

FORO COMPLUTENSE

RELACIONES HISPANO-NORTEAMERICANAS: HISTORIA Y ENSEÑANZAS

Prof. Dr. Angel Viñas

Madrid, 17 de febrero de 2005

Comenzaré esta exposición afirmando una obviedad. Las relaciones entre España y Estados Unidos han sido importantes, son importantes, seguirán siendo importantes. En los tres casos, pasado, presente y futuro, su significación ha sido, es y será infinitamente más considerable para España que para Estados Unidos. Menos obvia es quizá la afirmación que las razones tienen más que ver con las dimensiones internas de la política española que con las externas. Pero esto no debería sorprender. Hace ya varios siglos que en España no hay primacía alguna de la política exterior. Nuestra historia se articula esencialmente en torno a variantes internas. Para el historiador, no obstante, la interacción entre una y otras constituye un rico campo de aprendizaje y reflexión. Estados Unidos es una de las claves, no, a decir verdad la clave, de esa interacción en la época contemporánea. Mi exposición se centrará en cuatro argumentos:

1. Las relaciones hispano-norteamericanas reflejan una vía específica hacia la normalidad española en economía y en política internacional.
2. Desde fecha temprana los españoles se preocuparon de erosionar el amplio abanico de concesiones autorizadas a los norteamericanos. Lo lograron cuando España quedó anclada en los mecanismos que impulsaban la integración económica y política de Europa.
3. Con la europeización de las opciones españolas se estableció un equilibrio entre los ejes europeo y norteamericano que generó excelentes resultados. Este equilibrio se vio roto por la alineación del presidente Aznar en la guerra de Irak.
4. El análisis diacrónico de las funcionalidades desempeñadas por la conexión con Estados Unidos en la política española muestra una notable congruencia entre el reposicionamiento aznariano y el deseo de reanudar una estrategia de tonos neo-franquistas.

De la combinación de estos argumentos desprenderé seis enseñanzas. Como ya señaló Chesterton, “la desventaja de no conocer el pasado es que tampoco se conoce el presente”, a lo cual cabría añadir el *dictum* de Jacques Delors: no es posible imaginar el futuro sin conocer el pasado.

Primer argumento: la vía específica española

En historia comparada la tesis de una vía alemana hacia la modernidad ha gozado, durante largo tiempo, de gran predicamento. España tuvo la suya propia. Su origen radica en que un régimen aislado y despreciado, incapaz de vencer los efectos duraderos de su “pecado original” (es decir, su padrinazgo por las potencias fascistas y su alineación con la Alemania nazi en la segunda guerra mundial), encontró en la situación

geoestratégica la premisa para inducir el apoyo de la gran potencia líder en el mundo occidental. A muchos norteamericanos podía no gustarles el franquismo. A casi todos les agradó la posibilidad de hacer uso de las instalaciones militares que establecieron en territorio español.

Este comportamiento contrastó con el apoyo suministrado a las democracias europeas occidentales. La evolución del segundo conflicto mundial no es pensable sin la enorme aportación material y financiera de Estados Unidos y sin el tributo de sangre que sus soldados pagaron en la liberación de Europa. La estrategia aliada, por muchas que fuesen las prevenciones que en los aparatos de decisión se albergaran contra la dictadura estalinista, no modificó jamás la identificación del enemigo.

Sobre la Alemania vencida, sobre los países que habían estado sometidos al yugo nazi y sobre los exhaustos británicos pronto empezó a derramarse la ayuda Marshall, anunciada en 1947. Con gran visión política, los norteamericanos esgrimieron un apoyo destinado a asegurar a los europeos occidentales el restablecimiento de su bienestar económico antes de atender a la petición, de origen anglo-francés, de otorgarles protección militar a través de la Alianza Atlántica y un mecanismo común de defensa.

La historia de este vínculo está esmaltada de dificultades. Lo que había iniciado su funcionamiento como un mecanismo para que Estados Unidos se convirtieran en un poder militar en la propia Europa que mantuviera a los rusos alejados de toda veleidad y a los alemanes bien enganchados de la defensa colectiva resistió, no obstante, todas las tensiones. Los europeos aceptaron una cierta desnacionalización de sus políticas individuales de defensa en parte porque nunca se sintieron a gusto ante la idea de que una Alemania resurgente pudiera disponer de una capacidad militar no integrada y porque la conexión transatlántica fortalecía el sistema europeo occidental en su conjunto. La Alianza fue el crisol en torno al cual cristalizó una interacción permanente entre las élites gubernamentales que favoreció la comprensión mutua. El propio De Gaulle, que extrajo a Francia del mando militar integrado y optó por una estrategia de disuasión nuclear propia, “del débil al fuerte”, se mantuvo siempre en la Alianza.

Los norteamericanos añadieron su apoyo a los esfuerzos de integración económica del continente. En Washington pronto se llegó a la convicción de que sólo un acercamiento franco-alemán podría servir de núcleo de una nueva dinámica que superase la mera cooperación intergubernamental. Este proceso despegó a seis hasta llegar a englobar a casi todos los países que en él desearon participar. Portugal no quiso y el franquismo no pudo.

