opex
Observatorio
DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU

Inmaculada C. Marrero Rocha

Documento de Trabajo 2/2006

FUNDACIÓN
alternativas

Inmaculada Marrero Rocha

Doctora en Ciencia Política y en la actualidad Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. Cursó estudios de Máster en el Institut de Hautes Etudes Internationales de Ginebra y ha trabajado en diversos centros extranjeros de prestigio como el European Institute of Public Administration de Maastricht o el Geneva Center for Security Policy.

Becada de la Fundación Fulbright en la Universidad de Delaware en 2003, ha impartido, además, cursos como profesora invitada en otras universidades norteamericanas como la Loyola Law School (Los Angeles) y el Smith College (Massachussets).

Entre sus últimas publicaciones destaca el libro Armas Nucleares y Estados Proliferadores (Universidad de Granada, 2004) y, también, es autora de otros artículos científicos publicados en revistas nacionales e internacionales sobre temas de seguridad internacional y europea y sobre política exterior de España.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Inmaculada C. Marrero Rocha

ISBN: 84-96204-95-2

Depósito Legal: M-16101-2006

Índice

Introducción **5**

1. Antecedentes **7**

2. Presupuestos políticos generales para la relación defensiva entre España y EE UU **10**

3. El cambio de las circunstancias internacionales, bilaterales y nacionales y la cooperación defensiva **13**

4. Los factores condicionantes en las negociaciones bilaterales con EE UU sobre el Convenio de Defensa **20**

5. Balance de los beneficios para España y EE UU derivados de la cooperación defensiva **23**

6. Características y elementos del Convenio de Defensa que deben ser objeto de análisis y susceptibles de revisión **32**
6.1. Características generales del Convenio susceptibles de análisis y revisión 32
6.2. Elementos específicos del Convenio susceptibles de análisis y reforma 40

7. Escenarios políticos posibles para la revisión del Convenio de Cooperación para la Defensa **48**
7.1. El escenario político ideal 49
7.2. El escenario político más apropiado 51
7.3. El escenario político poco apropiado 52
7.4. El peor escenario político 53

8. Conclusiones generales **55**

Introducción

El presente informe pretende ser un documento de reflexión en el que se procede a una evaluación clara sobre el contenido, desarrollo y aplicación del Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y Estados Unidos de 1988 y las modificaciones introducidas por el Protocolo de 2002 (el Convenio, en adelante) atendiendo a los intereses del Estado español en el contexto internacional actual y a las líneas de evolución de la política exterior de España para, a partir de ahí, ofrecer algunas claves de compresión sobre esa relación convencional con miras a afrontar una futura modificación del Convenio en escenarios políticos distintos.

Como paso previo a la evaluación de la relación convencional defensiva entre España y EE UU y como guía a la hora de comprender las propuestas hechas sobre algunos aspectos tanto de carácter general como específicos que convendrían modificarse o eliminarse en el Convenio, en primer lugar, el documento identifica una serie de presupuestos políticos generales que deberían determinar la cooperación en materia de defensa entre ambos Estados. En segundo lugar, el informe también analiza los cambios en las circunstancias internacionales, en la política exterior y de seguridad estadounidense y española que afectan a las relaciones bilaterales de ambos Estados y deberían tener un reflejo en la relación bilateral de cooperación defensiva y en los términos del Convenio y del Protocolo que la rigen. En tercer lugar, se describen una serie de factores condicionantes, algunos con un carácter más permanente, que han presidido las relaciones entre ambos Estados desde hace años, y otros más coyunturales, que se han añadido en los últimos años, que determinan las posibilidades de afrontar una negociación de carácter realista sobre los elementos del Convenio y su normal funcionamiento desde el punto de vista de los intereses y las capacidades de España y EE UU. En cuarto lugar, el informe hace un balance sobre los beneficios

que obtienen tanto España como EE UU en el desarrollo de la cooperación defensiva contenida en el Convenio para concluir que la lista de beneficios que obtiene EE UU de la cooperación bilateral en materia de defensa establecida en el Convenio supera con creces los beneficios que obtiene España, ya que muchos de esos beneficios son difíciles de calibrar, otros están sometidos a una gran imprecisión e inseguridad en términos de resultados y dependen, en cada momento, de la voluntad y los intereses estadounidenses en llevarlos a la práctica. Por ello, en quinto lugar, el documento analiza los elementos de carácter general, por estar presentes, en mayor o menor medida, en un número significativo de disposiciones, que pueden resultar problemáticos para el desarrollo normal del Convenio y para la ejecución de aspectos más específicos contenidos en él y que de hecho ya lo son en algunos casos, y los elementos que tienen un carácter más específico y regulan aspectos muy concretos que objetivamente no responden a los intereses españoles y a la seguridad de España. En sexto lugar, el informe plantea en qué circunstancias se podría afrontar una revisión de los elementos del Convenio anteriormente mencionados. Para ello se describen algunos de los distintos escenarios políticos posibles, empezando por el escenario político ideal para afrontar dicha negociación y pasando por otros escenarios menos adecuados hasta llegar al más adverso, atendiendo principalmente a las siguientes variables: partidos políticos en el gobierno de España y en la presidencia de EE UU, estabilidad del gobierno de España y consenso y continuidad en la política exterior española, evolución de la política de seguridad y defensa de EE UU, avances en la cooperación en seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea y los cambios en el escenario político internacional. Los cambios y la evolución que experimenten cada una de esas variables influenciarán la capacidad de ambos Estados para hacer valer sus intereses en un proceso de renegociación del Convenio. Finalmente, el documento concluye afirmando que el Protocolo de 2002 por el que se modifica el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 constituye una involución en un largo proceso destinado a superar la situación de inferioridad y desventaja de la que partió España cuando aceptó establecer una relación convencional defensiva con EE UU en 1953, por la que las fuerzas militares norteamericanas empezaron a utilizar instalaciones militares en suelo español. Por ello, resulta claramente necesario proceder, lo antes posible, a una revisión de todos esos aspectos que recoge el Convenio o que se derivan de su aplicación extensiva y flexible que son contrarios a los intereses de España, que suponen un riesgo para la seguridad del territorio y la población de España y una clara afectación del ejercicio de la soberanía de Estado español. Además, en los próximos años nos podemos encontrar con una serie de escenarios políticos que en mayor o menor medida y en diferentes grados pueden ser muy apropiados para proceder a una renovación y revisión del Convenio.

1. Antecedentes

El 1 de diciembre de 1988 EE UU y España firmaron un nuevo acuerdo de cooperación para la defensa que respondía claramente a los cambios que se habían producido en la vida política española y que, inevitablemente, tenían trascendencia en su política exterior y en las relaciones con EE UU. En efecto, se trataba de un convenio que se concluye cuando, después de trece años de transición democrática, España había normalizado su política exterior y trazado los ejes fundamentales de lo que iba a ser su actuación internacional en los próximos años, sobre la base de un consenso político interno. En este contexto, las negociaciones que precedieron a la firma del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 ponían de manifiesto una clara vocación europeísta de España y un deseo de transformar el marco de relación de cooperación defensiva que se había mantenido con EE UU desde que en 1953 se firmaran los acuerdos económico-militares que, a pesar de las sucesivas renovaciones y modificaciones negociadas por el gobierno franquista, situaron a España como aliado de segunda o tercera categoría de EE UU en el bloque occidental. El nuevo Convenio fijaba la desaparición de dos de las cuatro bases militares que EE UU tenía en suelo español, con el desmantelamiento de las bases de Torrejón de Ardoz y Zaragoza, mientras que permanecían las de Rota y Morón de la Frontera, además de contemplar una reducción del personal destinado a las bases de 5.106 efectivos civiles y militares[1]. Al mismo

1 La retirada de EE UU de la base aérea de Zaragoza se produjo el 30 de septiembre de 1992, mientras el destacamento norteamericano de Torrejón no se retiró hasta abril de 1998. A esto hay que añadir que las fuerzas estadounidenses se retiraron de los Centros de Comunicaciones de Estaca de Bares, en junio de 1991, y de los de Humosa, Inoges, Menorca y Soller en abril de 1994. Por lo que respecta a la reducción de los niveles de fuerza de las bases, en el Convenio de 1982 se recogían unos niveles de 12.545 militares y 1.669 civiles, en total 14.214, mientras que el Convenio de 1988 contempla unos límites de 8.078 militares y 1.030 civiles, que son en total 9.108 efectivos.

tiempo, España renunciaba a la compensación o ayuda económica que EE UU le había proporcionado desde 1953, y que progresivamente se había visto reducida como consecuencia de los regateos propios de la política exterior norteamericana cuando se discuten y autorizan los gastos de su política exterior en el seno del Congreso. Además, las disposiciones del nuevo convenio ratificaban la desnuclearización del territorio español prohibiendo la entrada, almacenamiento y despliegue de armas nucleares[2]. Estas tres medidas, de alguna manera, venían a revindicar la soberanía del Estado español sobre las bases de utilización conjunta[3]. Al mismo tiempo, la posición dura y firme de los negociadores de la delegación española contó no sólo con un fuerte respaldo a nivel político interno, sino también con la legitimidad de la población que, en 1986, había expresado mediante un referéndum su deseo de que España permaneciese en la OTAN bajo tres condiciones: una de ellas tenía que ver directamente con los requisitos para la permanencia de España en la Organización, que España no entrase a formar parte de la estructura militar integrada, mientras que las otras dos tenían una relación directa con las bases militares que EE UU tenía en España, la disminución progresiva de la presencia militar norteamericana y la prohibición de introducir, almacenar o desplegar armas nucleares en territorio español.

