

Carta de Charles Powell al ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García Margallo

Carta de Charles Powell, director del Real Instituto Elcano, al ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García Margallo, en respuesta a otra suya sobre las relaciones España-Estados Unidos, publicadas ambas en: José Manuel García Margallo, *Todos los cielos conducen a España. Cartas desde un avión* (Planeta, Barcelona, 2015).

Querido Ministro,

Muchas gracias por tu carta, y por brindarme esta oportunidad de reflexionar contigo sobre las relaciones de España con Estados Unidos, asunto que me ha (pre)ocupado desde hace algún tiempo.

Antes de examinar algunos de los factores que han contribuido a definir la relación bilateral en épocas recientes, quiero referirme brevemente a algunos de los hechos históricos que han condicionado la percepción de los españoles sobre EEUU.

Cabe recordar, en primer lugar, que si bien es frecuente poner el énfasis en los valores e intereses que nos unen en la actualidad (en ocasiones hasta extremos irrisorios), durante muchas décadas la relación bilateral estuvo marcada por el enfrentamiento. Si bien es cierto que la corona española contribuyó decisivamente a que las Trece Colonias alcanzasen su independencia en 1776, no lo es menos que lo hizo sobre todo para debilitar al imperio británico, y por resarcirse de las derrotas sufridas durante la Guerra de los Siete Años. Ya entonces hubo quien se arrepintió del apoyo prestado, entre ellos el Conde de Aranda, que tras firmar el tratado de París (1783), confesó afligido: “acabo de ajustar y firmar un tratado de paz con Inglaterra. En él ha quedado reconocida la independencia de las colonias inglesas, lo cual es para mí un motivo de dolor, de pesadumbre y de recelo”. El ilustrado español albergaba serios temores sobre las aspiraciones del estado recién alumbrado, que se confirmarían con el paso de no mucho tiempo: “llegará un día en que crezca y se torne gigante y aun coloso temible en aquellas regiones... aspirará a la conquista de este vasto imperio (el de España en América) que no podemos defender contra una potencia formidable establecida en el mismo continente”.

Lo que quiero subrayar es que durante casi todo el siglo XIX la mayoría de los españoles vieron a EEUU como a un país enemigo, incluso antes de producirse el conflicto armado que desembocó en el ‘desastre’ de 1898. Como ha demostrado la historiografía española más solvente (José Álvarez Junco, *Mater Dolorosa, La idea de España en el siglo XIX*, 2001), el ‘desastre’ jugó un papel central en la construcción de la identidad nacional española contemporánea, y el hecho de que ello ocurriera en contraposición

con la futura superpotencia estadounidense tuvo sin duda consecuencias duraderas, sobre todo entre los sectores más conservadores de la población. Sin embargo, a menudo se olvida que también hubo españoles de orientación liberal, republicana o progresista que vieron en EEUU un ejemplo a seguir. Así, Gumersindo de Azcarate publicó un libro titulado *La República Norteamericana* (1891) que contiene un elogio entusiasta de las instituciones políticas estadounidenses, y Francisco Pi y Margall, efímero presidente de la primera república española (1873), dejaría constancia de su admiración por las mismas en su texto *A la República de los Estados Unidos de América* (1896).

Curiosamente, el ‘desastre’ de 1898, que supuso un parteaguas para ambas naciones, también dio lugar a un distanciamiento mutuo; la diferencia, claro está, es que a partir de ese momento EEUU se convierte en una potencia mundial, mientras que España inicia una larga etapa de ensimismamiento. Sorprendentemente, y como ya señaló Manuel Azcarate en un excelente artículo sobre *La percepción española de Estados Unidos* publicado en 1988, la etapa posterior a la derrota de 1898 no se caracterizó por el odio al enemigo victorioso, sino por un afán introspectivo que generó una potente reacción regeneracionista. España también empezó a reconocer que su futuro estaría estrechamente unido al de Europa, como puso de manifiesto, indirectamente, la disputa entre germanófilos y aliadófilos durante la Gran Guerra. Sin embargo, el hecho de no participar en la contienda también aisló a España del auge de la influencia norteamericana que hizo acto de presencia en otros lugares del viejo continente.

Como recuerdas en tu carta, en el periodo de entreguerras hubo sectores influyentes de la intelectualidad española más conservadora que pretendieron contraponer la cultura hispánica y católica a los valores anglosajones y protestantes que supuestamente encarnaban los EEUU. En cambio, resulta menos conocida la postura sin duda crítica, pero también más sutil, y a la larga mucho más influyente, del pensador español más importante del siglo XX. En varios textos publicados en los años treinta, José Ortega y Gasset afirmaría que la superioridad de EEUU estaba en lo instrumental, en lo mecánico, y que al carecer de la espiritualidad que solo podía fraguar el paso del tiempo, a los norteamericanos les faltaba lo esencial: saber contestar no al ‘cómo,’ sino al ‘para qué’ del quehacer humano. En el fondo, lo que late aquí es un prejuicio típicamente europeo –muy extendido entre la intelectualidad británica y francesa de la época- sobre la superficialidad materialista del *American way of life*.