Encerrado en su rincón, sólo el régimen español permaneció al margen del nuevo orden geopolítico y geoestratégico. Se vio introducido en él de forma indirecta en 1953 a través de un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Este no previó jamás una garantía de seguridad pero sí una gran liberalidad en la utilización de las instalaciones militares a través de una serie de disposiciones secretas o reservadas.

Para los norteamericanos la dimensión clave fue siempre militar. Para los españoles, política. Para los primeros, los convenios no fueron sino una pieza más del gran tablero estratégico en que movían los peones para contener y cercar la amenaza soviética. Para los segundos, los convenios fueron la única gran baza de política exterior. Cumplieron además funciones no desdeñables: la manipulación de la opinión pública, el ensalzamiento ilimitado de un omnisciente Caudillo que con clarividencia rayana en lo sobrenatural había ganado la guerra y ganaba la paz y el soporte de un modelo de disuasión específico contra el enemigo interior y eventuales adversarios exteriores.

Los efectos macropolíticos tuvieron una coloración harto diferente a los que la Alianza generó para Europa occidental. En esta siempre hubo una opinión pública agradecida al apoyo norteamericano. En España, la amistad con Estados Unidos la cantaron los prohombres de la dictadura. La indispensabilidad de la relación compensó humillaciones porque el régimen nunca salió de su ostracismo en Europa: los contactos con el proceso de integración no pasaron de modestos arreglos comerciales. Nunca hubo nada que hacer con la Alianza.

Los impactos más duraderos no fueron militares, al menos en España. Las incitaciones estadounidenses lograron vencer la resistencia del régimen, temeroso de un rechazo, a solicitar la incorporación a Naciones Unidas, que se produjo en 1955. Los norteamericanos favorecieron la introducción de una cierta medida de racionalidad en la política económica española, creando sinergias con las élites autóctonas. Por último, al sostener la gran operación de estabilización y liberalización de 1959 Estados Unidos dieron una señal inequívoca en pos de la inversión y la transferencia de tecnología hacia España. Sin estos apoyos el engarce español en la oleada de expansión por la que atravesó la economía europea occidental en los años sesenta hubiera resultado difícil. Con ello también se reforzó la legitimación social de la dictadura.

Segundo argumento: una larga marcha hacia la homologación

Pasados los primeros años de exultación oficial, el interés español se centró en dos planos: por un lado, en la búsqueda obsesiva de una formulación que reflejase algún compromiso norteamericano a favor de una cierta garantía de seguridad; por otro, en recortar la extensión y

profundidad de las concesiones efectuadas. Tales esfuerzos no emergieron a la luz pública, salvo cuando fue necesario apuntalar las posturas negociadoras. Particular importancia revistieron las quejas por la parvedad de la ayuda económica y, más tarde, por la calidad del material militar suministrado.

El propio Jefe del Estado no tardó en sentar un precedente. Con motivo de la primera visita que hizo a Madrid, en diciembre de 1957, un secretario de Defensa norteamericano, Franco se apresuró a indagar si no sería posible desplazar la futura base aérea de Torrejón, cuya construcción ya había dado comienzo. Ni que decir tiene que sus peticiones, reiteradas años más tarde, cayeron en saco roto.

Hubo, al menos, tres toques de alerta. En primer lugar, la imposibilidad de utilizar en la crisis de Ifni-Sáhara el material relativamente moderno, que poco a poco iba fluyendo hacia las unidades y fortalecía el papel disuasorio interno de las fuerzas armadas. En segundo lugar, la introducción por los bombarderos del Strategic Air Command de ingenios nucleares en España en 1958 y su aparición en Rota a bordo de submarinos Polaris. Por último, los sobrevuelos del territorio con bombas nucleares, que se revelaron en 1966 con el incidente de Palomares.

Los norteamericanos se resistieron siempre a reducir su autonomía. Eran conscientes de que por muy duras que fuesen las sucesivas rondas negociadoras al final los españoles terminaban por ceder. Tenían claro que debían mantener los niveles de capacidad de utilización de todas las facilidades existentes y resistir los intentos de restringir su uso en crisis futuras. No era para menos: Washington siempre hizo gala de una interpretación extensiva de la supersecreta cláusula de activación de las bases que rigió de 1953 a 1970 bajo el inocuo título de "*Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo*". Ello había permitido activarlas en casos que poco tenían que ver con un riesgo de evidente agresión comunista que amenazase la seguridad de Occidente o en emergencias contra la seguridad occidental, los únicos dos supuestos previstos.

