuestra capacidad diplomática debe al menos duplicarse.

Un segundo problema es la escasez de recursos financieros con los que cuentan nuestras legaciones diplomáticas. Un embajador puede ser brillante políticamente, pero si carece de instrumentos económicos, culturales o de otro tipo que sustenten la acción diplomática, su influencia será muy pequeña. En este sentido, la cooperación es una herramienta excelente que debe estar supeditada a nuestra acción exterior y a nuestros intereses estratégicos. Sin embargo, en muchos países la cooperación española es algo residual.

Nuestras embajadas deben contar en su seno no solo con un mayor número de diplomáticos, sino también con especialistas en diferentes áreas que permitan impulsar una agenda estratégica, económica, tecnológica y cultural más amplia.

Las embajadas tienen que convertirse además en agentes al servicio de la comunidad empresarial, ensayando una colaboración pública-privada que otros países vienen practicando con éxito. La defensa de los intereses económicos de las empresas españolas en el exterior es también la defensa del interés nacional.

Por último, es preciso que la información obtenida y procesada por nuestras delegaciones diplomáticas sea canalizada y compartida como un **primer eslabón de la comunidad de inteligencia económica.**

► **Las embajadas tienen que convertirse en agentes al servicio de la comunidad empresarial, ensayando una colaboración pública-privada que otros países vienen practicando con éxito. La defensa de los intereses económicos de las empresas españolas en el exterior es también la defensa del interés nacional**



## 2. Unas Fuerzas Armadas disuasivas preparadas para la guerra

Durante décadas hemos mantenido unas Fuerzas Armadas pensando en operaciones de paz y asistencia a las autoridades civiles, pero que en absoluto contemplaban la eventualidad de una guerra. La invasión de Ucrania parece haber despertado a Europa de su letargo pacifista para tomar conciencia de que la mayor parte de sus ejércitos no están en condiciones de librar un combate de mínima intensidad. Esta es una realidad común para la mayoría de nuestros socios europeos, pero en el caso de España alcanza tintes dramáticos. Así, el primer paso es plantearnos el para qué queremos nuestras Fuerzas Armadas. La respuesta debe ser para **disponer de un eficaz instrumento de disuasión ante cualquier posible amenaza** y en el caso de que la disuasión falle para defender nuestro territorio, nuestra soberanía, nuestros valores y la vida de nuestros ciudadanos empleando toda la fuerza necesaria.

Un segundo problema es la infradotación permanente que han recibido nuestros ejércitos. España es desde hace décadas el país de la OTAN que realiza el menor esfuerzo en defensa, apenas un 1% de nuestro PIB, con la excepción del pequeño Luxemburgo. Esa infradotación hace que nuestras Fuerzas Armadas sean de una dimensión mínima, que carezcan de sistemas hoy imprescindibles en el campo de batalla, que algunos de los sistemas disponibles se encuentren obsoletos, que haya un déficit de mantenimiento del material, que los niveles de adiestramiento sean reducidos y que las reservas estratégicas de munición y otros equipos sean pequeñas. Tenemos unas Fuerzas Armadas profesionales, bien formadas y adiestradas, pero mal dotadas, mal mantenidas e insuficientes.

El Gobierno adquirió –en la última cumbre de la OTAN celebrada en Madrid– el compromiso firme de llegar al 2% del PIB para defensa, lo que supone prácticamente doblar nuestro presupuesto militar en un escenario de cuatro años. A pesar de ese compromiso, el elevado déficit público que arrastra nuestro país nos hace tener dudas sobre la realización de ese objetivo. En todo caso, dada la situación de guerra que se vive en Europa y la situación en que se encuentran nuestras Fuerzas Armadas, **invertir un 2% de nuestro PIB en Defensa debería constituir un mínimo y no un máximo de cara al futuro.**

Las Fuerzas Armadas españolas tienen además que atender a un doble desafío. Por un lado, deben mantener una capacidad autónoma de actuación para poder hacer frente a posibles amenazas específicas. Eso impide una política de especialización para construir capacidades conjuntas a escala europea o aliada. Por otro, deben hacer frente tanto a amenazas convencionales como a amenazas híbridas. Es decir, tiene que mantener un número suficiente de carros de combate, aviones, buques de guerra y reservas de munición al mismo tiempo que desarrollar capacidades de ciberdefensa, drones de largo alcance o sistemas robotiza-



dos con inteligencia artificial. El problema es que los programas de adquisición de armas tradicionales alcanzan tal dimensión que hipotecan todo el presupuesto a largo plazo, dejando sin margen la adquisición de sistemas más avanzados e innovadores. Es necesario por tanto una **revisión en profundidad de la programación de adquisiciones militares para los próximos años.**

Existe además una cierta perversión en el sistema de adquisiciones en el que el peso de los intereses industriales es en muchos casos mayor que el de los requerimientos estratégicos. Eso hace que en ocasiones se adquieran sistemas que no se adaptan a las necesidades reales de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, la lentitud en el proceso de adquisición hace que algunos equipos no estén disponibles cuando son necesarios.

