



En busca de la relación perdida con Estados Unidos o cómo (des)iraquizar la relación transatlántica

Número 19

Esther Barbé

Catedrática de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona y Directora del Observatorio de Política Exterior Europea

Juan Pablo Soriano

Profesor Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona

La primera decisión a nivel internacional del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, la retirada de las tropas de Irak, ha marcado la política exterior de España en el periodo 2004-2008 y ha supuesto una ruptura radical con el atlantismo de José María Aznar. No es nuevo que las relaciones con Estados Unidos afecten al núcleo duro de la política española: la legitimación internacional del franquismo vino de la mano de los acuerdos firmados entre España y Estados Unidos, en 1953, y la transición española en materia de política exterior se vio retrasada en el tiempo por la necesidad de normalizar las relaciones de España con Estados Unidos (convenios defensivos) y con la Alianza Atlántica. Se podría decir que, a partir de 1989, con España integrada en la Comunidad Europea y en la UEO (Unión Europea Occidental), y con el mundo iniciando la postguerra fría, las relaciones de España con EEUU y con sus socios atlánticos dejaban atrás los años del *reluctant partner* (término atribuido a España durante la década de los ochenta). El perfil de España como socio fiable en el terreno de la seguridad se solapa con el crecimiento económico que acaba por hacer de España la octava economía mundial plenamente integrada en la moneda única europea.

Mucho ha cambiado España desde los acuerdos de 1953, pero una cosa sigue ahí: la economía y la seguridad constituyen los dos ámbitos de mayor interés para el analista de las relaciones entre Madrid y Washington. Y una pregunta relevante se plantea a partir del momento en que Zapatero hace un giro de ciento ochenta grados en las relaciones con Washington en materia de seguridad; en palabras de Paul Isbell (2004), ¿qué importancia tienen los vaivenes Aznar-Zapatero en las relaciones económicas entre España y Estados Unidos? A lo que podemos sumar otra pregunta, ¿qué ocurre con las relaciones entre Estados Unidos y los otros países europeos en el mismo período? En otras palabras, el análisis de la política española (y de sus relaciones con Estados Unidos) es, a pesar de sus particularidades, indisociable del contexto en el que se produce. Nos referimos al contexto de “brecha transatlántica” que patentiza las diferencias entre Estados Unidos y sus socios europeos, y que afectan no sólo a la gestión de la crisis iraquí sino también a los fundamentos de la relación transatlántica, creando una crisis de confianza. En el caso de la España de Zapatero, la crisis ha sido mayúscula y los intentos de solución planteados por su gobierno tuvieron también un impacto en sus relaciones con otra área estratégica para la política exterior española: América Latina.

Los vaivenes Aznar-Zapatero

La noción de vaivén en las relaciones de España con Estados Unidos está absolutamente ligada al ámbito político y de la seguridad. Es en ese ámbito en el que Aznar lleva a cabo una transformación de la política española, de tal manera que el perfil de socio

fiable (creado en la década de los noventa y equivalente al de muchos otros socios europeos) deja paso a una "relación especial" entre Washington y Madrid, personalizada en la relación Bush-Aznar (la famosa química entre ambos líderes). Situación que sólo fue posible gracias al 11-S, a pesar de que ya en 1999 Aznar hubiera apoyado ataques anglo-americanos sobre Irak contra la opinión de los demás líderes europeos. La foto de las Azores de febrero de 2003 constituye el "momento de gloria" de un líder que comparte la visión neoconservadora de las relaciones internacionales y que se suma a la misión de Estados Unidos en el mundo (lucha contra el terrorismo e imposición de la democracia por todos los medios), a la vez que persigue objetivos personales y nacionales (potenciar el papel de España con fines tales como la incorporación en el G-8 o la asunción de un papel destacado en un espacio atlántico ampliado (América Latina incluida), gracias al potencial inversor de España al otro lado del Atlántico y a su especial relación como interlocutor con la comunidad hispana en Estados Unidos. Aznar deja atrás la España que se proyecta a través de Europa para potenciarse gracias al desarrollo de una relación de aliado incondicional de Estados Unidos.

