



ENTRE BANDWAGONING Y APPEASEMENT: LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA EEUU 2001-2011

David García¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Las relaciones hispano-norteamericanas han sufrido aparentemente grandes vaivenes en una etapa histórica clave en nuestra época reciente. Independientemente de las explicaciones basadas en las interpretaciones y afinidades ideológicas, se puede realizar un análisis realista de los intereses de España, las inclinaciones perdurables de la política exterior y la estructura cambiante del sistema internacional, más allá de un análisis basado en los resultados de estas políticas y decisiones. Desde un punto de vista teórico podemos analizar la conducta en política exterior de los gobiernos españoles utilizando dos conceptos: “bandwagoning for profits” y Appeasement. Ambos conceptos pueden ser fácilmente reconocibles en la política exterior española de estos 10 años, tanto en la relación con EEUU, como en la formulación general en la política exterior española, tanto real como percibida.

Palabras clave: Política exterior de España, EEUU, “Bandwagoning”, “Appeasement”.

Title in English: “Balancing between Bandwagoning and Appeasement: Spain’s Foreign Policy towards the US 2001-2011”.

Abstract:

The Spanish-American relations appear to have suffered large swings in a key historical period in our recent times. Regardless of the explanations and interpretations based on ideological affinities, it could make a realistic analysis of the interests of Spain, the enduring inclinations in Spanish foreign policy and the changing structure of international system, rather than an analysis based on the results of these policies and decisions. From a theoretical point of view, the foreign policy behaviour of Spanish governments can be analyzed using two concepts: “Bandwagoning for Profits” and “Appeasement”. Both concepts can be easily recognized in Spanish foreign policy during the last 10 years, both in the relationship with the U.S., as in the general formulation in Spanish foreign policy, both real and perceived

Keywords: Spain’s Foreign Policy, USA, “Bandwagoning”, “Appeasement”.

Copyright © UNISCI, 2011.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ David García Cantalapiedra es profesor en la Universidad Complutense de Madrid, en el Departamento de Derecho Internacional y Estudios Internacionales, y es igualmente Investigador Senior UNISCI. Email: djgarcia@pdi.ucm.es.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_UNIS.2011.v27.38140



1. Introducción

Las relaciones existentes entre España y EEUU han sido en buena parte desconocidas por la población española durante decenios, basando su conocimiento en imágenes preconcebidas o discursos políticos intencionados, desconociendo la realidad de una de las relaciones más importantes en términos de política exterior que España tiene desde hace más de 100 años. En este sentido, dentro de las vocaciones europea, mediterránea y latinoamericana de España (desgraciadamente la asiática solo se ha comenzado a recuperar muy recientemente), la relación con EEUU tiene un espacio aparte, pero, que a la vez, subsume las anteriores, ya que no sería comprensible ninguna de las políticas de España hacia estas áreas sin entender la influencia norteamericana, sobre todo en los últimos 60 años. Las relaciones hispano-norteamericanas en términos políticos, económicos, militares y culturales probablemente ha marcado la historia de España en el siglo XX, desde la Guerra de Cuba y Filipinas en 1898. No se puede comprender el desarrollo interno político de España ni de su política exterior a principios del siglo XX sin la Guerra de Cuba, ni el papel español en la Guerra Fría sin la alianza con EEUU a partir de 1953, ni el desarrollo posterior a 1989, incluyendo el mundo post-11 de septiembre. Al mismo tiempo, las relaciones entre España y Estados Unidos no se pueden analizar sin tener en cuenta el marco general internacional y sobre todo las relaciones transatlánticas, esto es, dentro de la alianza que crearon EEUU y Europa hace más de medio siglo².