El Convenio firmado en 1988 tenía una vigencia de ocho años, pero fue anualmente prorrogado, desde 1997 hasta 2002. A partir de la visita a España del Presidente Bush a principios de 2001, el Partido Popular, en su segunda legislatura y con mayoría absoluta en las Cortes, instó a EE UU a emprender las negociaciones oportunas para modificar el Convenio de 1988 a través de un protocolo, por ser este un procedimiento de revisión de tratados más rápido. El deseo del Presidente Aznar de modificar el Convenio obedecía, en menor medida, a la necesidad de proceder a una adaptación técnica del texto concluido en 1988 a la luz de la participación de España en la estructura militar integrada de la OTAN y la retirada efectiva de las fuerzas norteamericanas de Torrejón y Zaragoza y, en mayor medida, a la conveniencia de dar una cobertura legal al nuevo marco de relaciones que se estaba estableciendo entre España y EE UU, desde que los ministros de Asuntos Exteriores de EE UU y España firmasen la Declaración Conjunta de 11 de enero de 2001. En esta Declaración ambos Estados se comprometían a estrechar las relaciones en todos lo niveles, incluido el ámbito de la seguridad y defensa, contemplando la

2 Las desnuclearización de las bases fue prevista en el Convenio de 1976, que alcanzó la categoría de tratado internacional cuando su ratificación fue autorizada por el Senado estadounidense. La desnuclearización concluyó en 1979.

3 Sobre la evolución y la reducción de la compensación económica que recibía España de EE UU por el uso de las bases desde 1953 hasta 1988, se recomienda la obra de Ángel Viñas En las garras del Águila, Ed. Crítica, Barcelona, 2003.

posibilidad de reformar el Convenio. El breve período de tiempo comprendido entre la firma de la Declaración y la conclusión y ratificación del Protocolo el 10 de abril de 2002 se caracterizó por un fuerte apoyo por parte del Estado español a las iniciativas de la Administración Bush en materia de seguridad internacional, principalmente todas aquellas relacionadas con la lucha contra el terrorismo internacional, que más tarde se tradujeron en la participación de España en la Cumbre de las Azores y en su posterior apoyo y discreta y breve participación en la guerra y posguerra iraquí.

El Protocolo de 2002 agiliza tanto el procedimiento de autorizaciones de uso de las bases como el de la creación de nuevas instalaciones de apoyo dentro de ellas y, además, recoge la posibilidad de que los Servicios de Investigación Criminal Naval y la Agencia de Investigación Especial de la Fuerza Aérea de EE UU puedan actuar en el territorio español, en conjunción con los cuerpos de seguridad y el CNI español, para llevar a cabo investigaciones criminales que incumban a los bienes y ciudadanos norteamericanos. Estos tres aspectos fueron objeto de un extenso debate en el Congreso de las Diputados, aunque finalmente se consiguió la autorización para la ratificación del Protocolo por una amplia mayoría. El Protocolo entró en vigor el 12 de febrero de 2003 y estará vigente hasta el 13 de febrero de 2011, fecha en la que el Estado español tendrá que decidir si quiere prorrogar su vigencia anualmente durante varios años, como ocurrió con el Convenio de 1988, o bien emprender negociaciones con EE UU para su modificación o no renovación.

2. Presupuestos políticos generales para la relación defensiva entre España y EE UU

Antes de proceder a una evaluación de la relación convencional defensiva entre España y EE UU establecida en el Convenio de 1988 y modificada por el Protocolo de 2002 sería aconsejable detenerse a identificar una serie de presupuestos políticos generales que deberían determinar la cooperación en materia de defensa entre ambos Estados. Este tipo de ejercicio resulta muy útil como paso previo a la evaluación de la relación convencional existente y también como guía a la hora de realizar propuestas sobre algunos aspectos tanto de carácter general como específicos. En este sentido se pueden identificar los siguientes presupuestos políticos:

a) Cualquier relación de cooperación entre Estados se basa en la obtención de beneficios mutuos, haciendo frente conjuntamente a una serie de necesidades que éstos no pueden satisfacer de manera individual. En este sentido, la cooperación en materia defensiva entre España y Estados Unidos tiene que perseguir el beneficio mutuo y un nivel aceptable de rentabilidad para cada Estado implicado. Al mismo tiempo, no se puede negar que en cualquier proceso de cooperación internacional los Estados normalmente intentan aumentar de manera considerable su nivel de beneficios o ganancias relativas respecto al resto de los Estados que participan en el proceso de cooperación, utilizando sus atributos de poder. Por ello resulta tan explicable que EE UU utilice todas sus cualidades de superpotencia a la hora de negociar las mejores condiciones de uso de las bases militares en suelo español, como que España pretenda equilibrar a su favor los beneficios de la relación de cooperación defensiva, en consonancia con el cambio de las circunstancias internas españolas y de su proyección internacional, que se traducen en el aumento de su poder en las dimensiones político-diplomáticas, económicas y culturales.

b) La máxima responsabilidad del Estado en el plano internacional es garantizar la seguridad de su población y territorio y la independencia y autonomía de su organización política. Por tanto, cualquier decisión de política exterior, como la que nos ocupa, debe garantizar en todo momento la supervivencia y la seguridad de los elementos constitutivos del Estado, que son el núcleo duro e indiscutible del interés nacional. En este sentido, la cooperación en materia defensiva con EE UU no debe afectar al ejercicio de las competencias soberanas de España ni aumentar, innecesariamente, los riesgos en materia de seguridad sobre su territorio y población.

c) España, como un país democrático occidental que ha sufrido un importante desarrollo económico y cuenta con una considerable experiencia de participación en la vida política internacional, debe aspirar a diseñar una política exterior propia de un Estado maduro con proyección internacional, estableciendo unos objetivos político-estratégicos estables y adoptando posiciones y decisiones coherentes con esos objetivos marcados, para así garantizar una continuidad en su línea de actuación en política exterior. En este sentido, la relación defensiva convencional con EE UU debe sustentarse en una serie de objetivos político-estratégicos estables y coherentes, fijados en función del interés nacional de España, que no estén sujetos a vaivenes políticos internos ni dependan de las simpatías o antipatías que surjan en las relaciones político-diplomáticas al más alto nivel. En definitiva, cualquier tipo de modificación en la relación convencional defensiva con EE UU tiene que ser coherente con la política de seguridad y defensa española y con las normas básicas que la rigen, principalmente la Constitución y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional[4]. A esto hay que añadir que los distintos compromisos que España ha asumido y sigue asumiendo en el marco del desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa pueden condicionar de manera importante su política exterior y, en consecuencia, deberán tener un reflejo en la cooperación bilateral defensiva con EE UU.

d) La política interna y la política exterior de España son parte de un mismo proyecto político-social y económico democrático, y el desarrollo de cada una de ellas debe estar sometido a una serie de controles democráticos constitucionalmente establecidos. Por ello resulta necesario descartar que España asuma compromisos internacionales a través de tratados o convenios que incluyan disposiciones que se presten en su aplicación a obviar o desvirtuar los controles constitucionales establecidos para comprometer la voluntad del Estado en determinadas materias.

4 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, BOE nº 276, de 18 de noviembre de 2005, pp. 37.717-23.

e) En cuestiones tan sensibles para la opinión pública nacional, como son la seguridad y la defensa y la afectación de la soberanía estatal como consecuencia del establecimiento de instalaciones militares extranjeras en suelo español, resulta necesario contar con un cierto respaldo popular o, al menos, con la ausencia de protestas o descontento a la hora de determinar el alcance y la naturaleza de las relaciones de cooperación defensiva con EE UU y fijarlas en un tratado internacional de obligado cumplimiento.

f) Cualquier tratado internacional, como procedimiento de creación de normas internacionales, puede dotarse de mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones asumidas en él por los Estados. En esta línea, cualquier modificación de la relación convencional defensiva entre EE UU y España debe mejorar los mecanismos de control efectivos y objetivos que puedan asegurar que el desarrollo y aplicación del tratado no sea contrario ni a su espíritu ni a su letra.