Se ha escrito mucho sobre lo que supusieron para España los Acuerdos de Madrid de 1953, renovados posteriormente en 1963, 1970 y 1976, pero los árboles no siempre dejan ver el bosque. Es innegable que el espaldarazo norteamericano contribuyó a afianzar al régimen de Franco, algo que la izquierda antifranquista nunca perdonó a EEUU, aunque parece probable que hubiese sobrevivido sin él. En cambio, no está tan claro que Franco aceptara siempre y sin rechistar las condiciones impuestas por Washington; mi amigo el historiador argentino Carlos Escudé ha tenido incluso la osadía de argumentar que, dadas las circunstancias, y visto lo ocurrido en otros países, la parte española negoció satisfactoriamente el acuerdo de 1953. Ciertamente, EEUU no mostró nunca mucho respeto por la soberanía española, como demuestra la existencia misma del protocolo adicional secreto que estuvo en vigor hasta 1970, y que permitía a los norteamericanos activar unilateralmente las bases en caso de “evidente agresión

comunista que amenace la seguridad de Occidente”. (En este sentido, siempre me ha parecido especialmente cicatera la actuación de Washington tras el gravísimo accidente nuclear de Palomares de 1966, y resulta chocante que todavía no se haya alcanzado una solución económica satisfactoria a la limpieza de los residuos radioactivos todavía existentes en la zona). Por otra parte, los economistas parecen haber concluido que el impacto económico también fue significativo, pero no tanto por lo que supuso la ayuda directa recibida, sino por el efecto llamada que tuvo entre los inversores privados. En lo que a las bases militares se refiere, seguramente resultaría muy útil aplicar al caso español un enfoque más comparativo, como el que adopta mi colega Alexander Cooley en su excelente *Base politics. Democratic change and the US military overseas* (2008). Cooley concluye que, paradójicamente, la presencia de bases estadounidenses en Filipinas y Corea del Sur limitó seriamente la capacidad de Washington para influir en la evolución política de los estados anfitriones, como también ocurrió en España.

Como ha señalado Carlos Alonso Zaldívar en un excelente trabajo publicado por Elcano en 2003, durante el franquismo se produjo una curiosa inversión de actitudes hacia EEUU: como resultado de su apoyo al régimen, los franquistas, herederos de una derecha históricamente antinorteamericana, se reconciliaron con Washington, mientras que buena parte de la izquierda, cuyos antepasados habían asumido en España la defensa de los valores de la constitución estadounidense, adoptaron como lema propio el *Yankee go home!*

Lo más importante de los acuerdos de 1953 es que supusieron la inserción de España en el bloque occidental durante la Guerra Fría, pero fue una inserción parcial, anómala, y en última instancia, insatisfactoria. Lo esencial, que a menudo se olvida, es que España ingresó en Occidente ‘por la puerta de atrás’, y sin que los españoles fuesen consultados al respecto. EEUU nunca otorgó a España una verdadera garantía de seguridad, comparable a la que ofrecía la OTAN, alianza de la que Franco había sido excluido debido a la naturaleza autoritaria de su régimen. Además, las bases fueron utilizadas unilateralmente, en función de los intereses geopolíticos norteamericanos, en ocasiones sin autorización española, como sucedió de forma escandalosa durante la guerra de Yom Kipur (1973), y en defensa de un estado –Israel– con el que España ni siquiera tenía relaciones diplomáticas. De ahí, en parte, que la población española nunca apreciara con nitidez la amenaza soviética, que se percibió a menudo como un mero pretexto para justificar la presencia militar norteamericana. Y de ahí también que, según algunas encuestas realizadas en los años sesenta, los españoles viesen a EEUU como una amenaza mayor a la paz mundial que la propia Unión Soviética.