Sólo bajo el sistema democrático fue posible enderezar la situación. El Ministerio de Asuntos Exteriores reconoció oficialmente en 1976 que ignoraba el alcance completo de las concesiones de que disfrutaban los norteamericanos. El ministro José María de Areilza dio los primeros pasos para desnuclearizar el territorio, articular los planes defensivos españoles con la Alianza y cerrar el paso a la posibilidad de cláusulas o anejos secretos de ningún tipo. Aunque los norteamericanos no apoyaron el cambio político en España con la misma intensidad que algunos países europeos, el nivel del convenio se elevó a la categoría de Tratado, lo cual exigía el asentimiento del Congreso estadounidense. Esto, más que

ningún otro elemento, dio a conocer al mundo que la relación bilateral entraba en otra dinámica. Cuando el Gobierno de UCD, surgido de las elecciones democráticas de junio de 1977, solicitó la incorporación de España a las entonces Comunidades Europeas la relación con Estados Unidos no desempeñó ningún papel esencial. La entrada en la Europa moderna dependía, en primer lugar, de la credibilidad del régimen español, como siempre habían indicado los analistas del Departamento de Estado. El franquismo nunca la tuvo y nunca pudo hacer nada.

Bajo el ministro Marcelino Oreja la restricción de los márgenes de autonomía de que gozaban los norteamericanos fue ganando puntos en la escala de prioridades españolas. Conviene destacar esto porque el proceso que discurrió a partir del Tratado de 1976 fue todo menos un lecho de rosas. No por nada, en la red de convenios de seguridad trenzada desde Washington España era el único país de importancia que había cedido el uso de bases sin estar cubierto por ninguna garantía.

Siguiendo un comportamiento tradicional, el Gobierno Calvo Sotelo entregó en 1981 la baza española más importante: la solicitud de adhesión al Tratado del Atlántico Norte. La polvareda interna hizo pasar por alto dos extremos de importancia. El primero fue que el nivel de la relación volvió a ser la de un acuerdo ejecutivo. En segundo lugar, si bien se apretaron las tuercas a las posibilidades de gestión más o menos autónoma de las instalaciones por parte norteamericana, el resultado, firmado en julio de 1982, dejó mucho que desear.

La adhesión a la Alianza Atlántica, en mayo de ese mismo año, creó una situación cualitativamente nueva, rodeada de inmensas controversias internas. El Gobierno de Felipe González no se planteó la denuncia del Tratado. Sí dejó en claro que sería el pueblo español quien, en referéndum, decidiera acerca de la pertenencia a la Alianza. El ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, se preocupó de que un protocolo firmado a finales de febrero de 1983 desvinculara el convenio bilateral de una forma determinada de participación en los mecanismos de la OTAN. Tras el ingreso en la Comunidad Europea el Gobierno sugirió al pueblo español que, en referéndum, aprobase la permanencia en la Alianza, sometida a ciertas condiciones restrictivas, una de ellas la reducción de la implantación militar norteamericana. Con la abstención de la derecha, los ciudadanos se pronunciaron mayoritariamente en tal sentido en marzo de 1996.

La adhesión a la Comunidad generó un nuevo eje vertebral. Lo que quedaba era adaptar la conexión bilateral a las nuevas condiciones. No se trataba de un ejercicio conceptualmente difícil. Sí lo fue desde el punto de vista negociador. Los norteamericanos tuvieron dificultades para comprender las implicaciones derivadas de la hipertrofia de la

relación. Su reducción se consiguió en el convenio de 1988 y en cuatro dimensiones: en la filosofía de la relación, en la gestión de las instalaciones, en su número y en el nivel de fuerzas autorizado. Ya habían desaparecido las armas nucleares del territorio español y su reintroducción ni se contempló.

Tercer argumento: la ruptura del equilibrio inter-ejes

La integración en Europa había sido una de las líneas de avance deseable que los analistas del Departamento de Estado habían espejado desde fecha tan lejana como los años cincuenta. El equilibrio entre el nuevo y el viejo eje funcionó a plena satisfacción mutua, como se demostró en el apoyo a Estados Unidos en el conflicto del Golfo de 1991.

Desde entonces las relaciones pasaron por su período más luminoso. Ciertos aspectos descolgados desempeñaron un papel mucho más activo y se negociaron importantes acuerdos de cooperación. Se suavizó la postura de la opinión pública ante la presencia militar norteamericana. La agenda bilateral se enriqueció con los planteamientos identificados en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea. España fue uno de los países que más impulsaron el reforzamiento de la Declaración Transatlántica de 1990. La nueva Agenda Transatlántica la firmaron en Madrid el 2 de diciembre de 1995 los presidentes Clinton, González y Santer.

El ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, llegó, con apoyo de Washington, a la secretaría general de la OTAN, el primer cargo en una organización de primera línea que jamás haya ocupado un español. Como señaló en alguna ocasión el secretario general de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, los Gobiernos de Felipe González pusieron a España en el mapa.