2. Una aproximación teórica a las relaciones hispano-norteamericanas: “Bandwagoning” y “Appeasement”

En este sentido, las relaciones hispano-norteamericanas han sufrido grandes vaivenes en una etapa histórica clave en nuestra época reciente. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 producirían el giro definitivo hacia la búsqueda de una “relación especial” con EEUU por parte del segundo gobierno del Presidente José María Aznar, proceso que ya se había iniciado en 1996 con una serie de políticas y acuerdos con la Administración Clinton³. Esta senda, que no se puede comprender claramente sin analizar la posición y la política europea de España, amén de la dinámica interna de la Unión Europea, junto con la política antiterrorista española de la época y de un nuevo análisis de la situación y evolución del sistema internacional que realiza los gobiernos del Partido Popular. Independientemente de las explicaciones basadas en las interpretaciones ideológicas y en afinidades con la Administración Bush que han abundado en España, la verdad es que se pudo realizar una política basada totalmente en una análisis realista de los intereses de España, las inclinaciones perdurables de la política exterior y la estructura cambiante del sistema internacional, más allá de un análisis basado en los resultados de estas políticas y decisiones. También, desde este punto de vista, por diferentes intereses, y con un punto de inflexión que suponen los atentados de Atocha en Madrid el 11 de marzo de 2004 y el cambio de gobierno tras la victoria en las elecciones generales el 14 de marzo por parte del PSOE y de su candidato, José Luis Rodríguez Zapatero, la política exterior española sufrirá de nuevo un viraje que, a pesar de las diferentes interpretaciones, no “devuelven a España a Europa”, ni se produce una vuelta al

² Para una visión más completa de la relación véase García Cantalapiedra, David: “España, los Estados Unidos y las Relaciones Transatlánticas”, en Pereira, J.C. (co.) (2010): *La política exterior de España 1800-2010*, Madrid, Ariel.

³ En este sentido se pueden ver algunas memorias de miembros de su gobierno, por ejemplo Muñoz Alonso, A. (2007): *España en primer plano. Ocho años de política exterior (1996-2004)*, Madrid, Fundación FAES.



llamado consenso en política exterior. La mejor prueba de todo ello es que el gobierno del PSOE volverá a muchas de las premisas que ya habían mantenido los gobiernos del Partido Popular en cuanto a la relación con EEUU, sobre todo porque España nunca había abandonado Europa, sino cierto alineamiento en la UE, además de que las sucesivas ampliaciones habían cambiado para siempre la política europea de España; y el pretendido consenso en política exterior, creación de la Transición y de un sistema internacional de la Guerra Fría, hacían que España llegará a rozar la irrelevancia, si no el ridículo, ya que sus parámetros y presupuestos pertenecían a un mundo desaparecido hace décadas.

Desde un punto de vista teórico podemos analizar la conducta en política exterior de los gobiernos españoles utilizando dos conceptos: uno, “*bandwagoning*”, aunque no en su afección comúnmente reconocida en el realismo estructural⁴ como un acto de capitulación ante la fuente de peligro. En este caso se utilizaría la afección de búsqueda de ganancias (*profits*) o recompensas, realizado por estados (generalmente *free-raiders*) que pagarán un precio muy pequeño y correrán riesgos muy reducidos para mejorar su posición en el sistema, alineándose con el estado más poderoso⁵; el segundo, *Appeasement*⁶- Apaciguamiento, donde un estado amenazado hace concesiones a un agresor que cambia el equilibrio de fuerzas en su favor. El apaciguador acuerda rendir sus intereses o capacidad de acción, o incluso territorio a un estado, tanto suyo o de un tercero a su enemigo. Esta conducta lejos de reducir la conducta agresiva la alienta. Cualquier estado apaciguado interpretara cualquier concesión como signo de debilidad, con lo que presionara para conseguir más concesiones. El apaciguamiento probablemente hará más peligroso al rival y no menos. Ambos conceptos pueden ser fácilmente reconocibles en la política exterior española de estos 10 años, aunque el primero se puede achacar a ambos gobiernos del PP (2000-2004) y al segundo del PSOE (2008-2011), aunque el segundo solo se referiría al primer gobierno del PSOE (2004-2008). En el caso del primer gobierno del PSOE, el apaciguamiento no se referiría a la relación con EEUU, sino a una formulación general en la política exterior española, tanto real como percibida⁷, sobre todo desde el punto de vista de la política europea y la amenaza terrorista. Sin embargo, hay una serie de factores que no encajarían totalmente con este concepto, dada la colaboración con EEUU en cuestiones antiterroristas, solidaridad transatlántica y de temas de defensa.