3. El cambio de las circunstancias internacionales, bilaterales y nacionales y la cooperación defensiva

A nadie escapan las diferentes circunstancias internacionales, bilaterales y nacionales en las que se desarrollaron las negociaciones y la conclusión del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 con respecto a aquellas que rodearon la negociación y firma del Protocolo de 2002. En el primer caso nos encontramos en una situación de distensión internacional que dio lugar a la firma de diversos acuerdos en materia de desarme nuclear y convencional entre las dos superpotencias y, más tarde, al final de la Guerra Fría. En el plano bilateral, EE UU y España habían llegado a ser aliados en el marco de la OTAN, pero sin tener unas relaciones bilaterales estrechas en otros ámbitos. Tampoco compartían una misma perspectiva de las relaciones internacionales, sobre todo en otras regiones como América Latina. En efecto, España pasaba por una primera fase de europeísmo idealista en el marco de la cooperación en política exterior en el seno de las Comunidades Europeas, apostando por una futura unión política y, además, había hecho frente común con Estados como Francia y Alemania, que en ocasiones desaprobaron algunas de las decisiones de política exterior de EE UU. A nivel interno, el ferviente europeísmo español había sido crucial a la hora de diseñar los ámbitos preferentes de su política exterior, entre los que no se encontraban las relaciones bilaterales con EE UU. Al mismo tiempo, el Gobierno socialista de Felipe González pretendía realizar importantes cambios en la relación convencional defensiva con EE UU encaminados a eliminar los desequilibrios a favor de este Estado en los beneficios que generaba esa cooperación, reformar en la medida de lo posible los elementos que cuestionaban el ejercicio de las competencias soberanas de España en las instalaciones militares de EE UU y, finalmente, terminar con el marco de relaciones que se había fijado por primera vez en 1953 entre Estados que partían de circunstancias muy desiguales y que se había prorrogado durante décadas.

Además, estos cambios en la relación defensiva convencional con EE UU contaron con un amplio respaldo popular, que había aceptado la continuidad de España en la OTAN a cambio de una disminución de la presencia norteamericana en territorio español, medida con la que también estaban de acuerdo aquellos que no votaron a favor de la permanencia de España en la OTAN. Además, el sentimiento antinorteamericano en muchos sectores ideológicos de la población, aunque por razones diversas, dio gran cobertura a la posición del partido del Gobierno.

Sin embargo, las circunstancias que rodearon la modificación del Convenio de 1988 a través del Protocolo de 2002 fueron muy distintas. En el plano internacional se estaban desarrollando importantes cambios a nivel político-institucional después de los bombardeos contra Serbia como consecuencia del conflicto de Kosovo. EE UU y los Estados miembros de la Unión Europea habían decidido ignorar la autoridad del Consejo de Seguridad en materia de seguridad colectiva, en primer lugar, arrogándose competencias en ese ámbito en el marco de la OTAN y, en segundo lugar, adoptando un nuevo concepto estratégico para la Organización al margen de una reforma de su tratado constitutivo y elaborando una doctrina sobre la injerencia humanitaria, aún inacabada, sin una traducción jurídica y ampliamente contestada por sectores políticos y académicos. A esta situación se añaden los cambios que se iban a producir en la sociedad internacional como consecuencia de los atentados del 11 de Septiembre, aunque aún se desconocían el alcance y la naturaleza que iba a adquirir la lucha contra el terrorismo internacional diseñada por la Administración Bush, las dimensiones y diversidad de la coalición contra el terrorismo internacional y que EE UU iba a llegar a aplicar su doctrina de la defensa preventiva contra Iraq, sin el respaldo del Consejo de Seguridad y con la desaprobación de un importante número de Estados de la sociedad internacional. Toda esta serie de acontecimientos hacían difícil identificar unas pautas de comportamiento consensuadas para las relaciones interestatales que contasen con un respaldo legal. Además, al margen de la superioridad de EE UU en los ámbitos considerados como el poder duro del Estado, especialmente en el plano militar, se abrían grandes incógnitas acerca de la nueva jerarquía de poderes en el plano internacional, la formación de nuevas alianzas interestatales y el rol de algunas organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la OTAN o la Unión Europea.

En el plano bilateral, el Gobierno del Presidente Aznar había tomado la decisión de que los intereses de España pasaban por estrechar las relaciones con la única potencia mundial, y el inicio de ese proceso se materializó con la Declaración Conjunta de 11 de enero de 2001, que fue firmada con la Administración demócrata saliente del Presidente Clinton y asumida por la Administración republicana entrante del Presidente Bush. La Declaración preveía reforzar la relación de cooperación defensiva,

creando un Comité Bilateral de Alto Nivel y emprendiendo las negociaciones oportunas para la modificación del Convenio de 1988. El estrechamiento de las relaciones entre ambos Estados empezó a producirse cuando el Presidente Aznar decidió respaldar algunas de las iniciativas norteamericanas en política de seguridad y defensa que no habían tenido una buena acogida por la mayor parte de los aliados europeos de EE UU, incluido el Reino Unido, como fue el proyecto National Missile Defense, que implicaba la denuncia unilateral de EE UU del Tratado ABM, lo que en definitiva terminaba con el equilibrio nuclear defensivo que se había mantenido durante toda la Guerra Fría. También, a medida que se iban sucediendo los acontecimientos después de los atentados del 11 de Septiembre y las negociaciones para la conclusión del Protocolo de 2002, el Gobierno español apoyaba cada una de las propuestas de carácter político-diplomáticas, económicas y militares en el marco de la estrategia que EE UU estaba diseñando en su lucha contra el terrorismo internacional y, al mismo tiempo, potenciaba la colaboración en la Unión Europea para crear instrumentos que no sólo sirviesen para la lucha contra el terrorismo en el territorio comunitario y para asistir a EE UU en sus objetivos, sino también para conseguir instrumentos y apoyos políticos frente al terrorismo interno español. Después de la firma y entrada en vigor del Protocolo de 2002, esa relación bilateral siguió afianzándose con la participación de España en la Cumbre de las Azores y el posterior envío de tropas españolas, que permanecieron en Iraq desde la ocupación hasta que el Gobierno del Partido Popular perdió las elecciones del 14 de marzo de 2004 y el nuevo Gobierno decidió la retirada del contingente.

Sólo desde la firma del Protocolo de 2002, las circunstancias internacionales, las relaciones bilaterales entre España y EE UU, sobre todo al más alto nivel, y la política exterior de España han sufrido cambios y modificaciones sustanciales en algunos ámbitos. Es probable que tanto las relaciones internacionales como la política exterior de España sigan evolucionando, en el mismo sentido o en otro, hasta 2011, fecha en la que finaliza la vigencia del Protocolo, pero siempre se encontrarán en una situación que tendrá características distintas a las que existían en 2002 y que naturalmente condicionarán las relaciones de cooperación defensiva entre ambos Estados con el consiguiente reflejo en las disposiciones y la aplicación del Protocolo de 2002. En este sentido ya se han dado algunos elementos de evolución o cambio en las circunstancias internacionales, en la política exterior de EE UU y en la política exterior de España que directa o indirectamente afectan a las relaciones convencionales defensivas y, en definitiva, al uso que EE UU hace de sus instalaciones militares en territorio español.

a) En primer lugar, el modelo de seguridad colectiva de Naciones Unidas está en crisis y la organización afronta un proceso general de reflexión y reforma con

resultados muy inciertos. Ante este escenario son muchos los Estados que para hacer frente a las nuevas amenazas para la seguridad apoyan otros usos de la fuerza armada que, a pesar de carecer de una cobertura jurídica-internacional, cuentan con el respaldo de otros Estados, como EE UU, con poder y protagonismo suficientes para desarrollar esas nuevas prácticas, como la defensa preventiva o la injerencia humanitaria, sin obtener una contestación internacional institucionalizada. Por ello, no sería de extrañar que este tipo de prácticas coercitivas siguieran practicándose alcanzado a otros Estados y por razones distintas de las que las han motivado hasta el momento.

b) En segundo lugar, los resultados de la política de seguridad y defensa estadounidense en su lucha contra el terrorismo internacional han sido muy significativos. EE UU ha formado una coalición muy asimétrica en la que participan Estados con una gran diversidad geográfica, político-social y económica que gozan de unas condiciones muy flexibles de "admisión y retirada" de la alianza. Además, EE UU ya tiene una posición militar con una importancia geoestratégica crucial en el corazón de Oriente Medio desde la ocupación de Iraq, que le proporciona posibilidades de actuación militar en el futuro con las que antes no contaba. En definitiva, los intereses de EE UU en materia de seguridad y defensa han desplazado a un segundo plano la importancia geográfica y política que tradicionalmente había mantenido Europa Occidental para la política exterior norteamericana. En este contexto, las críticas y la no participación de algunos de los Estados más relevantes de la Unión Europea en la estrategia estadounidense en la lucha contra el terrorismo internacional, junto con el distanciamiento entre EE UU y la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a la hora de identificar y evaluar los problemas de seguridad, además de decidir los medios más adecuados para hacerles frente, han abierto un brecha en las relaciones trasatlánticas que podría aumentar en el futuro. El Gobierno socialista ha situado a España entre los Estados de Europa Occidental más críticos ante algunas de las medidas adoptadas por la Administración norteamericana en la lucha contra el terrorismo internacional, y ese tipo de posición, caso de consolidarse, se presta a tener una traducción coherente en la relación convencional defensiva con EE UU.