En este panorama el cambio gubernamental de 1996 indujo matizaciones preocupantes. Hubo un enfriamiento hacia ciertos países claves en la dinámica europea. El presidente Aznar nunca se preocupó de conservar el tono que habían adquirido los contactos Kohl-González. La cordialidad con Francia se resintió. En los años 1996 a 1999 se constató una importante modificación en el talante con el que se abordaban los procesos de acomodo de intereses en el seno de la Unión Europea. De la persecución de un juego de suma positivo, característico de la época anterior, se pasó a un juego de suma cero. De la sutileza en la promoción de los intereses españoles, a un nacionalismo bronco y aristado. Madrid tendió en cambio sus redes hacia Londres a pesar de que la disparidad de intereses respectivos no había permitido generar la calidad de entendimientos que con otros miembros.

Tras la consecución por el PP de la mayoría absoluta en las elecciones del año 2000 se inició la venciada hacia el eje norteamericano, aunque al principio discurrió por senderos trillados. Pocos días antes de la llegada del presidente Bush a la Casa Blanca, una declaración conjunta entre el ministro Josep Piqué y la todavía secretaria de Estado Madeleine Albright en enero de 2001, negociada a petición española, introdujo la posibilidad de establecer consultas regulares políticas y en materia de defensa y de ampliar el abanico de sectores de cooperación.

La idea no representaba una innovación. En los años ochenta, la preocupación había estribado en descontaminar la relación de defensa de cualesquiera otros aditamentos para reequilibrarla en y por sus propios méritos. Conseguido este objetivo, el reforzamiento de la colaboración en otros sectores tenía no obstante su lógica, sobre todo cuando entre ellos figuraba la de índole antiterrorista. Esta actividad cobró una importancia desusada tras el atentado contra las Torres Gemelas.

En este clima, también a petición de Madrid, se negoció con la Administración Bush un protocolo de enmienda al convenio. Colin Powell, secretario de Estado, lo firmó en Madrid el 10 de abril de 2002. Desaparecieron disposiciones obsoletas, se modificó la estructura institucional de los contactos hispano-norteamericanos, se insertó más claramente la relación en el marco de la Alianza y se autorizó la presencia de los servicios de inteligencia de la Marina y de la Fuerza Aérea norteamericanas. El protocolo se remitió en septiembre al Congreso. A pesar de que para entonces la alineación con posturas un tanto discutibles de la Administración Bush era evidente no hubo dificultad en la ratificación. Si bien la relación contractual resultaba perfectible, ¿cuál no lo es?, no quedaba mucho por hacer en este campo, otrora fundamental.

Algo diferente era la aplicación. Un informe militar elaborado durante el Gobierno del PP subrayó que el juego de prestaciones y contraprestaciones era muy desfavorable para España hasta el punto de que resultaba “difícil apreciar si de la mera existencia del convenio bilateral de Defensa se deriva para nosotros algún beneficio”. La aparatosidad del diálogo de alto nivel no servía para mucho (como había, por cierto, ocurrido ya más de alguna vez en el pasado); en la base principal de la flota de guerra española, en Rota, no había sido posible almacenar ni un solo litro de combustible y los norteamericanos bloqueaban en la Alianza proyectos de suma importancia para España.

No fueron las mejoras en el ámbito contractual las que revelaron un cambio de tono en la gestión del eje norteamericano. Lo reveló la simpatía hacia una Administración cuyas posturas unilateralistas pronto empezaron a preocupar en la Unión Europea. Cuando en junio de 2001

el presidente Bush inició su recorrido europeo en Madrid aprovechó la ocasión para afirmar la calidad de aliado preferente de España de cara a las relaciones de Estados Unidos con Europa, junto con Italia y el Reino Unido. Tras los atentados de las Torres Gemelas, la trayectoria del presidente español mostró que iría mucho más allá que cualesquiera otros, salvo los primeros ministros británico e italiano. La piedra de toque fue naturalmente la guerra de Irak.

La alineación fue esencialmente política, diplomática y, como en el anterior conflicto del Golfo, logística. Se manifestó en todos los tableros en que podía actuar España. En primer lugar, en el plano bilateral: las declaraciones de apoyo a la Administración Bush se sucedieron a partir de septiembre de 2002. En segundo lugar en el mundo multilateral, comenzando por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el que, por coincidencias de calendario, España ocupó un puesto como miembro no permanente durante el bienio 2003-2004. Tanta o mayor importancia revistió la postura en la Unión Europea, en la que el presidente Aznar contribuyó a profundizar la escisión entre quienes se situaron inequívocamente detrás de Estados Unidos y quienes con mayor o menor intensidad expresaron sus recelos, liderados por Alemania y Francia. Por último, en las relaciones con terceros países. De entrada, en la firma con varios de los responsables políticos de los futuros Estados miembros (Hungría, Polonia y República checa) amén de Dinamarca, Italia, Portugal y el Reino Unido de un escrito en el que se afirmaba que la relación transatlántica no debía convertirse en una víctima de los constantes intentos del régimen iraquí de amenazar la seguridad mundial. También se reflejó en el deseo del presidente español de convencer a sus homólogos chileno y mexicano para que se inclinaran en el Consejo de Seguridad a favor de un proyecto de resolución específica que autorizase el uso de la fuerza. Como es notorio, esto respondía a una necesidad primordial del primer ministro británico.

