



España - Estados Unidos: Una relación normal

Apunte nº 11

Madrid, 20 de mayo de 2001

Introducción

Durante el mes de abril los medios de comunicación han hecho referencia al curso de las negociaciones entre España y Estados Unidos para renovar el Convenio de 1989. Superados dos de los escollos existentes con el anterior gobierno norteamericano - la ampliación de la Base de Rota y el reconocimiento de España como "socio preferente"- sólo quedan por resolver temas de menor entidad. Por primera vez desde 1953, año en que se estableció la relación de seguridad entre ambos países, la negociación para su actualización se vive sin tensión. Por primera vez no hay graves problemas de orden político que enturbien la relación y que conviertan la presencia de tropas norteamericanas en nuestro territorio en causa de ansiedad para la clase política española.

Una relación insatisfactoria

Varias son las razones por las que esta relación provocó rechazo entre las fuerzas políticas y la ciudadanía. A continuación trataremos de enumerar y describir, si bien sucintamente, las más destacadas.

1.- Un acuerdo profranquista

Tras la II Guerra Mundial Estados Unidos trató de forzar cambios políticos en España para acabar con el régimen del general Franco, impuesto con la ayuda de las potencias del Eje y colaborador, desde su estatuto de "no-beligerancia", de las potencias nazi-fascistas a lo largo del conflicto. Sin embargo, dos razones llevaron a revisar su postura. La primera fue la solidez del régimen y la limitada disposición del generalato a dar un golpe. La segunda vino determinada por

la evolución de los acontecimientos internacionales. En marzo de 1947 el presidente norteamericano Harry S. Truman proclamó la denominada "guerra fría", haciendo girar toda su política en torno a la contención del imperialismo soviético. Según transcurría el tiempo, el régimen de Franco dejaba de ser un resto de la Europa nazi-fascista para transformarse en un sólido aliado potencial en dicha contención. La Guerra de Corea, en 1950, disparó todas las alarmas ante la proximidad de un nuevo conflicto general, haciendo olvidar los "pecados originales" del Franquismo. La firma de los Acuerdos Ejecutivos de 1953 supusieron para el régimen de Franco el primer reconocimiento internacional desde 1945 - el Vaticano aplazó la firma del Concordato para evitar ocupar esa posición-, algo que las fuerzas de oposición encajarían como un duro golpe. Desde entonces, la imagen de Estados Unidos entre estos grupos se vinculó con la defensa de regímenes autoritarios y anticomunistas, lo que se vería refrendado por su política latinoamericana y por la percepción que estos sectores tuvieron de su actuación en Vietnam. Esto explica el fuerte rechazo de los votantes socialistas y comunistas a la colaboración con Estados Unidos, que se hizo explícita en torno al debate sobre el ingreso de España en la Alianza Atlántica, a la aprobación definitiva del Convenio de 1983 y, sobre todo, a la dura negociación y, en términos estratégicos, injustificada reducción de bases y fuerzas norteamericanas en el Convenio de 1989. Era la ceremonia de purificación de una relación nacida con un fuerte componente antidemocrático, necesario para poder ser aceptada por la izquierda política.

2.- Una relación desigual

Los Acuerdos de 1953 tampoco satisficieron a los sectores políticos franquistas. Tenían carácter "ejecutivo", se realizaban al margen de los respectivos poderes legislativos y, por lo tanto, no alcanzaban el rango de Tratado. Era una clara muestra de los límites políticos de la relación. A ello se sumaban otros elementos de peso. Estados Unidos involucraba el territorio español en su dispositivo de seguridad, pero se negaba a comprometerse en la defensa de España. Más aún, gracias a las concesiones secretas establecidas en los Acuerdos, Estados Unidos podía utilizar las bases en la península para lanzar un ataque nuclear contra la Unión Soviética sin necesitar de un permiso previo del gobierno español, bastaba con la mera comunicación. Tanto Alberto Martín Artajo, el ministro que firmó los Acuerdos del 53, como Fernando María de Castiella, quien tuvo que renovarlos, trataron de modificar su contenido con escaso éxito. A la firmeza norteamericana se sumaba el deseo del general Franco de no poner en peligro el apoyo de Washington y el interés de los Estados Mayores en mantener la cooperación con la primera potencia militar del mundo. Sólo el tiempo y el cambio de circunstancias políticas hicieron posible la superación de estos problemas. Primero fue la cláusula secreta, que desapareció en el Acuerdo de 1970. Luego, tras la muerte del general Franco, la relación ascendió a la condición de tratado, pero sin reconocer un compromiso de mutua defensa. Éste se lograría con el desarrollo del anterior: las partes habían acordado dar al tratado una función instrumental, de medio para resolver la relación mientras se desarrolla-

ba la transición hacia un estado democrático y España se incorporaba a la Alianza Atlántica. El compromiso de mutua defensa lo aportaría el artículo 5º del Tratado de Washington, vínculo jurídico al que se subordinaría la relación bilateral.