3. Hacia el Bandwagoning 2000-2004

El PP ganó las elecciones generales de 2000 con mayoría absoluta, reforzando la posición del Presidente Aznar en muchas parcelas, especialmente en política exterior. En enero de 2001, en la última fase de la Administración Clinton, España y Estados Unidos firmaron una Declaración Política Conjunta, que estableció los principios y objetivos generales de una relación intensificada que tuvieron su resultado en el Tratado de Cooperación sobre Defensa de abril de 2002. El 11 de enero de 2001, los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, Josep Piqué y Madeleine Albright, firmaron una Declaración Conjunta en la que se

⁴ Véase por ejemplo, Walt, Stephen (1987): *The Origins of Alliance*, Ithaca, Cornell.

⁵ Schweller, R.: “Bandwagoning for Profit”, *International Security*, vol 19, nº 1 (Summer 1994), pp. 79-87.

⁶ Hay otras visiones del concepto. Para John Mearschimer, apaciguamiento sería dar poder a un adversario peligroso y podría tener sentido como estrategia a corto plazo para ganar tiempo con el fin de movilizar los recursos necesarios para contener la amenaza. El estado que realiza esta estrategia no debe solo enfrentarse a esta posición de debilidad a corto plazo sino que debe tener una capacidad superior de movilización a largo plazo. Mearsheimer, J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, pp. 164-166.

⁷ Véase por ejemplo Berman, Russel: “The Psychology of Appeasement”, *Hoover Digest*, no. 3 (Summer 2004).



subraya el compromiso del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1989 y que iban a iniciar pronto conversaciones para su revisión técnica, a la luz de su estrecha y creciente relación bilateral. Fruto de esta revisión técnica es el Protocolo de Enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa, firmado el 10 de abril de 2002, que ha entrado en vigor el 12 de febrero de 2003, una vez ratificado por los Parlamentos de ambos países. El Protocolo de Enmienda supone una revisión profunda del Convenio de 1989, y simultáneamente una importante Declaración de Principios sobre cooperación industrial. Esta declaración no será sólo la que estructurará el convenio hispano-norteamericano de 2002 y en gran medida las relaciones entre Estados Unidos y España, sino un aumento exponencial de las relaciones económicas, pero sobre todo el impacto estratégico de los atentados del 11 de septiembre de 2001. El Presidente Aznar fue rápido en ofrecer apoyo inmediato e incondicional a la Operación Libertad Duradera para el derrocamiento del régimen talibán de Afganistán por la las tropas americanas y británicas. Existían otros factores detrás del compromiso atlantista de Aznar: una relación más estrecha con Estados Unidos y sus más cercanos aliados europeos (el Reino Unido y Portugal), como una forma de contrapeso de la expansión de la UE hacia el Este (a partir de 2004) y de contrarrestar la situación de España en la periferia de Europa; la seguridad a lo largo del flanco Sur del Mediterráneo, el punto débil de las alianzas defensivas de España; las importantes inversiones españolas en América Latina; la amplia y creciente presencia hispana en Estados Unidos, y el potencial para mayores relaciones comerciales y nuevos proyectos de inversión. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 aceleraron la Revisión Estratégica de la Defensa, ya en marcha en ese momento, como prioridad para el establecimiento de los objetivos principales de las directrices de la política española de defensa, de acuerdo con la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2000 (1 de diciembre de 2000).

La Revisión de Defensa Estratégica de 2002 y la DDN de 2000 fueron las respuestas a la evolución de un sistema internacional que se dirigía a una situación completamente diferente a la de la post-Guerra Fría. ¿Por qué el gobierno español, después de la integración militar española en la OTAN en 1997, buscó una más estrecha relación con Estados Unidos, revirtiendo una política de reducción de la dependencia española, llevada a cabo incluso desde los años de Franco? Esto se debió probablemente a nuevas evaluaciones de los requisitos estratégicos después de la Guerra Fría y el 11-S, y desde un punto de vista interno, de la política antiterrorista de Aznar, comenzando una campaña internacional para derrotar a los terroristas de ETA. Sin embargo, desde este punto de vista, parece que el gobierno español valoró cuál era la viabilidad de la capacidad de defensa de la OTAN para asegurar los intereses vitales españoles (por ejemplo, la soberanía de Ceuta y Melilla). Ciertamente, los gobiernos del PP no veían las cosas con claridad, teniendo en cuenta sus esfuerzos para reforzar la posición española a través de un nuevo acuerdo defensivo Estados Unidos-España. A pesar de esta situación, España ha mantenido sus compromisos con la OTAN, incluido su apoyo a la política de disuasión nuclear de la OTAN (miembro del Grupo de Planificación Nuclear), o el despliegue y las operaciones en el Mediterráneo, Bosnia y Afganistán.