Dichas actuaciones se realizaron en soledad política total. Ninguno de los partidos del arco parlamentario que no fuera el PP las aceptaron. Las manifestaciones de repulsa se multiplicaron. La opinión pública se movilizó contra un giro que no comprendía, que no se explicaba y que se refugiaba tras invocaciones basadas en supuestos controvertidos o controvertibles. Si en una democracia una política exterior firme es la que se ve respaldada por los diferentes partidos y sectores de opinión, fuerza es reconocer que la vencida dada por el presidente Aznar hacia el eje norteamericano se elevaba sobre pilares de barro.

Cuarto argumento: un giro de relente neo-franquista

Hubo intentos de explicar tal alteración tan drástica. Ante todo, la necesidad de defensa contra la omnipresente amenaza terrorista o la de

eliminar las armas de destrucción masiva iraquíes. La acción norteamericana se presentó como algo que no era de naturaleza muy diferente a la lucha contra el terrorismo interno. Nunca se documentó autónomamente la conexión lógica o política entre Irak y los atentados contra las Torres Gemelas. Tampoco se cuestionó la legalidad de una intervención militar que no contaba con el respaldo del Consejo de Seguridad y que levantaba ampollas en la comunidad internacional.

Un giro tan fundamental para hacer de España un “socio privilegiado” de Estados Unidos no surgió de la nada. En la medida en que no abundan los países capaces de desvincularse de su propia historia, es útil recurrir a ésta para identificar algunas de las funcionalidades de la conexión norteamericana tanto en la época franquista como en el diseño aznariano. En ambos períodos, y desde la perspectiva del poder gubernamental, desempeñó un conjunto no desdeñable. A saber,

- En los dos casos se aspiró a captar recursos no disponibles internamente para transvasarlos a la lucha contra el enemigo común, comunismo o terrorismo. En la dictadura se trató de recursos económicos y de armamento. En el segundo caso de recursos informativos.
- En los dos casos se deseó contribuir a la modernización de los aparatos del Estado. En la dictadura fueron las fuerzas armadas. En el segundo caso los servicios de inteligencia. En ninguno de ambos períodos los resultados fueron excesivamente brillantes. La “marcha verde” constituyó una sorpresa. Los atentados del 11-M no fueron evitados.
- En los dos casos se pretendió poner al día los planteamientos doctrinales. En la dictadura mediante la inserción de la disuasión de la amenaza externa en unas fuerzas armadas centradas en el enemigo interior. En el segundo caso mediante el espaldarazo al concepto bushiano de acciones de carácter preventivo.
- En los dos casos se quiso generar efectos de prestigio derivados del abrazo de la potencia hegemónica. En la dictadura para sortear la frialdad exterior. En el segundo caso para jugar el juego de una política de potencia que no permiten los recursos propios.
- En los dos casos se intentó lograr el acceso a círculos de los que España no formaba parte. En la dictadura desde Naciones Unidas hasta la Comunidad Económica Europea y la OTAN. En el segundo caso el presidente Aznar aludió al G-8.
- En los dos casos se ocultó ante la opinión pública cualquier ligazón explícita, con lo cual se evitaba la posibilidad de desprestigio si no llegaba a materializarse. En la dictadura Estados Unidos nunca pudo forzar la mano de los aliados en la OTAN ni mucho menos la de los miembros de la Comunidad Europea. En el segundo caso tampoco podría forzar a Alemania y Francia.

- En los dos casos se partió de una profunda desconfianza respecto al vecino francés. En la dictadura se le culpó de esparcir ideas disolventes de la tan cacareada democracia orgánica. En el segundo caso se imputó a Francia una acción de dominio secular sobre la política exterior española.
- En los dos casos se utilizó la conexión con Estados Unidos para reforzar posiciones de cara a la frontera sur. En la dictadura los diplomáticos españoles eran conscientes de que Washington no querría verse involucrado en un conflicto bilateral pero contaban con una eventual mediación, si se llegaba a una situación de emergencia. En el segundo caso el manejo del teléfono por parte del secretario de Estado, a quien rápidamente se acudió, contribuyó a desactivar el incidente del islote Perejil.
- En los dos casos se utilizó mucho más la retórica y la alineación en términos políticos y diplomáticos que la asignación pura y dura de recursos financieros y operativos.
- En los dos casos hubo que bregar ante la opinión pública para justificar las decisiones. En la dictadura se acudió a la figura retórica de que si había que bailar con alguna potencia extranjera, por lo menos que fuese con la más importante. En el segundo caso las invocaciones a la necesidad de crear un vínculo “especial” con la potencia hegemónica han sido constantes.
- En los dos casos se tomaron las decisiones en la soledad de los despachos presidenciales, aunque quizá con mayor intensidad en el segundo.
- A veces hubo variaciones de comportamiento turbadoras, si bien dentro del mismo molde. En 1949 la embajada en Washington recurrió a la entonces moderna técnica de los “lobbies” para ablandar a congresistas en pos de un acercamiento al franquismo. En el segundo recurrió a un bufete especializado en relaciones públicas pero esta vez se trató de estimular una recompensa, el apoyo del Congreso para que concediera su preciada medalla de oro al presidente Aznar.