c) En tercer lugar, el hecho de que la Administración estadounidense subordine todos los problemas y amenazas para la seguridad a la lucha contra el terrorismo internacional le ha llevado a plantear la transformación más importante en su esquema de bases militares a nivel nacional y en países terceros desde los inicios de la Guerra Fría. En efecto, la puesta en práctica de la nueva política de seguridad y defensa norteamericana necesita una importante revisión de la estrategia de bases militares de EE UU en el extranjero, que sigue siendo reflejo de una política

defensiva contra el bloque soviético, que ya está caduca, y afrontar el diseño de una nueva estrategia de bases militares adaptada a la política ofensiva contra el terrorismo internacional, con un claro epicentro en la zona de Oriente Medio. Por tanto, la nueva estrategia de bases de EE UU implica cambios tanto a nivel de ubicación geográfica de las fuerzas estadounidenses como en la naturaleza y en el alcance de las misiones y operaciones que se están ya realizando y se van a realizar en el futuro haciendo uso de esas instalaciones militares. En este contexto, EE UU está procediendo a una disminución de su presencia militar en Europa continental, atendiendo a las ofertas de algunos países de Europa Central y Oriental de acoger bases militares estadounidenses en sus territorios por razones de seguridad nacional, valorando la extensión de su presencia militar en la zona euroasiática en repúblicas que antes eran parte del territorio soviético y, finalmente, revalorizando y ampliando sus instalaciones militares en países mediterráneos[5]. En este sentido, las bases militares de utilización conjunta de Morón de la Frontera y, especialmente, la de Rota están siendo objeto de cambios y modificaciones que obedecen a los objetivos que subyacen a la nueva estrategia de bases estadounidenses y que por ahora están teniendo principalmente reflejo en la reforma y ampliación de algunas de las instalaciones, en el aumento del personal militar y civil no permanente en detrimento del personal permanente de las bases, y en el aumento cuantitativo de su uso, además del cambio de naturaleza de las misiones que desde allí se desarrollan o se apoyan. Naturalmente esta estrategia de bases sigue en proceso de implantación y, si bien algunos de sus efectos ya se han manifestado en las bases de Rota y Morón, no se descarta que EE UU profundice en estos cambios en esas dos bases militares en territorio español.

d) En cuarto lugar, en los últimos cuatro años, la política exterior de España ha estado sometida a grandes cambios que han afectado de manera trascendental a su visión de las relaciones internacionales y a su enfoque a la hora de diseñar las relaciones bilaterales con EE UU. Las negociaciones del Protocolo de 2002 transcurrieron en un clima de transformación de los ejes de la política exterior

5 El Secretario de Defensa Norteamericano, Donald Rumsfeld, en el contexto de la reforma de la estrategia militar de bases, ha recomendado el cierre de 33 de las 318 mayores bases militares en territorio estadounidense, la reorganización de 29 y el cierre de 775 localizaciones militares de carácter menor, como parte de la mayor reordenación de las bases militares de EE UU desde los inicios de la Guerra Fría. Ello supondrá un ahorro de 40 billones de dólares en los próximos 20 años. Respecto a las bases militares estadounidenses en el extranjero, se procederá a una reorientación geográfica, desplazando los intereses de Europa hacia Asia, clausurando bases militares en territorios de Europa continental y trasladándolas a otros países de Europa del Este y de la zona Euroasiática. Esto implica la vuelta de 70.000 militares y 100.000 civiles dependientes desplegados en Europa al territorio de EE UU y supondría un ahorro de 65 billones de dólares a largo plazo.

española y el diseño de una política exterior atlantista que rompía con el tradicional europeísmo de la democracia española en pro de la consecución de unas aspiraciones globalistas en términos de influencia y poder internacional. El Gobierno del Presidente Aznar había fijado esas aspiraciones globalistas atendiendo, por una parte, al desarrollo económico español y al aumento de su presencia y participación en foros e instituciones internacionales y, por otra parte, a la ausencia de resultados relevantes en la cooperación en política exterior y de seguridad en el ámbito de la Unión Europea y a la imposibilidad de desarrollar las aspiraciones de poder españolas en el marco europeo ante el predominio de Francia y el Reino Unido y la competencia de otros Estados con atributos de poder, como Alemania e Italia. Estos nuevos objetivos de política exterior se vieron reflejados en las modificaciones introducidas por el Protocolo de 2002. Sin embargo, el posterior desarrollo y evolución de los nuevos objetivos de la política exterior del Gobierno, que habían estado en la base de la negociación y firma del Protocolo y tenían su reflejo en la participación de España en las iniciativas de EE UU en materia de seguridad y defensa, se encontraron con un fuerte rechazo por amplios sectores políticos y, también, por parte de la población. Los cambios que se han producido en las bases militares de Rota y Morón siguen siendo parte del desarrollo de un política de seguridad y defensa estadounidense, que fue ampliamente contestada por la opinión pública; ahora bien, con la diferencia de que el nivel de información y conocimiento al que accede la población española sobre las reformas de las instalaciones de las bases y el uso que EE UU hace de ellas es mucho menor que el que tenía sobre la Guerra de Iraq, y eso garantiza la ausencia de reacciones.

e) En quinto y último lugar, el actual Gobierno socialista ha realizado cambios en la política exterior española que parten de una concepción europeísta de los intereses de España y que han supuesto dar marcha atrás respecto a algunas de las decisiones que había tomado el gobierno de Partido Popular, afectando negativamente a las relaciones bilaterales de alto nivel con EE UU y otros países del grupo atlantista. La decisión de la retirada de las tropas españolas de Iraq constituyó una apuesta arriesgada que otros Estados siguieron, pero no exenta de consecuencias. Esta medida se añade a un período de cambios, de falta de continuidad en la política exterior y de ausencia de consenso político interno sobre los grandes ejes de la política exterior de España, que naturalmente despierta las desconfianzas de otros Estados de la sociedad internacional a la hora de saber si España será capaz de asumir posiciones o compromisos internacionales al margen de sus cambios políticos internos. Sin embargo, el Gobierno socialista se ha apresurado a adoptar decisiones políticas y proponer iniciativas legislativas que intentan dar un respaldo jurídico y una continuidad a la política exterior que ha empezado a diseñar,

como la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional, o iniciativas políticas de carácter global como la Alianza de Civilizaciones. Todas estas iniciativas políticas y legislativas tienen en común la promoción de la cooperación multilateral como vía para resolver los grandes retos y amenazas internacionales, el respeto al ordenamiento jurídico internacional, la preeminencia de las medidas preventivas no militares a la hora de hacer frente a los problemas internacionales, relegar como último recurso el uso de la fuerza siempre conforme al Derecho internacional público y, por último, el pleno respeto a la participación y la actividad de control del poder legislativo. Durante el resto de su legislatura, el Gobierno socialista tendrá que velar por la implantación de su proyecto de política exterior en ámbitos más concretos, como su relación convencional defensiva con EE UU y la forma en que esta relación se materializa en el uso de la bases.

Todos estos elementos de cambio, algunos sobre los cuales resulta difícil prever la dirección de su evolución, justifican un estudio crítico y una evaluación del Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y EE UU.

4. Los factores condicionantes en las negociaciones bilaterales con EE UU sobre el Convenio de Defensa

A pesar de que los cambios en las circunstancias internacionales, en la política exterior y de seguridad estadounidense y española afectan a las relaciones bilaterales de ambos Estados y deberían tener un reflejo en la relación bilateral de cooperación defensiva y en los términos del Convenio y del Protocolo que la rigen, como ha ocurrido en momentos históricos anteriores, existen siempre una serie de factores condicionantes, algunos con un carácter más permanente, que han presidido las relaciones entre ambos Estados desde hace años, y otros más coyunturales, que se han añadido en los últimos años, que determinan las posibilidades de afrontar una negociación de carácter realista sobre los elementos del Convenio y su normal funcionamiento desde el punto de vista de los intereses y las capacidades de España y EE UU.

Entre estos **factores condicionantes persistentes** que siguen siendo muy significativos se encuentra, en primer lugar, la relación de desventaja de la que partieron las relaciones defensivas entre ambos Estados cuando se firmaron los acuerdos de 1953. A partir de dicho momento, a pesar de que se han desarrollado numerosos cambios y modificaciones por medio de la conclusión de sucesivos acuerdos, lo cierto es que ha resultado muy difícil para España intentar superar una posición de inferioridad arrastrada y, a veces, asumida a la hora de desarrollar negociaciones sobre la reforma del Convenio o sobre su aplicación. En segundo lugar, el hecho de que ambos Estados sean aliados en el marco de la OTAN proporciona al Convenio una cobertura de interés más general como parte de una estrategia defensiva para Occidente, incluida la seguridad de España, que no se corresponde siempre con la realidad.

Existe otra serie de **factores coyunturales** condicionantes de las relaciones de cooperación defensiva entre EE UU y España que han aparecido recientemente y que se encuentran en una situación de gran indefinición, por lo que son susceptibles de sufrir una evolución en diversos sentidos. Sin embargo, ello no debe ser óbice para analizar los aspectos del Convenio de 1988 y del Protocolo de 2002 que son contrarios a los intereses de España o podrían serlo en el futuro y que merecen ser objeto de reflexión para la elaboración de propuestas al respecto.