El cambio del sistema internacional producido por el fin de la Guerra Fría, aunque palpable en la estructura del sistema durante los años noventa, no fue percibido claramente hasta el 11-S, sobre todo debido a tres parámetros: la inercia del sistema institucional y normativo de esa era, basado en el sistema de Naciones Unidas y su pléyade de organismos y organizaciones; la permanencia de Estados Unidos como única superpotencia que aseguraba esta inercia con un comportamiento de potencia hegemónica benigna; la falta de cristalización de una creciente redistribución de poder, junto con procesos de globalización y de interdependencia parcial o global. La Administración Bush y el país en general se consideraron en estado de guerra. Así, la Guerra Global al Terror no se consideraba sólo una



lucha anti/contraterrorista, en el sentido que en Europa o en España hemos siempre entendido. Estados Unidos considera «terror» no sólo el terrorismo habitual del IRA, ETA, las Brigadas Rojas, Hamas o Jihad Islámica, sino que considera terror(ismo) la actuación de Estados que apoyan el terrorismo y las organizaciones terroristas, la búsqueda y proliferación de armas de destrucción masiva, y en general, la actitud agresiva regional de Estados no democráticos y de los llamados Rogue States. A partir de ahí, desarrollará toda una nueva política exterior y una doctrina de seguridad nacional que contemplará el ataque de anticipación (preemptive action) que producirá un gran rechazo en Europa pero, que en un principio recibirá el apoyo de Europa y también del gobierno español. Las relaciones transatlánticas también habían sufrido un cambio tras la Guerra Fría. Desde mitad de los años noventa está claro el proceso de cambio, pero la inercia y la relativa estabilidad del sistema internacional y de las relaciones bilaterales permiten mantener la estructura de la Guerra Fría con pequeños cambios pero éstos son claros y progresivos: se pasaba de la amenaza soviética a la GWOT; la Disuasión Extendida de Estados Unidos pierde su sentido; se pasa de un mercado atlántico a una economía global; se produce un debate sobre la preeminencia normativa de Estados Unidos con diferentes versiones de la Paz Democrática y del mecanismo para conseguirla⁸. Aún así, hay un apoyo claro por parte europea a la Administración Bush y a las operaciones en Afganistán, en la OTAN e incluso en la Estrategia de Seguridad Europea de 2003. La lectura y valoraciones sobre la amenaza terrorista, pero también sobre el significado de un cambio en el sistema internacional se realizan de forma similar en toda Europa, y también en España, reforzada por la posición previa atlantista del gobierno español. Las bases de la nueva cooperación bilateral se establecen en la ya citada Declaración Conjunta entre España y los Estados Unidos de América de 2001: Compartir los objetivos de la Agenda Transatlántica, reafirmar el vínculo de ambos países con la Alianza, contribuir a la paz, la seguridad y la estabilidad en el mundo, compartir los valores de respeto a la democracia, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, y desarrollar el diálogo bilateral en distintos campos de interés común para la consolidación de la solidaridad entre ambos países. Sobre la base de estos principios se establece un marco global de cooperación en distintas áreas, en concreto cooperación política, de defensa, económica y financiera, científica, industrial y tecnológica, cultural y lucha contra los nuevos retos y riesgos de seguridad, en una línea de globalidad similar a la adoptada en el Convenio de Amistad y Cooperación de 1970.

El Convenio de 1988 será revisado por el Protocolo de Enmienda de 10 de abril de 2002, que entró en vigor el 12 de febrero de 2003. En general ofrece a Estados Unidos en términos de defensa la ampliación de la Estación Naval de Rota y el uso de la base aérea de Morón y permitir a la Marina de los EE.UU y Servicios de información de la Fuerza Aérea operar en España bajo la supervisión de las autoridades nacionales. Al mismo tiempo, España presentó la ambigüedad como mecanismo de disuasión a través del artículo 11.2 del Convenio de 2002. En este artículo se deja al gobierno español la decisión de instalar, almacenar o introducir armas nucleares u otras armas no convencionales en el territorio español. Este artículo repite palabra por palabra el artículo 4 del Convenio de 1988. Crea un Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel como órgano de consultas políticas en el ámbito de la defensa, una Declaración de Principios para el Desarrollo de la Cooperación en Materia de Equipamiento e Industria de Defensa; en el área de cooperación política se institucionalizan