Es obvio que entre las dos épocas hay enormes diferencias. No se inscriben tanto en la lógica del manejo del eje norteamericano como en su entorno, interno e externo. Son dos las más importantes. Durante los años franquistas la vinculación con Estados Unidos se utilizó para fortalecer al régimen en el plano interno. En el segundo caso esta vertiente interior fue operativa sólo en la medida en que del abrazo del gran aliado norteamericano se derivasen efectos de fortalecimiento del partido del Gobierno y de sus líderes.

Más interés tienen las diferencias con respecto al entorno externo. En el franquismo no había alternativas al vínculo con Estados Unidos. En el segundo caso el presidente Aznar se encontró con una España que ya

estaba bien anclada en el mapa. Con todo, siempre queda la aspiración a jugar una política de potencia, no la de un país “de segundo orden”. Para ello, y en términos funcionales, la asociación estrecha con Estados Unidos sería tan vital o más, si cabe, que en el franquismo.

La versión aznariana aspiró a extraer los máximos beneficios unilaterales de una vocación atlanticista (que postuló como “evidente” por la geografía y por la historia). La voluntad de querer ser alguien se defendió sin fisuras ni complejos. Ante los socios europeos, amigos o menos amigos, sólo se sería alguien situándose a la zaga de la Administración Bush.

¿Qué decir de los resultados?. Con independencia de los luctuosos atentados del 11 de marzo, el presidente Aznar apareció con frecuencia en las primeras páginas de la prensa internacional. En ciertos medios abundaron las menciones encomiásticas al nuevo papel de una España, no menos nueva, que echaba un pulso al eje franco-alemán y que iba camino de convertirse en uno de los pilares esenciales de una pretendida “nueva Europa” y las relaciones personales entre los presidentes español y norteamericano se estrecharon considerablemente.

En realidad, la preferencia hacia Estados Unidos nunca reveló funcionalidades en política exterior sólomente. Como ha recordado Antonio Elorza, de lo que se trataba era de conseguir que España quedase “en manos de la gente bien, como en tiempos de Franco”. Para ello, y gracias a la connivencia de ciertos medios de comunicación y el control de TVE, era esencial proyectar hacia los círculos más influenciados de la ciudadanía la imagen rutilante de un líder, de un Gobierno y de un partido aclamados por la potencia hegemónica.

¿Qué enseñanzas extraer?

En un país viejo como España la historia, sobre todo la reciente, nunca está demasiado alejada de la política. Pero si la historia como tal sirve para iluminar el presente, tal vez puedan extraerse media docena de enseñanzas:

Primera. El eje vertebral norteamericano marcó indeleblemente la evolución externa e interna de un país aislado y arrinconado. En cuanto fue posible, España abrazó otro eje vinculado a la locomotora europea, más prometedor.

Segunda. La atracción del eje norteamericano fue más potente en la derecha que en la izquierda. Con todo, el PSOE en el poder no fue anti-norteamericano. Aspiró a redimensionar una relación hipertrofiada y creó una atmósfera excelente para el entendimiento mutuo tanto con una Administración republicana (la de Bush senior) como demócrata (la

de Clinton). Siempre hubo dificultades. Hace treinta años la posibilidad de que los norteamericanos pudieran o no introducir armas nucleares en España era un tema de cierta enjundia. Hoy está fuera de radar.

Tercera. En las relaciones con Estados Unidos hay diferencias importantes por parte de los distintos hombres políticos que las han encarado. Felipe González, en particular, nunca tuvo prisa y llegó a excelentes resultados.

Cuarta. La dinámica política española ha hecho que de nuevo corresponda a un Gobierno del PSOE bajo José Luis Rodríguez Zapatero la tarea de reequilibrar el juego de los ejes. Esto llevó, ante todo, a revigorizar el europeo y recortar los excesos de la estrategia aznariana. Algo absolutamente necesario, aunque no suficiente.

Quinta. Dado el enorme peso norteamericano, no hay país en la Unión Europea o en la Alianza Atlántica que no se defina por el tono de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. En los años ochenta y noventa, los españoles mostraron que era posible mantener un diálogo franco, honesto, basado en valores comunes y en el respeto mutuo aunque los intereses no fuesen siempre coincidentes. En la presente etapa todo hace pensar que habrá que repetir el ejercicio.

Sexta. Ello implica, de entrada, la necesidad de que España contribuya eficaz e imaginativamente a un nuevo proceso de polinización cruzada entre los dos ejes por la vía multilateral, esencialmente la Unión Europea y la Alianza Atlántica, y enderezar la vertiente bilateral.