3.- Las armas de destrucción masiva

Tema especialmente delicado fue el relativo a las armas nucleares, químicas y biológicas. En el Acuerdo de 1970 Estados Unidos se comprometió a no almacenar en España armas químicas o biológicas. Sin embargo se negó a hacer lo propio con las armas nucleares. En 1976, elevada la relación a la condición de tratado, Estados Unidos aceptó retirar de territorio español el armamento nuclear almacenado. Quedaba por resolver el problema de las naves o aviones que pasaran por territorio español trasladando armas de este tipo. La doctrina norteamericana, aplicada en todas partes, es no informar de dónde se encuentran estas armas. Los gobiernos de UCD aceptaron la posición de Washington, más aún cuando se planteaban el ingreso en la Alianza Atlántica cuya estrategia se basaba en la disuasión nuclear. Sin embargo, el ascenso del Partido Socialista al gobierno llevó a un cambio de política: se exigiría a la otra parte reconocer si llevaba ingenios nucleares y, en ese caso, debería evitar aguas o espacio aéreo español. La firmeza norteamericana y la contradicción con la estrategia atlántica llevaron al gobierno González a buscar una salida poco airosa: Estados Unidos aceptaba la imposición, pero España se comprometía a no inspeccionar.

La renovación técnica

Las complejas negociaciones que culminaron en el Convenio de 1987 poco tienen que ver con la situación actual. No existen por el momento problemas de orden político que enturbien la relación, de ahí que el Ministerio de Asuntos Exteriores utilice la expresión "renovación técnica".

Para el gobierno norteamericano el objetivo más importante es ampliar las instalaciones de la base aeronaval de Rota, de gran importancia en el dispositivo estratégico hacia África, Oriente Medio y el Cáucaso. En concreto desean instalar en esta base su Mando de Transporte Aéreo Estratégico del Sur de Europa, construir 16 nuevos hangares para aviones de transporte de gran capacidad - como los C-5 Galaxy- y acondicionar la base naval para permitir la presencia de un mayor número de buques, tanto de la VI Flota como de nuestro Grupo de Combate. El resultado sería potenciar la base para, junto con Ramstein en Alemania, convertirla en el punto de apoyo por excelencia que asegure la proyección del potencial norteamericano hacia las regiones antes mencionadas. El coste estimado de las obras previstas rondaría los 25 mil millones de pts., para cuya financiación se buscaría la colaboración del Comité de Infraestructuras de la OTAN.

Las negociaciones se han resuelto positivamente, a cambio de reconocer a España el estatuto de "socio preferente", que parece dar derecho a "consultas regu-

lares"; algo insistentemente buscado por el Presidente Aznar en el marco de su política de reconocimiento internacional del papel de España. Un logro "formal" al que habrá que dar contenido, lo que hasta la fecha y ante lo mermado del presupuesto disponible no está resultando fácil.

Quedan pendientes temas importantes, pero de limitada trascendencia política, en especial si los comparamos con aquellos que protagonizaron pasadas negociaciones. Por parte norteamericana se desea contar con el puerto de Tarragona -que se sumaría a los de Rota, Cartagena y Palma- para poder atracar navíos de propulsión nuclear. Por parte española se demanda un trato de privilegio, semejante al establecido con el Reino Unido y Australia, en el ámbito de la cooperación industrial, que facilitaría el establecimiento de empresas conjuntas, así como una equiparación de los estatutos jurídicos de los militares españoles y norteamericanos en el territorio de la otra parte. A estos asuntos hay que sumar dos de interés conjunto, fijar la duración del Convenio y dar una salida al problema fiscal de los trabajadores laborales de la Base de Rota.

Un futuro diferente

Tras casi medio siglo de relación en materia de defensa, la colaboración hispano-norteamericana se encuentra en una fase de normalidad. Se enmarca en el sistema de seguridad occidental definido por el Tratado de Washington y actualizado, en cuando a análisis y adaptación a las necesidades del momento, por el Concepto Estratégico. Su componente bilateral es importante e implica una cierta coincidencia en los intereses regionales a defender.