Frente al pensamiento y a la actuación de Aznar, el PSOE llega al poder en 2004 con un programa que promete un giro radical en materia de política exterior y, en concreto, en el ámbito de la seguridad. Si todo proyecto de política exterior requiere, para ser exitoso, del apoyo interno y de capacidad de adaptación al contexto internacional, hay que apuntar que el proyecto de Rodríguez Zapatero contaba con el apoyo de la opinión pública española, mayoritariamente contraria a la presencia de las tropas españolas en Irak (presencia que algunos veían como fundamento de los ataques terroristas del 11-M en Madrid). Zapatero utiliza un discurso en política exterior radicalmente diferente del de la época Aznar. Ahora las referencias a la legitimidad, basadas en la expresión de la opinión pública o a los valores (legalidad internacional, solidaridad, justicia social, multilateralismo) constituyen la preocupación inicial del gobierno. De ahí, las referencias que se han hecho respecto a una "visión ética y solidaria," o de "giro social", en los análisis de los fundamentos de la política exterior de Zapatero. Lo que en términos de alianzas se traduce en un discurso de "regreso a Europa". De ahí, por tanto, que la España de Zapatero se alinee con la Europa más tradicional (eje franco-alemán), con el reclamo de la legalidad internacional (deslegitimación de la actuación de Estados Unidos en Irak) y, por encima de todo, con el reclamo del multilateralismo efectivo, en línea con la Unión Europea. Sin embargo, el desarrollo de la política Zapatero se va a encontrar con un contexto que le va a ser adverso, ya que ahí donde se esperaba un mundo sin Bush y con Constitución Europea, el gobierno español se va a encontrar con Bush y sin Constitución Europea (además de con una Unión ampliada hacia una Europa Central, poco afín con la sensibilidad de los socialistas españoles). Además, imprudencias personales de Rodríguez Zapatero, como haber insinuado en una conferencia de prensa en Túnez, en septiembre de 2004, que otros países deberían también retirar sus tropas de Irak o su posterior apuesta pública por el candidato demócrata, John Kerry, durante las elecciones presidenciales estadounidenses sirvieron para enfriar aún más, si cabe, la relación del renovado presidente de Estados Unidos con la administración española. Desde la reelección de George Bush, los esfuerzos por (des) iraquizar la relación bilateral con Estados Unidos han sido constantes a todo lo largo de la legislatura.

La "relación fría" con Estados Unidos

Tras el triunfo de George W. Bush y el replanteamiento de las relaciones de su gobierno con los países europeos que se habían manifestado en contra de una acción militar contra Irak (el caso alemán es bien evidente), se abrió una ventana de oportunidad para que el gobierno de Zapatero buscara un acercamiento con el gobierno

estadounidense. La visita de George W. Bush a Bruselas, en febrero de 2005, fue un paso evidente para la reconstrucción de las relaciones con sus socios europeos. La aceptación por parte de Washington de la política de diálogo con Irán, impulsada desde Europa frente a las amenazas americanas de ataque anticipatorio, también encuentran contrapartidas en Europa. El discurso en los últimos años, a ambos lados del Atlántico, se ha centrado en la constatación de la necesidad mutua en un mundo con desafíos en todos los ámbitos. España no es un caso aparte.

De modo general, a partir de las reuniones entre altos cargos de los gobiernos de España y Estados Unidos, que se iniciaron en 2005, se comenzó a hablar de "relaciones satisfactorias" y de que se rompía "una situación de frialdad" y, por tanto, que se normalizaba la relación. En un primer momento la diplomacia española planteó que esa normalización se concretaría en una entrevista formal entre Bush y Rodríguez Zapatero. Sin embargo, esa reunión, que era el objetivo más ambicioso de la reconciliación, nunca llegó a producirse y se ha convertido en el tema por excelencia de la "relación fría" entre Bush y Zapatero. En efecto, los encuentros entre ambos no han ido más allá del intercambio de saludos protocolarios en las reuniones internacionales en las que han coincidido ambos mandatarios.¹ Desde las filas del Partido Popular ha habido una equiparación sistemática entre la falta de un encuentro bilateral Bush-Zapatero y la pérdida de perfil internacional de España. Asimismo hay que recordar que durante esta legislatura Bush ha recibido en diversas ocasiones al ex presidente Aznar e, incluso, al líder del PP, Mariano Rajoy. Al final de la legislatura, y ante las preguntas relacionadas con la falta de contacto bilateral personal entre los más altos mandatarios, la evaluación que hacía la vicepresidenta de gobierno, María Teresa de la Vega, era que las relaciones habían mejorado "considerablemente" desde el "desencuentro" de 2004, nada más.²