¿Qué puede afirmar al respecto un analista académico?. Ante todo reconocer que hay factores que apoyan dicho reequilibramiento y otros que lo frenan.

Entre los factores de apoyo, el primero está relacionado con el hecho que, como era de prever, Washington se ha atascado en Irak y ha contribuido a que se crease en tal país una atmósfera de caos y de violencia. La gestión del post-conflicto fue, sencillamente, lamentable. Las investigaciones norteamericanas han mostrado que la justificación aducida para la intervención fue errónea. Cómo salir del atolladero implica, para la nueva Administración Bush, buscar un cierto acomodo con sus aliados occidentales, incluso después del relativo éxito que han supuesto las recientes elecciones.

Un segundo factor está relacionado con la profunda división en Estados Unidos respecto a su estrategia exterior. La línea de división no es la ideológica convencional, de demócratas vs. republicanos. Entre estos últimos, el general Brent Scowcroft, ex consejero de seguridad nacional

de los presidentes Ford y Bush (senior), suscitó recientemente numerosos comentarios al recordar que la globalización impone desafíos para sortear los cuales resulta insuficiente el Estado-nación. Estados Unidos ha estado desenfocado claramente, enrocado en una trayectoria unilateralista. También Zbigniew Brzezinski, su homólogo demócrata con el presidente Carter, subraya el mal funcionamiento de una sedicente estrategia que pide a los aliados que compartan las cargas pero a los que ha apartado a manotazos de las decisiones. Ambos son acordes en afirmar que los costos morales, políticos y militares de la guerra han erosionado la legitimidad internacional de Estados Unidos. Otros analistas han señalado que la línea de Washington no representa una fuerza positiva en la escena internacional. Se teme mucho más a Estados Unidos y se les admira mucho menos. Es un embajador de Carter y catedrático de la Universidad de Miami, Ambler Moss, quien ha hecho esta afirmación. Encuentra, por lo demás, contrastación empírica en las encuestas del PIPA (*Program on International Policy Attitudes*). En 18 de 21 países la opinión pública mayoritaria divisa en la Administración Bush un factor negativo para la seguridad internacional. Por muy intensas que sean las oleadas de hipernarcisismo nacionalista que fluyen de Washington, es inevitable que tarde o temprano alguien se plantee la pregunta del millón de dólares: ¿Qué hacer para contrarrestar la pérdida de credibilidad en Europa y en el mundo árabe y la vulnerabilización de la proyección de influencia?. El Pew Research Center ofrece contrastación empírica de que ello ha conducido a una corriente de anti-norteamericanismo mucho más amplia y profunda que en cualquier otro momento.

Un tercer factor tiene que ver con los nuevos riesgos. Sólo algunos de ellos, y no los más importantes, son susceptibles de disuasión militar. El terrorismo, la proliferación nuclear, la degradación medioambiental, la propagación de enfermedades infecciosas, la delincuencia transnacional organizada y el fracaso de Estados (por no contar las nuevas formas de conflictos intra e interestatales) requieren el empleo de un instrumental más sofisticado que el equivalente del Séptimo de Caballería.

El efecto combinado de estos tres factores trabaja a favor de una renovada aproximación entre Estados Unidos y Europa sobre todo si, como ahora parece ser, Washington está algo más dispuesto a escuchar a sus aliados. Pragmáticamente es conveniente mirar al futuro y a lo que une que no al pasado y a lo que divide. Incluso la hiperpotencia necesita aliados, como se refleja subliminalmente en las afirmaciones del presidente Bush y de su nueva secretaria de Estado. Por otra parte, si los miembros de la Unión Europea más enconados contra Washington como fueron Alemania y Francia continúan inmersos en un proceso de re-

harmonización de relaciones con Estados Unidos, es obvio que España no se moverá en un vacío estratégico.

Con todo, hay factores de freno, esencialmente internos. Aunque debería ser evidente que no se ayuda mejor a los amigos apoyándoles en sus caprichos y que la orientación del ex presidente Aznar debería abordarse como flor de un día, que levantó recelos incluso en su propio partido, la política no obedece necesariamente a reglas de racionalidad. Habría que tomar como dato que en España es siempre difícil desarrollar a lo largo plazo una estrategia exterior sólida si no se apoya, en lo fundamental, sobre un amplio consenso en el arco político y no cuenta con cierto anclaje entre los ciudadanos. Lo contrario sería abogar por un salto hacia la involución política y democrática.

También cabría argumentar que, si en las futuras reformas constitucionales y estatutarias puede llegarse, tal vez, a identificar una posición común, ¿qué impide alcanzar un acuerdo mínimo sobre el diseño de una actuación que conduzca a un equilibrio estable y eficiente entre dos de los ejes centrales de la estrategia exterior española?. Un conato de respuesta lo ha dado recientemente el portavoz de Asuntos Exteriores del PP: “No hay condiciones objetivas, subjetivas ni de ambiente” (El País, 21 de enero de 2005, p. 24).