⁸ Véanse García Cantalapiedra, D. (2009): "Perceptions on US Policy, Transatlantic Relations and Alliance Security Dilemma", en Fernández, N. and Smith, M.: *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations*, Routledge, pp. 113-135; y "Las relaciones transatlánticas y la cooperación entre EEUU y la UE en materia de terrorismo", en Powell, Charles T. y Reinares, Fernando (eds.) (2008): *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*, Barcelona: Editorial Ariel y Real Instituto Elcano, pp. 329-350.



las consultas regulares entre ambos Gobiernos y se decide potenciar el diálogo reforzado en temas de interés para la política exterior española, como Iberoamérica, el Mediterráneo y Oriente Medio; se incluye la cooperación económica, cooperación científica, industrial y tecnológica, y se recurre a nuevas formas de cooperación, como la creación de instrumentos privados, como las fundaciones, para canalizar la cooperación en el ámbito de la investigación científica y tecnológica; en cooperación cultural se establece la intención de promover la enseñanza del español en Estados Unidos y del inglés en España. Finalmente en cooperación en la lucha contra los nuevos retos y riesgos de seguridad se decide proseguir el diálogo de alto nivel en materia antiterrorista, para lo que ambas partes se intercambiarán información y se proporcionarán la ayuda técnica necesaria, incluyendo la actualización del Acuerdo de Extradición. El Protocolo de Enmienda de 2003, que actualiza el vigente Convenio de Cooperación para la Defensa, pasa, pues, a ser un elemento más del amplio campo de cooperación definido en la Declaración Conjunta de 11 de enero de 2001.

El objetivo español era el apoyo de los Estados Unidos en los ámbitos más diversos de la política española, en virtud de la Declaración Conjunta, que se desarrolla en distintos Convenios Técnicos, uno de los cuales es el de Cooperación para la Defensa. Si nos centramos en la cooperación para la Defensa, una vez cubierta la defensa común a través de las distintas Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa, en especial la OTAN, y una vez superada la etapa de recibir ayudas de material militar para la modernización de nuestras Fuerzas Armadas, España busca ahora el desarrollo de nuestra política de seguridad y defensa con el apoyo de los Estados Unidos. Un aspecto muy importante de dicha política es la cooperación industrial, que se desarrollará sobre la base de los Principios firmados el 10 de abril de 2002 junto con el Protocolo de Enmienda. Pero el Convenio contempla concesiones a Estados Unidos: les daba mejor acceso a las bases, puesto que el sistema anterior de autorización caso por caso para sobrevolar y aterrizar en territorio español fue reemplazado por autorizaciones trimestrales. La financiación de determinadas infraestructuras en nuestras bases con fondos de la OTAN, supone como contrapartida la posibilidad del empleo por fuerzas de la OTAN, de algunos elementos concretos de esas bases. En este caso, al negociar los distintos aspectos que regulen dicho uso, será necesario tener en cuenta las disposiciones que, sobre el uso de las bases, establece el Convenio. En general, el objetivo español es desarrollar una política propia con el apoyo norteamericano, y, por otra parte, apoyar, dentro del marco del Convenio, aquellas actividades norteamericanas que sean acordes con la política exterior y la política de seguridad y defensa de España, por ejemplo las operaciones en Afganistán e Iraq. Las objeciones acerca de si el apoyo a estas operaciones han sobrepasado los límites del Convenio no pueden estar basadas en limitaciones geográficas ya que no existen en los convenios hispano-norteamericanos. Tampoco en el Tratado de Seguridad con Australia y Nueva Zelanda, al igual que los Tratados con Filipinas y Corea, señalan que la zona de interés común es el área del Pacífico. El Tratado de Seguridad con Japón establece como objetivos la paz y la seguridad en el Lejano Oriente y los Acuerdos sobre facilidades en varios países de la OTAN hacen referencia a las operaciones relacionadas con la OTAN. Tras la Cumbre de Praga de la OTAN de 2002, sin embargo, el área en la que ésta puede actuar, en especial para la lucha contra el terrorismo (tal como se aprobó en el Concepto Militar para la Lucha Contra el Terrorismo), no se limitaba a la establecida en el artículo 6 del Tratado de Washington. Otra posibilidad de sobrepasar los límites del Convenio sería si se apoyaran operaciones cuyos objetivos no estén contemplados en el Convenio pero dichos objetivos no presentan limitaciones para ningún tipo concreto de operación⁹.