Como primer factor ante una futura revisión del Convenio y del Protocolo habría que señalar que la actual evolución de los objetivos de la política exterior y de seguridad de EE UU está contribuyendo a la indefinición de las características del régimen de seguridad que se está consolidando y la identificación de las pautas y normas de comportamiento. Por ello es complicado adivinar el lugar que ocupará España en ese nuevo reparto de poder y ver en qué medida sus intereses en materia de seguridad son o no coincidentes con los de EE UU para poder redefinir la cooperación defensiva. Al mismo tiempo, no hay que olvidar que esta indeterminación de los intereses comunes en materia de seguridad y defensa es parte de un proceso a nivel trasatlántico que naturalmente ha afectado las relaciones de EE UU con otros muchos países europeos, fundamentalmente desde el momento en que muchas de las instalaciones militares que EE UU posee en Europa Occidental, en especial las que se encuentran en territorio español, han pasado de tener un carácter defensivo en el marco de la estrategia de seguridad occidental a convertirse en bases de carácter ofensivo desde las cuales se realizan misiones militares de dudosa legalidad internacional.

En segundo lugar, otro de los factores condicionantes de las relaciones bilaterales defensivas consiste en asumir que el buen o mal estado de las relaciones personales entre los gobernantes puede seguir siendo un elemento para afrontar reformas en la relación de cooperación defensiva, ya que de confirmarse ese hecho estaríamos ante una situación que dota de una gran inseguridad, irracionalidad y falta de rigor a las decisiones que se adopten sobre un aspecto tan importante para cualquier Estado como es su política de seguridad y defensa.

En tercer y último lugar, el hecho de que no pueda llegarse a un consenso sobre los aspectos más básicos de la política exterior y de seguridad de España entre los partidos políticos con posibilidades de gobierno resulta ser un obstáculo a la hora de pretender que la otra parte se siente en una mesa de negociaciones para estudiar y deliberar unas propuestas que no disponen de una base de acuerdo político interno estable, ni de garantías de continuidad.

Ahora bien, todos estos factores permanentes o circunstanciales tienen que ser debidamente tenidos en cuenta para realizar propuestas realistas ante escenarios políticos probables, pero no deben ser elementos que justifiquen afirmaciones o posiciones inmovilistas o derrotistas que, en definitiva, perjudiquen a medio y largo plazo los intereses nacionales de España, aunque sí proporcionan una situación muy cómoda para aquellos decisores que opinan que la flexibilidad y la mejora de las condiciones en las que EE UU usa las bases militares en territorio español pueden ser una medida discreta pero muy útil para compensar los desencuentros entre ambos Estados. Naturalmente, este tipo de actitudes no son propias de un Estado democrático, que es la octava potencia económica mundial[6], que participa de manera activa en más de treinta instituciones internacionales, en las que promociona una serie de principios y valores democráticos, que aspira a tener una política exterior madura, autónoma y con gran relevancia internacional, al estilo de otras potencias europeas clásicas, y que ha presentado una iniciativa internacional, la Alianza de Civilizaciones.

6 España ocupa el lugar 12º por el volumen de su producto nacional bruto en el marco de la OCDE, y en los últimos años ha experimentado un crecimiento económico medio de un 3% (OECD in Figures. Statistics on the Member Countries, *OECD Observer,* 2005/Supplement 1).

5. Balance de los beneficios para España y EE UU derivados de la cooperación defensiva

La realización de un balance sobre los beneficios que obtienen tanto España como EE UU en el desarrollo de la cooperación defensiva contenida en el Convenio es una tarea que hay que abordar con precaución y sin pretender que los resultados puedan alcanzar altos niveles de exactitud y de continuidad por varias razones. En primer lugar, porque existen elementos de la relación bilateral que son difíciles de medir y menos aún de hacer una traducción cuantitativa de tales elementos. En segundo lugar, porque son muchos los aspectos del Convenio que pueden ser objeto de un desarrollo posterior que modifique sustancialmente el alcance de los derechos y de las obligaciones que en él se recogen. En tercer lugar, porque la conclusión y la aplicación del Convenio no pueden aislarse de otros ámbitos de la cooperación bilateral que pueden contaminar un balance general sobre el Convenio en términos de beneficios para ambos Estados. Y, en último lugar, porque las cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa están siempre sometidas a un alto nivel de secretismo, más todavía cuando se trata de obtener datos de carácter militar. A pesar de estos inconvenientes, la elaboración de un balance es un punto de partida útil para analizar e identificar aspectos del Convenio que son susceptibles de una modificación y revisión. Para ello se enumerarán los beneficios más importantes para EE UU derivados del uso que sus fuerzas armadas hacen de las bases militares de en territorio español, en los términos que se recogen y se aplican las disposiciones del Convenio. En el caso de España, al ser el país que acoge las bases militares en su territorio, de partida asume una serie de perjuicios que normalmente se intentan compensar por parte de la potencia que va a hacer uso de las instalaciones militares en las bases a través de compensaciones de carácter no exclusivamente militar. En este sentido, el balance debe contemplar tanto las desventajas asumidas por España como los beneficios que obtiene por aceptar que EE UU use las bases militares en su territorio.

Entre las **ventajas o beneficios para EE UU** destacan:

- Disponer de una serie de Instalaciones de Apoyo (IDA)[7] dentro de las bases militares de Rota y Morón de la Frontera con una posición estratégica que se ha revalorizado en los últimos años debido a los cambios de la estrategia de seguridad norteamericana y a la lucha contra el terrorismo internacional.

- Disfrutar de la estabilidad y la seguridad que le proporciona un país desarrollado, democrático y con una buena situación sociopolítica y al mismo tiempo situado en la zona llamada "la llave del Estrecho".

- No tiene ningún compromiso defensivo con España más allá del que tienen todos los Estados miembros de la OTAN[8].

- No hay contrapartidas económica por el uso de las bases.

- La posibilidad de desplegar un número muy importante de fuerzas permanentes y de carácter rotatorio, además de personal dependiente, sujetos a un estatuto especial.

- La utilización de las bases militares está sujeta a unos principios y objetivos muy amplios e indeterminados que pueden ser fundamento de acciones militares de muy diversa naturaleza.

- El régimen de autorizaciones de uso de las bases en la práctica resulta ser ágil y muy flexible, incluso para el desarrollo de misiones militares que tienen como destino u origen la zona de Oriente Medio, en especial Iraq.

- La superioridad norteamericana respecto a España en número de efectivos con carácter permanente o rotatorio en las bases, en equipos militares, armamento, buques y aeronaves que están desplegados en las bases y en las instalaciones militares de apoyo que tienen construidas para su uso.

---

7 La Instalación de Apoyo (IDA) es todo terreno o conjunto de ellos, propiedad del Estado español, cuya utilización se concede a las fuerzas de EE UU para finalidades específicas en cumplimiento del Convenio para la Defensa.

8 Como señaló el Senado de EE UU cuando autorizó la ratificación del Convenio de 1976 y lo elevó a la categoría de tratado internacional, "Este tratado no extiende el compromiso defensivo de los EE UU en el área del Tratado del Atlántico Norte, ni crea un compromiso de defensa mutua entre España y EE UU".

- Facilidades a la hora de obtener autorizaciones para ampliar o reformar las instalaciones militares de las que dispone EE UU en las bases.

- La existencia de un respaldo jurídico para que sus Servicios de Investigación Criminal Naval y la Oficina de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea puedan mantener personal y actuar en territorio español para proteger a las personas y bienes estadounidenses, a pesar de la afectación que ello supone para la soberanía de España.

- Un gran margen de maniobra a la hora de hacer efectiva la cooperación en materia industrial y tecnológica defensiva, por lo que las autoridades estadounidenses no tienen la obligación de garantizar resultados y pueden acometer proyectos siempre que sean rentables o como moneda de cambio por la actuación de las autoridades españolas a la hora de tomar las decisiones sobre la aplicación de disposiciones del Convenio más convenientes para los intereses norteamericanos.

- El mantenimiento de un ejercicio amplio de la jurisdicción norteamericana sobre su personal desplegado en España y la plena disposición de las autoridades judiciales españolas a acceder, como ocurre en la práctica, a renunciar a la jurisdicción en materia penal en la gran mayoría de los casos que se le presentan.

Entre las **ventajas para España** destacan:

- Las fuerzas armadas españolas pueden participar en programas de intercambio de enseñanza y de adiestramiento militar[9].

- Las fuerzas armadas españolas se pueden beneficiar de intercambios en materia de inteligencia militar[10].

- EE UU asume la mayor parte del coste del mantenimiento y las obras de ampliación y reforma de las instalaciones de las bases por su superioridad en términos de efectivos militares e infraestructuras que usa. También, las IDA que EE UU deja de utilizar las devuelve a España sin necesidad de contrapartida económica. Por

9 La Sección Española del Comité Permanente Hispano-Norteamericano no cuenta con información detallada sobre las características y el número de participantes en estos programas de intercambio de enseñanza y adiestramiento militar, y aduce que ello se debe a que los programas son gestionados directamente por los ejércitos y la oficina responsable de adiestramiento de la ODC norteamericana.

10 No existen datos oficiales publicados o proporcionados por las autoridades pertinentes sobre los resultados de estos intercambios en materia de inteligencia militar.

otra parte, EE UU apoya a España en el marco de la OTAN para que la organización asuma algunos de los costes para la mejora de las bases, que naturalmente suelen redundar en beneficio de ambos Estados.

- Existe base jurídica suficiente para que EE UU y España, en caso de interés para ambos, lleven a cabo proyectos de cooperación en materia de cooperación industrial y tecnológica. En ese sentido sería ventajoso para España que se produjeran intercambios de ingenieros y científicos, proyectos de investigación y de producción conjuntos e intercambios y cooperación entre las empresas de armamento de ambos Estados.