Sin embargo, dicho desencuentro Bush-Zapatero no es indicativo de la salud de las relaciones entre ambos países en todos los ámbitos. Así, las relaciones económicas gozan de buena salud. En lo relativo a las relaciones comerciales y a las inversiones (de Estados Unidos en España y de España en Estados Unidos), los vaivenes en materia política y de seguridad no quedan reflejados en los últimos cuatro años. El "business is business" se confirma tanto en este caso, como de manera genérica en las relaciones entre Estados Unidos y los países de la Unión Europea, incluso con los más antiamericanos, como la Francia de Chirac, durante el periodo álgido de la crisis de la guerra de Irak. Mientras que, de acuerdo al Ministerio de Industria y Comercio, entre 2004 y finales de 2007 se ha registrado un incremento importante de exportaciones e inversiones españolas en EEUU, Estados Unidos se ha convertido, por su parte, en 2007, en el primer inversor extranjero individual en España y en el sexto socio comercial de nuestro país.³

Sin embargo, el término de ambigüedad es más apropiado para definir lo ocurrido en las relaciones España-Estados Unidos en otros ámbitos; caso de la seguridad (más allá del tema concreto de Irak) y de América Latina. En materia de seguridad, un factor que permitió un acercamiento importante entre ambos gobiernos fue la decisión del gobierno de Zapatero de ofrecer un mayor compromiso de España con la OTAN, especialmente incrementando su nivel de compromiso militar en Afganistán. Con ello, Zapatero quería presentarse ante EEUU como un aliado "activo y constructivo", para lo cual planteó a Washington que además participaría en la reconstrucción de Irak y en el entrenamiento (fuera de territorio iraquí) de las fuerzas de seguridad de ese país y que elevaría a rango de Embajada la representación diplomática española en Irak. En ese terreno, la actuación española no ha sido tan decidida como hubiera deseado Estados Unidos.⁴ Es el caso, por ejemplo, de la resistencia española a desplegar tropas en el sur de Afganistán, donde se están llevando a cabo combates con fuerzas talibán. En este punto, la actuación española no es única y responde claramente a la actitud de muchos

gobiernos europeos (significativamente el gobierno alemán) de no sobrepasar el mandato de ISAF. Con lo que nos encontramos no frente a un desencuentro entre España y Estados Unidos sino a una situación de brecha transatlántica.

Sin embargo, hay otros ámbitos en los que el gobierno español ha colaborado plenamente con Washington. Es el caso de la búsqueda de mecanismos de cooperación en la lucha antiterrorista, con acuerdos, como el de Extradición y Cooperación en materia de Justicia, o intercambio de información. Sin embargo, los costos del acercamiento en gran medida recayeron sobre el gobierno de Zapatero. Por ejemplo, el gobierno se vio en serias dificultades para explicar a la opinión pública una serie de vuelos que hicieron escala en aeropuertos españoles con origen o destino a Guantánamo. Los vuelos, que habían comenzado en enero de 2002 durante el gobierno de Aznar y que continuaron hasta octubre de 2006, presumiblemente trasladaban a decenas de presos acusados de terrorismo por el gobierno de EEUU. Con actuaciones como ésta el propio gobierno español ponía en entredicho su imagen de legalidad y de comportamiento ético en relaciones exteriores. En el terreno de las contrapartidas por parte de Estados Unidos, es muy factible que la compra de armamento estadounidense (los 24 misiles Tomahawk adquiridos en 2007 por 72 millones de euros) haya estado relacionada con una mejor disposición de la administración Bush a atender las solicitudes de mejora de los vínculos entre ambos gobiernos planteadas por España. Es importante mencionar que la solicitud española de compra de estos misiles se toma en 2002, durante el gobierno de Aznar, pero el Pentágono no autoriza la venta a España hasta junio de 2005, un mes después de la visita de José Bono a Donald Rumsfeld en Washington.⁵ Si bien la adquisición de dichos misiles supone mayor capacidad para el ejército español también constituye un vínculo de mayor dependencia respecto de las capacidades tecnológicas estadounidenses, ya que su posible uso dependería de los sistemas de guiado de Estados Unidos.