Como sabes, he dedicado buena parte de mi vida académica al estudio de la transición democrática española, fenómeno que conoces bien por haberlo vivido en primera persona. Cuando empecé a interesarme por este proceso a principios de los años ochenta, la literatura académica se centraba de forma obsesiva en los factores (y actores) endógenos del mismo. Las cosas empezaron a cambiar a raíz de la publicación (en 1991) de un artículo de Samuel Huntington sobre la ‘tercera ola’ democratizadora, o lo que es lo mismo, sobre la treintena de transiciones democráticas que se habían producido en distintos lugares del mundo a partir de la ‘revolución de los claveles’ de Portugal en 1974. Ya entonces me llamó poderosamente la atención que Huntington incluyese entre los factores que habían contribuido positivamente a la ‘tercera ola’ el

cambio de postura hacia los países en vías de democratización operado en Washington en los años setenta. Como bien sabes, durante la Guerra Fría, y con independencia de su orientación ideológica, las sucesivas administraciones norteamericanas apoyaron sin ambages a dictaduras de diverso pelaje, siempre y cuando fuesen anticomunistas y aliadas suyas en el enfrentamiento global contra la Unión Soviética. Sin embargo, según Huntington esta postura comenzó a revisarse a mediados de la década de los setenta, durante la administración de Gerald Ford, cambio que se acentuó con Jimmy Carter hasta alcanzar su máxima expresión bajo la presidencia de Ronald Reagan, ya en los años ochenta.

Debo confesarte que mis conocimientos sobre la política exterior norteamericana eran bastante limitados cuando leí por vez primera a Huntington, pero ya entonces me pareció que este giro había tenido escaso impacto en el caso español. Como se constata en *El amigo americano. España y Estados Unidos, de la dictadura a la democracia* (Galaxia Gutenberg, 2011), el análisis minucioso de la documentación oficial norteamericana de la época me ha llevado a concluir que el apoyo de Washington al proceso democratizador español fue más bien tímido, muy centrado en la figura de Don Juan Carlos, y totalmente condicionado por el deseo de garantizar a toda costa el acceso a las bases militares en suelo español. De ahí que, a diferencia de lo que ocurre con Europa, una mayoría de españoles haya percibido a EEUU más como un obstáculo que como un aliado en la larga marcha hacia la democracia. (Esto explica también la sorprendente vigencia de la leyenda urbana según la cual Washington apoyó el 23-F, carente de todo fundamento). En suma, el título de mi libro no estaba exento de cierta ironía: durante aquellos años EEUU fue un amigo, pero interesado, o al menos poco altruista. Más allá de su interés histórico, me importa subrayar esto porque ilustra la naturaleza eminentemente transaccional que siempre ha tenido la relación bilateral, al menos en perspectiva estadounidense.

La llegada de la democracia hizo soñar a muchos con la posibilidad de mitigar en alguna medida la brutal asimetría que había caracterizado la relación bilateral durante el franquismo, afán poco comprendido en EEUU. Como intenté demostrar en *El amigo americano*, la España democrática no logró redefinir su relación militar con EEUU hasta la firma del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988, que permitió el cierre de la base de Torrejón. Además, el acuerdo permitió ‘desmilitarizar’ la relación, algo a lo que habían aspirado los negociadores españoles desde los años sesenta. También hizo posible que el uso de las bases en conflictos como el de Irak tras su invasión de Kuwait (1990) no obedeciese a una lógica estrictamente unilateral, sino a una decisión colectiva, adoptada con participación española, que contó con la bendición de la ONU, la OTAN y la Comunidad Europea. En suma, Washington pareció comprender que, lejos de suponer un retroceso, el convenio de 1988 podía representar el inicio de una relación más equilibrada, constatación que posiblemente explique la celebración de la Conferencia de Paz en Madrid en 1991. Aprovechando su presidencia de la Unión Europea en 1995, España incluso se atrevió a impulsar una nueva agenda transatlántica en estrecha colaboración con la administración de Bill Clinton, aunque no tuvo luego mucho recorrido.

Es probable que, de no haber sido por los atroces ataques terroristas del 11-S, nunca se habría producido el giro radical protagonizado por Aznar a partir de 2001. Es cierto,

como apuntas, que éste fue siempre más atlantista que europeísta, pero durante su primer mandato (1996-2000) su actuación fue más bien continuista. Tampoco debemos olvidar que la unión de Chirac y Schroeder al frente de los designios de Europa produjo una combinación tóxica. En parte, cabe atribuir la actitud de Aznar a la impotencia que sintió al constatar que, en la UE, España poco puede hacer con la oposición de Alemania, y sin el beneplácito de Francia. Pero sobre todo, cometió el error de pensar que Madrid podía forjar su propia 'relación especial' con Washington, comparable a la que había tenido Londres, y que Tony Blair se esforzaba por resucitar. Por aquel entonces, yo visitaba con cierta frecuencia el Departamento de Estado, y nunca olvidaré la perplejidad de los diplomáticos norteamericanos ante el giro operado en España, y sus dificultades a la hora de intentar corresponderlo.