⁹ Véase Pérez Ramírez, E.; "Presente y futuro del convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos", UNISCI Discussion Papers, no. 3 (Octubre 2003), en <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/contra.3.pdf>.



En cuanto a las relaciones económicas, desde 1999, la inversión en España por parte de Estados Unidos ha representado, en promedio, en torno al 2 % del total de la inversión anual de este país en el exterior. En términos de inversión anual en el exterior, España ocupa uno de los últimos lugares entre los países de la UE, y a nivel mundial, en 2004 y 2005 se vio superada por China. Sin embargo, las inversiones norteamericanas en España se cuadruplicaron entre 1995 y 2005, hasta alcanzar los 43.200 millones de dólares, lo que situó a España muy por delante de Italia pero muy por detrás de países como Irlanda. De los 43.200 millones dólares, 10.200 millones se invirtieron en el sector industrial (4.000 millones en productos químicos y 877 millones en equipos de transporte), 20.000 millones se invirtieron en holdings no bancarios, 1.000 millones en empresas de tecnología de la información y 5.300 millones en finanzas y seguros. La mayor parte de las empresas americanas en España operan en el sector industrial, especialmente en componentes del automóvil, productos químicos y farmacéuticos, equipamiento industrial y productos terminados. Sin embargo, en los años recientes ha ido aumentando su presencia en el sector servicios, sobre todo en tecnologías de la información y consultoría. Antes de la crisis de 2008, representaban más de un tercio de la producción total de turismos, alrededor del 15 % del sector de componentes y cerca del 40 % de las ventas totales de productos farmacéuticos.

4. Hacia el Apaciguamiento 2004-2008 y el retorno al Bandwoning 2009-2011

Durante la crisis de Irak entre 2002-2003, España, junto con el Reino Unido, apoyó a Estados Unidos en la idea del derrocamiento de Sadam Hussein. España se unió a la Coalición, que quedaría escenificada para la historia en la Cumbre de las Azores el 16 de marzo de 2003, mientras los sondeos de opinión mostraban, al igual que en toda Europa, un divorcio entre las decisiones gubernamentales de los Estados europeos y la opinión de la población en cuanto al apoyo a la invasión. En el caso español, alrededor del 90 % de la población española se hubiera manifestado en contra de la invasión, el nivel más alto de oposición de Europa. España enviaría, una vez acabadas las operaciones militares y derrocado Sadam, 1300 efectivos como fuerza de mantenimiento de la paz bajo la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1511, de 16 de octubre de 2003. El 11 de marzo de 2004, tres días antes de que los españoles acudieran a las urnas para las elecciones generales, un grupo de terroristas colocaron varias bombas en trenes de Madrid, matando a 191 personas e hiriendo a más de 1.800. El PSOE ganó las elecciones generales y al poco de la toma de posesión, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero retiró las tropas de Irak de forma súbita, trastocando la relación con Estados Unidos que tan cuidadosamente había cultivado el anterior Gobierno y produciendo una gran división con Washington. Lo que sobre todo molestó a la Casa Blanca no fue tanto la retirada de las tropas, sino la forma tan repentina de hacerlo, mal coordinada y sin negociar una retirada gradual. La Administración estadounidense también se sintió profundamente molesta por el hecho de que Zapatero instara a otros países, en público o en privado, a que también retiraran sus tropas de mantenimiento de paz.