- Existe la posibilidad de realizar ejercicios militares conjuntos, pero normalmente los ejercicios en los que participan ambos Estados se realizan en el marco de las actividades de la OTAN y para los objetivos fijados por esta Organización[11].

- España tiene una relación de cooperación en materia defensiva con la primera potencia mundial, que puede también impulsar los ámbitos económicos y culturales de cooperación, a pesar de que éstos estén regulados en diferentes instrumentos convencionales.

- En principio, podría pensarse que los intercambios de carácter económico están condicionados por la marcha de otros ámbitos de cooperación como el defensivo. Sin embargo, sería muy difícil hacer esta afirmación en la medida en que en un sistema económico globalizado los intercambios comerciales se ven cada vez menos afectados por la situación de las relaciones políticas, sobre todo entre Estados democráticos con economías de mercado y que, como en el caso español, están insertados en un proceso de integración económica y han atribuido competencias a instituciones supranacionales en materia de política comercial común. En este sentido, los datos de los intercambios comerciales no se han visto afectados ni por la situación política de aliado privilegiado entre ambos Estados desde finales de 2001 hasta marzo de 2004, ni desde que el Partido Socialista llegó de nuevo al poder[12]. Por tanto, parece que las relaciones comerciales disfrutan de

11 En 2004 se han realizado los siguientes ejercicios con EE UU en instalaciones militares españolas: PASEX TAPON, con la Armada, Defensa aérea, DAPEX, con el Ejército del Aire y Combates Aéreos DACT, con el Ejército del Aire (datos proporcionados por la Sección Española del Comité Permanente Hispano-Norteamericano).

12 En este sentido, resulta interesante apuntar que EE UU es el 6º cliente de España y su 5º o 6º suministrador, y que España ocupa sólo el puesto 31 entre los proveedores de EE UU y el 22 como cliente. Unas 600 empresas españolas son filiales o sucursales de empresas norteamericanas. El valor añadido bruto de las empresas de origen norteamericano ha supuesto una media del 1,72% del

una cierta autonomía con respecto al resto de los ámbitos de cooperación, incluido el ámbito de la seguridad.

Entre las **desventajas para España** derivadas de la relación defensiva convencional destacan las siguientes:

- El mero hecho de la existencia de las bases militares implica que España no ejerce plenamente, ni con exclusividad ni autonomía, su jurisdicción sobre esa parte de su territorio, a pesar de que el Convenio insista en dejar claro que las bases están bajo pabellón y soberanía española.

- EE UU puede llevar a cabo misiones militares desde las bases, que, si bien pueden no encontrar una contradicción clara con los amplios objetivos que se recogen en el Convenio, sí pueden ser contrarias a los objetivos de la política de seguridad y defensa de España y a las normas que la regulan.

- Como consecuencia del aumento de actos terroristas internacionales y de la situación especial de amenaza en la que se encuentran las bases militares norteamericanas situadas en otros Estados, el nivel de riesgos para la seguridad de las bases y para los territorios y las personas que las rodean ha aumentado de manera considerable. No en vano, EE UU ha hecho mejoras significativas en la seguridad de las bases para proteger a sus nacionales y a sus bienes.

PIB español entre 1994-2002, y el 8% de la ventas del sector industrial en ese período, por lo que parece evidente que resulta difícil la penetración de las empresas españolas en el mercado norteamericano (datos suministrados por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la inauguración de la X Reunión del Consejo España-EE UU el 14 de mayo de 2005). Sin embargo, como se puede extraer de los barómetros realizados por la Cámara de Comercio Americana en España en 2002, 2003, 2004 y 2005, los intercambios económicos entre España y EE UU no parecen haberse visto afectados ni por los momentos políticos de mayor entendimiento ni por los momentos de desencuentro, si tenemos en cuenta que las exportaciones españolas a EE UU se han incrementado paulatinamente desde 1997 hasta 2003 y que sólo sufrieron un pequeño descenso en el año 2001 con respecto al año 2000 (5.731 millones de dólares en 2000 y 5.191 en 2001). Además, otros países que se posicionaron contra la Guerra de Iraq siguen estando en las posiciones más altas de los exportadores a EE UU, como Francia y Alemania. En los barómetros de 2004 y 2005, la mayoría de las empresas españolas y norteamericanas encuestadas tenían una opinión muy positiva respecto a la tendencia de los mercados y a la evolución de los intercambios entre ambos países (El Barómetro de los Negocios Norteamericanos en España. Perspectivas para 2005, Cámara de Comercio Americana en España, ESADE, Barcelona, 2005).

- No existe ninguna obligación de asistencia defensiva por parte de EE UU en el caso de que algunas partes del territorio español fuesen atacadas. Por ejemplo, en el hipotético caso de un conflicto con Marruecos en los territorios españoles en el Norte de África, EE UU no tiene ninguna obligación de asistir a España, ni siquiera por ser aliados en el marco de la OTAN, ya que se trata en su mayoría de territorios fuera de la zona del Tratado, y el artículo 5 del Tratado no es una cláusula automática de legítima defensa colectiva.

- EE UU puede aumentar su presencia en el territorio español a través de la construcción de nuevas IDA en el marco del desarrollo del Convenio o mediante obras de ampliación.

- Los Servicios de Investigación Criminal Naval y la Oficina de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea de EE UU están capacitados para mantener personal y actuar en territorio español con objeto de proteger a las personas y bienes estadounidenses, a pesar de que este ámbito de actuación tradicionalmente ha estado reservado a la jurisdicción del Estado y protegido de toda intervención por parte de países extranjeros.

- No existen obligaciones de resultado en los ámbitos de la cooperación industrial y tecnológica de defensa, a pesar de ser éste un sector de especial interés para la industria militar y para las fuerzas armadas españolas.

- Por decisión propia, España no obtiene contrapartida económica alguna por el uso que EE UU hace de las bases, en primer lugar, porque la compensación económica nunca alcanzaría una cuantía que justificase mantener las bases en una situación de alquiler y, en segundo lugar, porque este tipo de arrendamiento de bases militares es propio de países que están en una situación de mayor desventaja que España con respecto a EE UU, en todos los sentidos.

- No existe reciprocidad total en el ejercicio de la jurisdicción criminal sobre el personal de la base, ya que no hay un equilibrio en el nivel de fuerzas que mantiene cada Estado en el territorio del otro. En efecto, España no tiene instalaciones militares en EE UU y sólo tiene una presencia militar media de alrededor de 50 personas. Por tanto, resultaría imposible que en caso de que un oficial militar español fuera acusado y detenido en EE UU pudiera ser custodiado por las propias fuerzas armadas españolas en territorio estadounidense hasta que fuese juzgado, como ocurre en el caso contrario. Esto significa que los artículos

39 a 41 del Convenio sólo establecen un paralelismo en las previsiones de renuncia a la jurisdicción, por parte de las autoridades judiciales de ambos Estados, pero no una reciprocidad total y real en el estatuto de las fuerzas armadas en este ámbito[13].

No es difícil detectar que la lista de beneficios que obtiene EE UU de la cooperación bilateral en materia de defensa establecida en el Convenio de Cooperación para la Defensa supera con creces los beneficios que obtiene España, ya que muchos de esos beneficios son difíciles de calibrar, otros están sometidos a una gran imprecisión e inseguridad en términos de resultados y dependen, en cada momento, de la voluntad y los intereses estadounidenses en llevarlos a la práctica. Igualmente llama la atención las desventajas derivadas de la relación bilateral defensiva para España, aunque como es bien sabido muchos de esos perjuicios son comunes para todos los Estados que albergan bases militares extrajeras en sus territorios.

No es de extrañar que en foros políticos y académicos ante este tipo de balance aparezcan opiniones proclives a terminar con el Convenio y con una relación de cooperación defensiva que ciertamente está desequilibrada a favor de EE UU. Ahora bien, hay que tener presente que sería muy difícil pensar en un partido político, con opciones de gobierno, que estuviese decidido a asumir el coste político de denunciar el Convenio o de no renovarlo. Atendiendo a la situación actual, los partidos políticos que gobiernan o podrían gobernar España en los próximos años son el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular. Respecto al PSOE, hoy en el Gobierno, el principal objetivo que preside su política exterior hacia EE UU consiste en normalizar las relaciones bilaterales, reanudando los contactos político-diplomáticos de más alto nivel e intentando compensar el deterioro de las relaciones entre ambos Estados tras la retirada española de Iraq, en primer lugar, con mayores aportaciones de contingentes militares españoles en otras misiones de gestión de crisis de interés para EE UU, pero que superen los controles de legalidad y legitimidad internos e internacionales, como es el caso de Afganistán y, en segundo lugar, haciendo una interpretación muy amplia y flexible de las disposiciones del Convenio a la hora de autorizar las peticiones que presentan las autoridades norteamericanas para el uso de las instalaciones militares de

13 En efecto, según las cifras proporcionadas por la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa, entre 1993 y 2004 las peticiones de renuncia de jurisdicción presentadas por España a EE UU han sido un total de cinco, de las cuales una no fue aceptada, mientras que en el mismo período, las peticiones de renuncia de jurisdicción presentadas por los EE UU a España fueron un total de 514 casos, de los cuales 449 fueron aceptados, 14 rechazados y los 51 restantes se consideraron de Derecho norteamericano preferente.