Madrid quiso, además, buscar otras áreas de colaboración con Washington, explorando sobre todo una mayor complementariedad en América Latina. El gobierno de Zapatero planteó a Washington que, ante las dificultades que tenía EEUU para dialogar con ciertos gobiernos latinoamericanos (por ejemplo Venezuela o Cuba), España podía ofrecer a EEUU su capacidad de interlocución "con todos" los actores políticos de América Latina.⁶ En 2006, Miguel Angel Moratinos llegó a hablar de "políticas complementarias y no coincidentes" con EEUU respecto a Latinoamérica.⁷ Un caso evidente sería el papel desempeñado por la España de Zapatero, junto a otros países (Francia, Italia) para conseguir que el Consejo de la Unión Europea aprobara, en junio de 2007, el inicio de un diálogo político con Cuba. Sin embargo, es difícil pensar que EEUU realmente viera a España como un actor complementario en una región que sigue considerando como zona de influencia exclusiva (a pesar de las incursiones chinas).

Al final de la legislatura la diplomacia española apareció ante varios sectores políticos y sociales en América Latina (una región estratégica para España) como cada vez más dependiente de las posiciones estadounidenses. Específicamente, en los sectores políticos de izquierda de México, Nicaragua, Argentina, Venezuela y Bolivia se consideró que el gobierno de Zapatero actuaba en la región defendiendo los intereses de Estados Unidos. Dos ejemplos de esta situación se dieron en 2006: el reconocimiento inmediato del triunfo electoral de Felipe Calderón en México y el fiasco de la venta de aviones militares a Venezuela.

En el caso de las elecciones presidenciales en México, el gobierno de Zapatero se apresuró a reconocer el triunfo de Felipe Calderón, el candidato conservador, ante las impugnaciones de la oposición de izquierda al proceso electoral. Este reconocimiento, junto con el de EEUU, resultaron ser elementos clave en la estrategia de legitimación

internacional del candidato del Partido Acción Nacional en México. Por su parte, la cancelación de una parte del contrato de venta de armas que el gobierno de Zapatero había acordado con Venezuela, en 2005, fue vista como un signo o de debilidad (o de alineación) frente a la política de Washington hacia el gobierno de Caracas. Mientras en Washington se “demonizó” la relación entre Madrid y Caracas, vista como la legitimación de Hugo Chávez por parte de un miembro de la OTAN y se acabó por denegar el permiso de la venta de aeronaves (patente estadounidense de algunos componentes), en Madrid se acabó por cancelar dicha venta con argumentos pragmáticos (elevado coste de la sustitución de los componentes estadounidenses)

Conclusiones

El pragmatismo adoptado por Zapatero en sus relaciones con EEUU arrojó resultados positivos. Por una parte, las relaciones bilaterales se volvieron más políticas, en el sentido de que se produjo una constante negociación y búsqueda de espacios de colaboración pese a diferencias evidentes entre ambos gobiernos sobre algunas cuestiones. Y por otra parte, las relaciones España-EEUU se volvieron menos ideológicas, en el sentido de que se alejaron del apoyo sin límites de Aznar a la cruzada neoconservadora de transformación internacional emprendida por el gobierno de George W. Bush.

Para Estados Unidos también fue importante establecer cierto tipo de colaboración con España, sobre todo debido a la importancia geoestratégica de las bases militares estadounidenses en la península ibérica, en términos de su lucha contra el terrorismo, y a la participación de España, a través de la OTAN, en la estabilización de Afganistán. Además, las transformaciones políticas en América Latina en los últimos cuatro años generaron una serie de condiciones que EEUU vio propicias para un acercamiento con España debido a los intereses económicos y políticos de ambos países en la región. Aunque en este caso quizás el precio que tuvo que pagar Zapatero fue demasiado alto: el distanciamiento con algunos gobiernos y sectores políticos en América Latina.