En el futuro la relación se puede ver afectada por problemas de distinto signo. Desde la perspectiva bilateral, la evolución de la crisis en Oriente Próximo puede llevar a un distanciamiento hipotético entre una posición norteamericana más proisraelí y una española y europea más proárabe. También podría darse el caso de que españoles y norteamericanos no coincidieran en el análisis e intereses de otras crisis en la región, lo que podría llevar a una relativa paralización del uso de las bases en España. El escenario del Cáucaso genera más incertidumbres por lo imprevisible de la situación y la escasamente definida posición española. En cualquier caso también aquí podrían producirse diferencias importantes.

En el plano multilateral, europeos y norteamericanos tienen ante sí tres problemas concretos de gran trascendencia. El primero es la Iniciativa de Capacidades de Defensa de la Alianza Atlántica. El interés norteamericano tiene su razón de ser. Estados Unidos está inmerso en una revolución de las tecnologías aplicadas a la defensa, la denominada Revolución de los Asuntos Militares. Es mucho más que un acto de voluntad de un grupo de analistas y generales, es la conciencia de que la ingeniería disponible proporciona a las Fuerzas Armadas sistemas de armas mucho más capaces cuya utilización implica cambios fundamentales en la conducción de la guerra. Estados Unidos dispone de medios y de voluntad para avanzar en este terreno. Los europeos no. En el caso de que la

distancia tecnológica entre unos y otros continúe agrandándose llegará el momento -en Kosovo hemos podido presenciar situaciones poco alentadoras en este sentido- en que las Fuerzas Armadas de países aliados no podrán actuar conjuntamente. Habrán perdido la "interoperabilidad", poniendo en graves dificultades a la propia Alianza. La posición de los generales españoles es preocupantemente conservadora, limitando la "Revolución de los Asuntos Militares" a Estados Unidos y rehuendo sus consecuencias sobre la orgánica y la doctrina.

El segundo es la nuevamente rebautizada "Defensa antimisiles" *Missile Defense* (MS). En las próximas semanas el presidente George W. Bush explicará a sus aliados europeos en Bruselas sus planteamientos sobre este programa que se remonta a los tiempos del presidente Reagan. De cómo sea capaz de integrar la seguridad de sus aliados europeos dependerá mucho el futuro de la relación transatlántica. Su variante táctica, apoyada en el desarrollo del sistema *Aegis*, instalado sobre destructores, y de las baterías de misiles *Patriot*, permitirán una cobertura sobre áreas de crisis, con posible presencia de unidades militares aliadas en operaciones de paz, que reforzarían la cohesión de la Alianza. En este terreno cabe también pensar en una colaboración tecnológica y financiera, pues los costes, aún siendo elevados, podrían ser asumidos, individual o colectivamente. Aún así, la evolución de las tecnologías continuarán distanciando en este terreno a norteamericanos y europeos, haciendo más difícil su actuación conjunta.

El tercero, y posiblemente más complejo y de más graves consecuencias, es el efecto que sobre la relación bilateral y transatlántica pueda tener la evolución de la Política Exterior y de Seguridad Común. Para los españoles en particular y para los europeos, en mayor o menor medida según los casos, el desarrollo del proceso de unidad continental es un elemento esencial de nuestro proyecto político colectivo. La emergencia de una defensa común no es un mero acto de voluntad alternativo, sino un peldaño más en un proceso que viene de muy atrás y al que queda un largo camino por recorrer. Las críticas norteamericanas a la creación de una fuerza europea de despliegue rápido y de estructuras políticas y militares de apoyo y control, a menudo bien fundadas en su análisis de redundancia orgánica o gasto, parecen ignorar lo más importante: su consistencia en un proceso político de largo alcance. No hay integración europea sin políticas exteriores, de seguridad y defensa comunes. La insistencia norteamericana en contener el desarrollo de una incipiente defensa común, subordinándola a la Alianza Atlántica, auguran dificultades en el futuro de las relaciones bilaterales y transatlánticas.

Tras casi medio siglo de difícil relación, España y Estados Unidos se encuentran en un período caracterizado por la normalidad. La comunidad de intereses y la ausencia de litigios facilitan una "renovación técnica" en el umbral de cambios importantes en las relaciones entre Estados Unidos y Europa motivadas por el efecto de la aplicación de nuevas tecnologías y por el creciente peso específico de la Unión Europea.