Rota y Morón y de algunos aeropuertos civiles españoles en el marco de su lucha contra el terrorismo internacional. Por lo que se refiere al Partido Popular, su posición no ha variado sustancialmente desde que salió del Gobierno, sigue manteniendo que la retirada de las fuerzas militares españolas del territorio iraquí fue un grave error, por lo que en caso de llegar al Gobierno podría plantear la vuelta a una relación bilateral privilegiada con EE UU mediante un apoyo incondicional a la política de lucha contra el terrorismo internacional estadounidense. Además del panorama político interno, también resulta complicado imaginar un escenario de relaciones bilaterales adecuado para plantear la desaparición de la presencia norteamericana en España, teniendo en cuenta que teóricamente ésta también se enmarca dentro de la estrategia defensiva de Occidente, que ambos Estados son aliados en el marco de la OTAN y que esta organización, en la que el predominio político y militar norteamericano es indiscutible, sigue siendo la garantía última de la defensa de los Estados europeos miembros hasta que la Unión Europea no desarrolle una defensa común fuerte e igual de efectiva que la que la OTAN ha ofrecido hasta el momento. Ambos Estados también son socios en otros muchos foros e instituciones internacionales y comparten una serie de valores, a pesar de que tengan algunos desacuerdos sobre cuestiones internacionales de gran importancia. Además, la renuncia o no renovación del Convenio bilateral por iniciativa española daría lugar a una situación algo contraria a la dinámica actual en el continente europeo, ya que, por una parte, algunos países de Europa Occidental están expresando su preocupación por la retirada progresiva de la presencia militar estadounidense en sus territorios e, incluso, perciben la posibilidad de que EE UU clausure algunas de sus bases militares como una merma en el compromiso estadounidense con la seguridad europea[14] y, por otra parte, algunos países de Europa Central y Oriental están ofreciendo a EE UU sus territorios para el establecimiento de bases militares con condiciones mucho más flexibles y ventajosas que las que ofrecen las democracias de Europa Occidental. Para terminar, es necesario no olvidar que una decisión de esta envergadura conllevaría una serie de perjuicios en las relaciones bilaterales a otros niveles y en otros ámbitos.

Por todo lo anteriormente expuesto, sería más realista plantear, principalmente, cuáles son los aspectos que recoge el Convenio, incluidas las modificaciones introduci-

14 Entre los estudios comparativos que se han hecho sobre las bases militares de EE UU en el territorio de los Estados miembros de la OTAN se recomienda especialmente el de Simon Duke, United States Military Forces and Instalations in Europe, Oxford, Oxford University Press, 1989. El autor, en el capítulo dedicado a las bases norteamericanas en territorio español, afirma sobre la base de las disposiciones del Convenio vigente en 1988 que España es el Estado que mejor ha renegociado las condiciones para que las instalaciones militares de EE UU fuesen cada vez menos perjudiciales para los intereses y la soberanía de España, sobre todo en comparación con la evolución del régimen de bases militares de EE UU en países como Italia, Alemania, Bélgica o Reino Unido.

das por el Protocolo de 2002, que objetivamente no responden a los intereses españoles y a la seguridad de España para, a partir de ahí, realizar propuestas que fueran factibles de defender por parte de una delegación negociadora española, y que los costes políticos que generase la negociación y la transformación de esos aspectos se pudiesen afrontar.

6. Características y elementos del Convenio de Defensa que deben ser objeto de análisis y susceptibles de revisión

De la lectura del Convenio de 1988, incluidas las modificaciones introducidas por el Protocolo de 2002, se pueden identificar un serie de características y elementos que suscitan dudas razonables acerca de su adecuación con los intereses y las necesidades en materia de seguridad y defensa de España y que, por tanto, podrían ser objeto de revisión. En esta línea de análisis es conveniente distinguir dos grupos de elementos que pueden encontrarse en el Convenio a la hora de examinarlos. El primero se refiere a elementos de carácter general, por estar presentes, en mayor o menor medida, en un número significativo de disposiciones, que pueden resultar problemáticos para el desarrollo normal del Convenio y para la ejecución de aspectos más específicos contenidos en el mismo, y que de hecho ya lo son en algunos casos, mientras que el segundo grupo de elementos está conformado por aquellos que tienen un carácter más específico y regulan aspectos muy concretos.

6.1. Características generales del Convenio susceptibles de análisis y revisión

El primero de esos elementos es la indefinición del alcance de algunas de las disposiciones que tienen un carácter muy general y que, por lo tanto, se prestan a una interpretación muy amplia y flexible de su contenido. Este tipo de interpretaciones puede dar lugar a una desvirtualización de la voluntad que las partes expresaron en la firma del Convenio y que los objetivos que presidieron el inicio de la cooperación se vean sobrepasados por los acontecimientos coyunturales y por la habilidad de alguno de los dos Estados a la hora de modificar en la práctica el nivel y la naturaleza de las

obligaciones asumidas y de los derechos reconocidos en el instrumento convencional. La generalidad e indefinición de la redacción de las disposiciones llama especialmente la atención en el caso de los artículos que contienen los principios y objetivos de la cooperación defensiva.

Los artículos 1 y 2 del Convenio se refieren a los principios y a los objetivos de la cooperación bilateral mediante una redacción llena de elementos retóricos y muy generales y que coinciden con los que normalmente presiden cualquier tipo de cooperación que esté relacionada con la política exterior y de seguridad. Sin embargo, ese tipo de enunciados no resulta ser el más conveniente cuando se trata de un convenio que regula una cooperación militar muy específica a nivel bilateral, en la que ambos Estados utilizan conjuntamente bases militares en el territorio de uno. En efecto, el artículo 1 recoge: "Las partes mantendrán y desarrollarán su cooperación para la defensa, bilateralmente y en el marco del Tratado del Atlántico Norte, al servicio de los principios y objetivos expuestos en el preámbulo de este Convenio de Cooperación para la Defensa". Ahora bien, los principios y objetivos recogidos en el Preámbulo –que no tiene valor vinculante– se refieren al respeto de la democracia, las libertades individuales, el imperio de la ley, la reafirmación de las partes en su fe en los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas o el reconocimiento de la seguridad y la plena integridad territorial de España y de los EE UU. Estos son, sin duda, objetivos y principios que se pueden encontrar en cualquier marco formal o informal de cooperación entre Estados occidentales –sin ir más lejos coinciden con algunos de los principios y objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea recogidos en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea– y que pueden ser válidos para inspirar cualquier acción durante el período de la Guerra Fría y después de su fin. Ahora bien, esta clase de principios y objetivos, con larga validez histórica, normalmente son objeto de desarrollo posterior dentro del propio instrumento convencional o a través de actos jurídicos posteriores. En el caso del Convenio de Cooperación para la Defensa no existe un desarrollo específico posterior, además el mismo Preámbulo añade que la cooperación bilateral también tiene que tener como guía la Declaración Conjunta que ambos Estados firmaron el 11 de enero de 2001, a pesar de ser éste un documento de carácter político que trata todos los aspectos de las relaciones bilaterales y no sólo las defensivas. Pero, en materia defensiva, la Declaración sólo contempla la necesidad de crear un Comité Bilateral de Alto Nivel, la conveniencia de modernizar las bases de Rota y Morón y el interés de proceder a la revisión técnica del Convenio de 1988[15]. Por tanto, el documento no establece un elenco

15 Véase el apartado II, Cooperación en el ámbito de la Defensa, de la Declaración Conjunta entre España y los Estados Unidos de América, de 11 de enero de 2001.

de principios y objetivos de carácter específico y claramente identificables con poco margen de interpretación sobre la relación de cooperación defensiva. Al mismo tiempo, el apartado segundo del artículo 2 recoge: "(...) que España concede a Estados Unidos de América el uso de instalaciones de apoyo y otorga autorizaciones de uso en el territorio, mar territorial y espacio aéreo españoles para objetivos dentro del ámbito bilateral o multilateral de este Convenio. Cualquier uso que vaya más allá de estos objetivos exigirá la autorización previa del Gobierno español". En este caso, los objetivos bilaterales o multilaterales del Convenio a los que alude la disposición, como se ha mencionado anteriormente, no sólo se caracterizan por su amplitud y gran indefinición, sino también porque se contempla el hecho de que EE UU pueda utilizar las bases militares para objetivos que no están incluidos específicamente en el texto del Convenio, y que será España quien autorice. Naturalmente esto aumenta los niveles de indefinición y la inseguridad jurídica, ya que la disposición se presta a que las bases militares puedan servir para objetivos que podrían o no derivarse de los contenidos en el Preámbulo, a pesar de que éstos encuentran fácil encaje en una amplia gama de actividades. A esto se une el hecho de que la autorización preceptiva del Gobierno español para misiones más allá de los objetivos recogidos en el Convenio pueda desarrollarse con diversos criterios dependiendo del partido del Gobierno y, por lo tanto, sin garantías de coherencia o continuidad en ese tipo de autorizaciones adicionales que, en definitiva, son las más problemáticas, ya que pueden contravenir los intereses nacionales de España y los objetivos de su política exterior.