En cuanto a las relaciones Europa-EUU, hoy se enfrentan de nuevo a un reto importante: la continuidad de la presencia de la OTAN en Afganistán. Las crecientes recriminaciones desde el otro lado del Atlántico (tanto por parte de EEUU como de Canadá) sobre el nivel de compromiso militar de sus socios europeos, augura un nuevo periodo de tensiones y enfrentamiento que incluso podría afectar a la viabilidad misma de la Alianza Atlántica. Y en este contexto, el nuevo gobierno español, independientemente de quién triunfe en el proceso electoral de marzo, tendrá que hacer frente a una cuestión clave sobre su presencia militar en Afganistán: ¿fortalece o disminuye la seguridad de España? Seguramente serán muy importantes las consideraciones que se hagan sobre el impacto de la respuesta española a esta cuestión en sus relaciones con EEUU y con los demás aliados europeos en la OTAN. Pero la detención en Barcelona, en enero de 2008, de un comando terrorista que presuntamente planeaba atacar en esa ciudad, y que al parecer había sido entrenado en Afganistán y Pakistán, reconfigura radicalmente el marco de la decisión, de uno básicamente político a uno de seguridad territorial.

En retrospectiva, es posible decir que los problemas en la relación entre Estados Unidos y España derivados de la retirada de las tropas españolas de Irak en la primavera de 2004, y los posteriores intentos por reestablecer el diálogo político con el gobierno de George W. Bush, marcaron enormemente la relación bilateral EEUU-España e impactaron en casi todas las áreas prioritarias de la política exterior española. El gobierno de España en el cuatrienio 2008-2012 sin duda tendrá mayores espacios de

maniobra en su relación con Estados Unidos, sobre todo porque las diferencias personales Zapatero-Bush dejarán de empañar las relaciones, pero también porque es muy factible que el giro pragmático de la política exterior española con Zapatero se consolide si él continúa al frente del gobierno.

Notas

¹ En Moncloa ha habido una voluntad constante de desdramatizar dicha ausencia de encuentro bilateral. Véase, por ejemplo, el discurso del que fuera director general de información internacional de Moncloa, Javier Valenzuela, *Viajando con ZP*, Debate, 2007.

² Véase, "De la Vega descarta un encuentro entre Zapatero y Bush antes de que acabe la legislatura", *El País*, 2 de diciembre de 2007.

³ Véanse las estadísticas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en: <http://www.comercio.es/>

⁴ Esto quizás ayude a explicar en parte la derrota que sufrió el candidato español a presidir el Comité militar de la OTAN en noviembre de 2007. Derrota a la que el gobierno de Zapatero restó importancia pero que sin duda fue un duro golpe a la imagen de España en la Alianza Atlántica.

⁵ Véase "La Armada inicia este verano la compra de sus 24 primeros misiles Tomahawk por 72 millones", *El País*, 14 de mayo de 2007.

⁶ Véase, "EE UU nos pide consejo sobre América Latina. Entrevista: Bernardino León Secretario de Estado de Asuntos Exteriores", en *El País*, 8 de diciembre de 2006.

⁷ Declaración del Ministro Miguel Ángel Moratinos durante la conferencia de prensa conjunta con la Secretaría de Estado Condoleezza Rice, en Washington D.C., en junio de 2006. Véase, "Condoleezza Rice acepta visitar España como muestra de la mejora de relaciones", *El País*, 20 de junio de 2006.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther (ed.) (2005) *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid: Catarata.
- CHISLETT, William (2006), "España y Estados Unidos: tan cerca y, sin embargo, tan lejos", *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, núm. 23/2006, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- GARCÍA SEGURA, Caterina (2007), "Las relaciones de España con Estados Unidos: la clave interna de un desencuentro exterior", *Quórum*, núm. 19, pp. 64-71.
- ISBELL, Paul (2004), "Las relaciones económicas entre España y Estados Unidos. ¿Qué importancia tienen los vaivenes Aznar-Zapatero?", *Análisis Real Instituto Elcano*, nº 197/2004, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- MARRERO ROCHA, Inmaculada (2006) "Las Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EEUU", *Documento de Trabajo OPEX*, núm. 2/2006, Fundación Alternativas, disponible en: <http://www.falternativas.org>.