Algunas recomendaciones para aumentar las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas serían:

- Aprobación con carácter inmediato de un **crédito extraordinario para cubrir las necesidades más urgentes** de las Fuerzas Armadas en mantenimiento de armamento e infraestructura, adquisiciones de material urgente, gastos operativos y reservas de munición.
- Poner en marcha con máxima urgencia un programa de adquisición extraordinario para aumentar nuestra capacidad disuasiva y defensiva solventando nuestras graves carencias en **drones, artillería de largo alcance y defensa antiaérea.**
- **Aumentar en 20.000 efectivos el personal militar** y mejorar la formación, el adiestramiento y la motivación del personal de las Fuerzas Armadas, incluyendo el aumento de las retribuciones y la potenciación de la promoción interna. Sería aconsejable la creación de una Universidad de las Fuerzas Armadas para dar un nuevo impulso a la formación militar.
- Hacer una revisión completa de nuestra programación de adquisiciones a medio y largo plazo poniendo mayor prioridad en **ciberdefensa, inteligencia y sistemas de comunicación, mando y control.**
- **Desarrollar un sistema eficaz de reserva y movilización**, aumentando significativamente la reserva voluntaria y planteando un servicio militar voluntario de corta duración que permita un adiestramiento militar básico de todo ciudadano que lo solicite.

► **Dada la situación de guerra que se vive en Europa y la situación en que se encuentran nuestras Fuerzas Armadas, invertir un 2% de nuestro PIB en Defensa debería constituir un mínimo y no un máximo de cara al futuro**



► **De los tres instrumentos esenciales de toda estrategia de seguridad, la diplomacia, las Fuerzas Armadas y la inteligencia, quizá sea esta última la que resulta más valiosa en el contexto estratégico actual**

- Potenciar la **inteligencia militar** y desarrollar nuestras capacidades en el **nuevo dominio cognitivo**.
- **Desarrollar una industria de defensa potente y competitiva** que nos asegure una mínima autonomía estratégica y la sostenibilidad de nuestras Fuerzas Armadas en caso de conflicto.

### **3. Potenciar la comunidad de inteligencia**

De los tres instrumentos esenciales de toda estrategia de seguridad, la diplomacia, las Fuerzas Armadas y la inteligencia, quizá sea esta última la que resulta más valiosa en el contexto estratégico actual. El sistema de inteligencia adolece de un triple problema en España: tiene una dimensión y una dotación muy menor comparada con cualquier otro país de nuestra dimensión, carecemos de una verdadera comunidad de inteligencia y es necesario aumentar la eficacia del servicio.

El primer problema de nuestra inteligencia es de dimensión. Los datos del número de efectivos o su distribución son secretos, pero si comparamos el número de agentes que trabajan en el Centro Nacional de Inteligencia con el de servicios homólogos en países de nuestro entorno somos conscientes de que tenemos un grave problema de insuficiencia. Máxime si consideramos que el CNI se hace cargo en nuestro país de la inteligencia exterior, la inteligencia interior, la contrainteligencia, la inteligencia de señales, la inteligencia económica y la ciberseguridad del sector público. En algunos países existe una agencia independiente para cada uno de esos cometidos. Por otro lado, tanto la dotación para realizar operaciones como para la adquisición de equipos tecnológicos es manifiestamente insuficiente.

En segundo lugar, tenemos un problema de modelo. **El sistema de servicio único no es propio de un país de la dimensión y de los intereses globales de España.** El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas es también un centro menor en comparación con lo que disponen otros ejércitos aliados. Policía y Guardia Civil tienen unidades de información, pero están dedicadas esencialmente a la lucha contra el terrorismo. Con todo, la principal carencia es que no se ha desarrollado una comunidad de inteligencia en el que todos los servicios compartan la información.

Por último, el sistema de selección del personal de inteligencia es excesivamente discrecional y no responde a la captación de talento que un servicio de



esta naturaleza requiere. Su sistema de formación resulta también mejorable y debería ser más abierto.

En aras de potenciar nuestro servicio de inteligencia proponemos:

1. Aumentar de forma sustancial los **recursos humanos y presupuestarios** de nuestra inteligencia. Es preciso poner en marcha un plan de innovación tecnológica de la inteligencia.
2. Crear un **servicio de inteligencia interior** que permita al CNI centrarse en la inteligencia exterior, la contrainteligencia y la inteligencia de señales.
3. Crear una **Agencia Nacional de Ciberseguridad** que integre el Centro Criptológico Nacional y el Instituto Nacional de Ciberseguridad.
4. Generar una verdadera **comunidad de inteligencia** de la que formen parte todos los organismos públicos que generan inteligencia, incluyendo el CNI, el nuevo servicio de inteligencia interior y el CIFAS. Esta comunidad debería ser coordinada por un Asesor de Seguridad Nacional que mantendría la interlocución entre los servicios y el presidente del Gobierno.
5. Mejorar el **sistema de captación, selección y formación** del personal de inteligencia.
6. El servicio debe orientarse a la captación de información y no únicamente al análisis.
7. **Desarrollar nuevas capacidades dentro del CNI para la lucha contra la desinformación**, tanto para la detección y atribución de esta como para emprender acciones de respuesta y neutralización.
8. Generar un sistema de **colaboración público-privada** en materia de inteligencia y lucha contra la desinformación.
9. Potenciar la **inteligencia económica** y la comunicación con las empresas españolas que operan en el mercado internacional.

**faes**  
FUNDACIÓN

**Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:**  
<https://fundacionfaes.org/cuadernos-faes-de-pensamiento-politico-73/>  
[www.fundacionfaes.org](http://www.fundacionfaes.org)

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta  
28014 Madrid  
Tlf 915 766 857  
info@fundacionfaes.org  
fundacionfaes@fundacionfaes.org

**DONACIONES**

**REDES SOCIALES**