Así, desde su llegada al poder en mayo de 2004, el gobierno de Rodríguez Zapatero modificará la trayectoria de las relaciones políticas entre España y Washington. Para el PSOE, el apoyo prestado por el gobierno español del Partido Popular a la invasión de Irak suponía romper el consenso en materia de política exterior, al desequilibrar las relaciones en favor de un elemento de la ecuación (EEUU) en detrimento del otro (la UE). Además la visión de



Zapatero ha sido siempre de un mundo multipolar en el que EEUU, China, Rusia, Japón y la UE deben desempeñar papeles principales. Esto incluye un "multilateralismo eficaz" (un concepto que España, junto con otros estados miembros de la UE, había abrazado formalmente cuando se adoptó la Estrategia Europea de Seguridad en 2003), aunque rara vez se trató de aclarar su preciso significado. En público, Zapatero siempre vincula con el multilateralismo eficaz a las Naciones Unidas (ONU) y un vigoroso respaldo de los principios de derecho internacional, tanto por convicción genuina y como una manera de distanciarse a partir de (y condenando implícitamente) el comportamiento de su predecesor durante la crisis de Irak¹⁰. Pero a pesar de mantener la presencia española en Afganistán en 2005, el gobierno español ignoró la prohibición de EEUU de reexportar tecnología estadounidense y mantuvieron un contrato de 1.700 millones de euros, para vender aviones y embarcaciones de vigilancia marítima y transporte no armado al Gobierno venezolano, declaradamente anti-estadounidense, de Hugo Chávez. Sin embargo, en 2007 tras cinco años de conversaciones se alcanzó un acuerdo que regula la presencia de la inteligencia militar de EEUU en las bases españolas que había quedado pendiente tras la renovación del Convenio de 1988 en 2002.

En términos económicos, las exportaciones españolas a EEUU representan un insignificante 0.5% (0.7% en 1989), una sexta parte de la cuota del Reino Unido, una cuarta parte de la francesa y una cuarta parte de la italiana. La cuota de España en el mercado de EEUU está más en línea con la de países europeos de tamaño medio, como Austria, Bélgica o Dinamarca, cuyas economías son más pequeñas. Pero aunque este volumen de exportaciones es pequeño, EEUU es el sexto mercado de España, lo que hace de aquel país un socio relevante sólo superado por sus mercados "naturales" de Francia, Alemania, Portugal, el Reino Unido e Italia. España presenta saldo negativo en sus relaciones comerciales con EEUU (1.700 millones de euros en 2005). Las exportaciones abarcan desde aparatos mecánicos y maquinaria hasta actividades más tradicionales como el calzado y los productos de cerámica. La composición de las exportaciones refleja claramente, como cabría esperar, la estructura tecnológicamente media-baja de la economía española, que además ha ido perdiendo competitividad a lo largo de los últimos años. A pesar de ello, y en términos de inversión, en 2005-7 EEUU fue el cuarto y quinto mayor inversor extranjero en España así como su séptimo / octavo socio comercial más grande, y fue durante el primer mandato de Zapatero durante un plazo breve, EEUU se convirtió en el segundo destino más popular para la inversión directa española.

La llegada en 2009 de la Administración Obama ha supuesto un cambio en la postura del gobierno socialista, con apoyo a las políticas norteamericanas solo comparable al producido durante los gobiernos del Partido Popular. Parece que el gobierno español ha analizado la situación estratégica de un cambiante sistema internacional. Este se distingue por una serie de parámetros diferenciadores y determinantes del nuevo equilibrio de poder internacional: el centro de gravedad de los asuntos mundiales pasa del Atlántico a Asia-Pacífico; aunque se mantiene la superioridad militar de EEUU, hay un creciente concierto de grandes potencias en un nivel económico: EEUU, China, la UE, Japón, India, Brasil; se ha producido un debilitamiento alarmante de la preeminencia normativa de EEUU como entendimiento compartido sobre valores, normas, reglas y formas de autoridad, distribución del estatus, prestigio, responsabilidad y privilegios. En este sentido, el gobierno español inició una modificación de su postura inicial hacia EEUU, teniendo en cuenta la reducción del peso de España en la UE y globalmente, y la fragilidad económica en la que estaba entrando España en 2008. En este nuevo panorama estratégico, paradójicamente una de las mejores

¹⁰ Sobre una evaluación de esta visión véase Powell, Ch.: "A Second Transition, or More of the Same? Spanish Foreign Policy under Zapatero", *South European Society and Politics*, vol. 14, no. 4 (2009), pp. 519-536.