¿Qué tesis cabe derivar de esta afirmación un tanto rotunda?. En opinión de quien les habla tres: primera, existe para España una plusvalía objetiva en actuar de consuno con los demás socios en el marco de la Unión Europea y de la Alianza, en cada uno con sus peculiaridades; segunda tesis, conviene explorar todas las posibilidades de perfeccionamiento en el marco contractual existente; tercera tesis, merece la pena centrarse en dimensiones en las que quepa identificar intereses comunes de índole bilateral, tanto en Europa como fuera de ella.

Sin acudir estúpidamente a la proverbial esfera de cristal y especular, no menos estúpidamente, sobre el futuro, hay una enseñanza última que tiene su base en la mera experiencia histórica. La relación con Estados Unidos es demasiado importante para España y para Europa como para subordinarla a cualquier tipo de conceptualización añorante. Nuevos desafíos requieren nuevas respuestas.

Tras la visita de la nueva secretaria de Estado, la semana próxima el presidente Bush va a Bruselas. Algunas pistas han ido despejándose. Pero esto no es historia.

BIBLIOGRAFÍA

1. Las necesarias referencias documentales y bibliográficas sobre los aspectos abordados en la anterior exposición se encuentran en los siguientes trabajos del autor:

En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995, Crítica, Barcelona, 2003.

“La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: una visión estructural”, Cuadernos de historia contemporánea, nº 25, 2003, pp. 83-108.

“Cincuenta años de los acuerdos de defensa entre España y los EEUU”, Cuadernos de la Escuela Diplomática, nº 23, 2004, pp. 15-29

“Tras los pasos de George W. Bush o el discreto encanto de una gran estrategia”, Sistema, nº 183, noviembre de 2004, pp. 3-14.

“La política franquista de seguridad y defensa”, ponencia presentada a las III Jornadas de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, Burgos, octubre de 2004 (de próxima publicación).

2. Las limitaciones de la exposición internacional de las élites durante el franquismo las desarrolla Kenneth Maxwell en su introducción (“Spain-From Isolation to Influence”) al libro colectivo por él dirigido Spanish Foreign and Defense Policy, Westview Press, Boulder, 1991.

3. La interacción entre el apoyo norteamericano a la integración económica y a la seguridad europeas la analiza Klaus Schwabe en “The United States, Western Security and European Integration (1945-1963)”, en Michel Dumoulin & Geneviève Duchenne (eds.), L'UE et les États-Unis/The EU and the United States, P.I.E.-Peter Lang, Bruselas, 2003.

4. El énfasis en la europeización de las opciones españolas se encuentra en el trabajo de Juan Antonio Yáñez-Barnuevo y Angel Viñas “Diez años de política exterior del Gobierno socialista (1982-1992)”, en Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (eds.), La década del cambio. Diez años de

Gobierno socialista, 1982-1992, Editorial Sistema, Madrid, 1992, en el que también figura la referencia a Pérez de Cuéllar.

5. El descontento militar por la gestión estadounidense de la relación bilateral se ha tomado de las referencias a un informe elaborado por el director de Política de Defensa con el PP, teniente general Félix Sanz Roldán, que mencionó el ministro de Defensa José Bono en el Congreso de los Diputados. El País, 27 de octubre, y El Periódico de Catalunya, 4 de noviembre de 2004.

6. Las ideas públicas del ex presidente José María Aznar están tomadas básicamente de su libro Ocho años de Gobierno, Planeta, Barcelona, 2004, y de la conferencia que pronunció el 5 de julio de este mismo año en la inauguración de los cursos de verano de la Fundación FAES (www.fundacionfaes.es). Salvo inhabilidad del autor, en el momento de escribir estas líneas ya no resultaba fácil localizarla en el mapa del sitio que aparece en la red.

7. Las referencias a Scowcroft y Brzezinski se desprenden de sus intervenciones el 6 de enero de 2005 ante la New America Foundation, en el marco del New Solarium Project on U.S. Foreign Policy, y bajo el título Charting A U.S. Foreign Policy Road Map for 2005 and Beyond (www.newamerica.net). La tomada a Ambler Moss de su comentario “Stumped by Bush brand of foreign policy”, publicada en el Miami Herald (www.miami.com/mld/miamiherald/news/opinion) el 16 de enero. Para el estudio PIPA véase www.pipa.org/OnlineReports. Los trabajos del Pew Research Center pueden consultarse en www.pewglobal.org. Es particularmente interesante el capítulo 7 (*Global Opinion: the Spread of Anti-Americanism*) del reciente libro Trends 2005.

8. Sobre ciertos planteamientos norteamericanos en relación con la visión de la Unión Europea y que van en dirección opuesta a la indicada en el texto, es útil el reciente artículo de Ignacio Rupérez “Coincidencia y rivalidad entre Europa y los Estados Unidos”, Temas para el Debate, febrero de 2005.