A su llegada al poder en 2004, Zapatero sucumbió de forma un tanto infantil a lo que en su día definí como el síndrome del grupo sueco ABBA (*Anything but Bush, Blair & Aznar*). Como pude constatar en mis visitas a Washington, la forma en que se produjo la retirada de las tropas españolas de Irak hizo un daño innecesario a la relación bilateral, aunque debo decir que tampoco me agradó la actitud sectaria y revanchista de algunos representantes de la administración Bush. Las relaciones entre democracias maduras que dicen compartir intereses y valores fundamentales no deberían quedar al albur de los vaivenes electorales, ni dar lugar a desconcertantes movimientos pendulares.

Si resultó sorprendente el giro de Aznar en 2001, para mí no lo fue menos la decisión de Zapatero, adoptada al final de su mandato (2011), de alojar en Rota a cuatro destructores del escudo antimisiles estadounidense, que ha suscitado mucha menos controversia pero que seguramente tendrá consecuencias más duraderas. Si sumamos a ello el deseo del Pentágono de convertir Morón en la base permanente de su fuerza de respuesta ante posibles crisis en África, cabe concluir que España está adquiriendo para EEUU una importancia geoestratégica que no había tenido desde el final de la Guerra Fría.

Evidentemente, estas decisiones podrían interpretarse como un fortalecimiento de la relación bilateral hispano-norteamericana. Sin embargo, no deja de ser paradójico que, en un contexto en que Washington está disminuyendo su presencia en Europa, su relación con España se esté 'remilitarizando' a marchas forzadas. Además, está por ver si las misiones realizadas por estas fuerzas desde bases españolas son plenamente consistentes con los intereses geopolíticos de España; Rusia ya ha manifestado su malestar por la colaboración española en el despliegue del escudo antimisiles, y las prioridades de EEUU en África no siempre han coincidido con las de la Unión Europea.

Por otro lado, esta 'remilitarización' resultaría más llevadera si la relación política hubiese experimentado un fortalecimiento análogo, que no se ha producido. Mucho me temo que, en el fondo, estas decisiones reflejan el hecho de que, como ocurría en el pasado, las bases son lo más valioso que España puede ofrecer a EEUU. La retórica oficial insiste en la fortaleza de los lazos de amistad y los valores compartidos, pero si somos sinceros, salvo en ámbitos concretos como la lucha contra el terrorismo yihadista, España no tiene mucho valor añadido que aportar a la relación. (Al parecer, Washington también ha valorado la colaboración española en ámbitos menos conocidos, como las

negociaciones nucleares con Irán, pero la evidencia al respecto es confidencial). Se podrá objetar que EEUU también tiene en cuenta a España en sus relaciones con regiones como América Latina y el Magreb, y en alguna medida es así, pero la reconciliación con Cuba sugiere que Washington no necesita a Madrid para alcanzar sus objetivos prioritarios.

Visto todo lo anterior, me parece una vana ilusión pensar que España pueda (o deba) forjar una 'relación especial' con EEUU. (Si acaso, Madrid podría hacerlo con México, e incluso esto plantea problemas). Seamos sinceros: por motivos históricos y culturales conocidos, muchos estadounidenses apenas saben situar a España en el mapa. (Por cierto, dentro de no mucho tiempo ocurrirá lo mismo con las Islas Británicas). Además, este objetivo se me antoja difícilmente compatible con los pilares básicos del proyecto exterior de España que se ha ido consensuando desde la transición: la apuesta por una profunda integración europea, en primer lugar, pero también el proyecto iberoamericano, el deseo de ejercer cierta influencia en el norte de África y Oriente Medio, e incluso la ambición de desplegar cierta presencia en Asia-Pacífico. Ciertamente, España es una nación americana –incluso norteamericana, como lo es México– pero no existe una diáspora española en EEUU comparable a las de otros estados (como la India), y la pujante población hispana no solo no compensa este déficit, sino que puede generar peligrosos espejismos. Incluso tengo dudas sobre la conveniencia de colaborar con México en la promoción del español en EEUU, que posiblemente contribuya a difuminar aun más la imagen de España, que nunca se ha percibido con mucha nitidez allí.

Me despido con una reflexión final. No estoy poniendo en duda la importancia que EEUU tiene y seguirá teniendo para España. Simplemente creo que lo prioritario es aumentar el peso de España en el seno de la Unión Europea, y procurar que ésta sea un actor global cada vez más influyente. Por ello mismo, España debe apoyar con decisión el Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión con EEUU, el famoso TTIP, siempre y cuando contribuya a la creación de un sistema de gobernanza económica global más eficiente, justo e inclusivo. En todo caso, abogo por una relación con EEUU que sea plenamente compatible con un proyecto-país como el que defiende el Real Instituto Elcano en su informe *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española* (2014), y con el que me identifiqué plenamente.

Esperando que estas reflexiones puedan ser de tu interés, te envía un fuerte abrazo,

Charles Powell