alternativas estratégicas incluye la mejora de las relaciones bilaterales con EEUU en detrimento de la importancia de algunas políticas europeas. Así, con el apoyo no disimulado a la campaña de Obama y la asistencia solo a la Convención demócrata por parte de miembros del equipo del Presidente Zapatero en 2008, se va a realizar un giro hacia la mejora sustancial de las relaciones hispano-norteamericanas. El Presidente Zapatero establecía en uno de sus raros discursos sobre política exterior, las relaciones con EEUU como las segundas en las prioridades de la política exterior española solo tras la UE, cuestión que ningún gobierno de la era democrática había hecho, incluyendo los 8 años de gobierno del Partido Popular¹¹. Esto ha llevado, entre otros temas, a un progresivo incremento de la presencia militar española en Afganistán donde España dirige un Equipo de Reconstrucción Provincial y está al mando de una Base de Apoyo Avanzado en ese país, y al apoyo político a las sucesivas estrategias de la Administración Obama tanto en Afganistán como en otros asuntos como el cambio climático o la lucha antiterrorista.

Sin embargo, la decisión norteamericana de no prever una cumbre UE-EEUU durante la Presidencia Española de la UE en 2010 ha supuesto, a pesar de los trabajos en el seno de la Unión y los contactos bilaterales con la administración estadounidense para facilitar el reforzamiento de las relaciones transatlánticas que se ha producido en términos de cooperación económica y antiterrorista principalmente, un golpe en las expectativas, no solo europeas sino también españolas, de dar un especial impulso a la una renovación de la Nueva Agenda Transatlántica de 1995. A pesar de ello, en el último año, el gobierno español ha dado un paso clave hacia la consolidación del paso dado en 2008 por el presidente Zapatero con su discurso del Museo del Prado, completando su vuelta a una postura de *Bandwagoning* hacia EEUU: la firma de un acuerdo para el estacionamiento en la base de Rota, de parte de la infraestructura del sistema de defensa antimisiles que EEUU y la OTAN están desplegando en Europa¹².

5. Algunas conclusiones

De acuerdo con Schweller, las opciones de la Alianza son a menudo motivadas por las oportunidades para obtener beneficios en cuanto a peligro. Probablemente, la conducta en política exterior de los gobiernos del PP después de 11-S fue claramente reforzar finalmente su visión de relación especial en su visión de *Bandwagoning for Profits*. España estaba llegando a un mayor peso político a nivel internacional. El problema fue la falta de capacidades en algunas áreas para mantener ciertas políticas: es decir, la política militar y la cuestión de Kosovo. De alguna manera, el enfoque atlantista trató de equilibrar este problema. Sin embargo, uno de los aspectos más llamativos en cuanto a la política exterior del PP es la inclusión de una auténtica política antiterrorista en la ecuación como uno de los principales objetivos para el PP y de Aznar personalmente. La mayoría de los analistas de la política exterior española no suelen incluir este tema, por ejemplo, en la relación con EEUU antes del 11-S. Y después de esta fecha, el análisis se centra en la GWOT e Irak, pero no en la congruencia de la posición española, según la relación y las políticas llevadas a cabo anteriormente. En este sentido, la percepción de apaciguamiento que se instala al producirse la retirada de Irak (como respuesta ante los atentados de Madrid) y de vuelta al alineamiento con

¹¹ José Luis Rodríguez Zapatero: "En interés de España: una política exterior comprometida", *Discurso en el Museo del Prado*, 16 de Junio de 2008. p. 9, Real Instituto Elcano, *ARI* (17 de Junio 2008).

¹² "Announcement on missile defence cooperation", *NATO HQ*, October 5, 2011, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_78838.htm.



Francia dentro de la UE, contrasta con el acercamiento a regímenes adversarios de EEUU, y una continuada política de colaboración en materia de defensa y antiterrorista, además de la ampliación del compromiso español en Afganistán, donde se llegará a doblar la presencia militar. Sin embargo, la pérdida de alternativas y su fracaso, la pérdida de peso en la UE que se recrudecerá con la crisis económica de 2008, y el análisis prospectivo ya establecido en la nueva estrategia de seguridad española, hacen evidente una vuelta a la búsqueda de una postura de *Bandwagoning for Profits* en la relación con EEUU, desde la llegada a la Casa Blanca del Presidente Barak Obama.