En este sentido, en una futura revisión debería atenderse a una definición más clara y específica tanto de los principios que inspiran la cooperación como de los objetivos que se persiguen con ella, con el fin de desterrar enunciados retóricos que, en definitiva, son lugares comunes en cualquier proceso de cooperación y que no dotan de identidad ni de precisión al contenido de la relación defensiva bilateral. Además, debería ser el Gobierno español el que tuviese la iniciativa y demostrase interés en concretar los principios y objetivos que se recogen en el Convenio, incluso limitarlos geográficamente, sobre todo teniendo en cuenta que las misiones que EE UU pone en práctica haciendo uso de las bases militares han sido muy cuestionadas por la dudas que suscita su adecuación a los principios y objetivos que se recogen en el Convenio y, en consecuencia, la política del Gobierno de España de autorizaciones a EE UU para uso de las bases al margen de los objetivos del Convenio también es cuestionable. Por ello es necesario que España reclame el desarrollo de los principios inspiradores de la cooperación y los objetivos que con ella se persiguen, teniendo en cuenta el sistema internacional actual, la evolución de los conceptos de seguridad y defensa después de la Guerra Fría y los intereses y objetivos reales de su política exterior, y así suprimir conceptos generales con carácter casi ahistórico que pueden contravenir los intereses de seguridad de España y el ejercicio de sus competencias soberanas.

El segundo de los elementos de carácter general que merece una reflexión es la tendencia que se percibe en algunas de las disposiciones del Convenio a desplazar la toma de decisiones a niveles político-burocráticos inferiores no identificados sobre aspectos que pueden adquirir una gran importancia y suponer variaciones sustanciales en la relación de cooperación defensiva entre ambos Estados, además de un mayor desequilibrio de los beneficios, casi siempre a favor de EE UU. En concreto, se traslada al Comité Permanente, que según establece el artículo 7 es un órgano del Ministerio de Defensa "encargado de asegurar la necesaria coordinación entre las partes en el desarrollo del Convenio y para estudiar y resolver, en su caso, las cuestiones que plantee su aplicación", el trámite de decisiones tan importantes como la autorización de las peticiones por parte de las autoridades de EE UU para crear nuevas Instalaciones de Apoyo (IDA), que en definitiva aumentan el volumen de superficie y de infraestructuras para el uso de EE UU en las bases (artículo 8.3), que podrán autorizarse por las autoridades españolas –aunque no se indica a qué nivel– tras celebrar las consultas con el Comité Permanente. De la misma manera, los casos de peticiones para la realización de obras por parte de la Fuerza de EE UU que puedan implicar la modificación del volumen útil o de la apariencia exterior de las IDA deben recabar la autorización del mando de la base. Y si la obra fuese de mayor importancia tendría que ser autorizada por las autoridades españolas a través del Comité Permanente (artículo 21.1 y 2). Igualmente, en el caso de la petición de autorizaciones de uso (artículo 25), las autorizaciones de carácter general y trimestral para las aeronaves en misiones de apoyo logístico que no están desplegadas en España con carácter permanente o rotativo son concedidas por el Comité Permanente, y para el resto de los casos se solicita la autorización a través del Comité Permanente, aunque decide la autoridad competente.

Estos tres casos mencionados son los ejemplos más significativos en los que decisiones, como que las fuerzas militares de EE UU puedan construir instalaciones de apoyo nuevas –mientras que la tendencia general desde 1988 ha sido su disminución–, las reformas sustanciales en las instalaciones existentes y las autorizaciones que se conceden para el uso de las bases por parte de EE UU se desplazan a niveles políticos inferiores o a instancias sin determinar. En efecto, cuando las disposiciones del Convenio se refieren a las autoridades españolas no se determina a qué nivel o quiénes intervienen en esa toma de decisiones. Se puede suponer que, dependiendo de la importancia de la materia que es objeto de la decisión, la toma de decisiones se realizará a un nivel político-administrativo superior o inferior tanto en el Ministerio de Defensa como el Ministerio de Asuntos Exteriores, este último para velar por la adecuación de las autorizaciones para la construcción de nuevas IDA o de los distintos usos de las bases con los intereses de la política exterior de España. Pero son muchas las ocasiones en las que el Comité Perma-

nente es el encargado de adoptar la decisión, ya que también puede considerarse la autoridad competente a la hora de tomar algunas de esas decisiones, sobre todo porque la tendencia principal en el desarrollo y ejecución del Convenio es intentar resolver todos los asuntos en el nivel político-administrativo inferior, ya sea por los mandos militares de las bases o por el Comité Permanente, evitando trasladarlos a niveles políticos superiores. Pero hay que tener en cuenta que, en el caso de que las decisiones sean adoptadas por los mandos militares de las bases, se podrían estar dejando en manos de cargos militares españoles y estadounidenses decisiones que podrían tener un componente político y que sólo fuesen supervisadas por el Comité Permanente. Y, en el caso de que las decisiones se adopten por el Comité Permanente, no hay que olvidar que éste es un órgano con un carácter predominantemente militar, compuesto por dos secciones, una norteamericana y otra española, presididas por un subdirector general, normalmente alto cargo militar, y por su homólogo estadounidense. Esto significa que tanto en la tramitación como en la adopción de decisiones la participación del Ministerio de Asuntos Exteriores es poco relevante, si se tiene en cuenta que la Vicepresidencia de la sección española del Comité Permanente será nombrada por el Consejo de Ministros a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores, y normalmente sólo es informado de los asuntos que se tramiten ante el Comité y actuar como enlace para el Ministerio de Asuntos Exteriores[16].

En definitiva, la aplicación y desarrollo del Convenio encierra aspectos de trascendental importancia para la relación bilateral, la seguridad de España y el ejercicio de sus competencias soberanas sobre su territorio. Por ello, muchos de los aspectos que se emplazan a un desarrollo posterior deberían fijarse, hasta donde su naturaleza lo permita, en el marco del propio Convenio, para dotarlos de mayor seguridad y garantizar que no contravengan los deseos y la voluntad de las partes sin ningún tipo de control. Además, para aquellos aspectos que de manera irremediable no puedan ser previstos a nivel convencional y que necesiten decisiones posteriores es necesario identificar claramente cuáles son las autoridades políticas encargadas de adoptar dichas decisiones, para garantizar un alto nivel tanto técnico como político de los decisores y, de esa manera, prevenir, por una parte, que decisiones que tienen trascendencia política y con implicaciones en la naturaleza y el alcance de las disposiciones del Convenio y en la voluntad de las partes no pasen como meras autorizaciones de carácter rutinario administrativo o, por otra parte,

16 Artículos 2 y 3 del Real Decreto 916/1989, de 14 de julio (BOE nº 177/1989), sobre organización y funcionamiento de la Sección Española del Comité Permanente, establecido en el Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa.

que esas decisiones estén sometidas a coyunturas políticas que sólo añadan elementos de incoherencia y discontinuidad. En concreto, por lo que respecta al Comité Permanente, el Gobierno debería tener un mayor control y conocimiento sobre su actividad.

El tercer elemento del Convenio con un carácter más general que merece un examen para considerar su posterior revisión es el hecho de que las disposiciones que recogen los beneficios que obtiene EE UU de su cooperación bilateral defensiva con España son muy objetivas y con una clara dimensión material, además de un alto grado de precisión, como el que pueda desplegar un número considerable de fuerzas dentro del territorio español, los tipos de autorizaciones que puede obtener para hacer uso de las bases militares de Rota y Morón o los hechos que pueden dar lugar a un aumento de los efectivos o mayor flexibilidad en el desarrollo de misiones militares. Además, en los casos en los que estas disposiciones se prestan a desarrollo posterior las circunstancias suelen beneficiar todavía más a EE UU. Pero, curiosamente, existe una gran indeterminación en el marco de obligaciones del Convenio que regula aspectos que, en principio, son parte de los beneficios que España obtiene de su cooperación defensiva con EE UU. En este sentido, especialmente resalta la cooperación industrial y tecnológica para la defensa, recogida en el artículo 3 del Convenio, ámbito sobre el que las autoridades españolas siempre han considerado que podían conseguir importantes ventajas. Sin embargo, enunciados como los del artículo 3, que señalan "que las partes reconocen la importancia de la cooperación industrial y tecnológica de la defensa", que "(...) se esforzarán para mejorar esta cooperación bilateral entre los dos Estados y entre sus empresas de defensa", que "se harán esfuerzos para fortalecer aún más la defensa común y promover la identificación y consecución de nuevas acciones de cooperación intergubernamental en áreas relacionadas con la investigación y el desarrollo para la defensa" y que "el Comité Bilateral de Alto Nivel será informado de la aplicación de esta cooperación", dificultan apreciar el nivel obligacional y su valor como beneficio de la cooperación, ya que no contienen ni plazos ni obligaciones de resultado e, incluso, el compromiso de comportamiento está poco definido. Los principios básicos que recoge el artículo 3 están desarrollados en el Convenio Complementario Cuarto sobre Cooperación Industrial para la Defensa[17], cuyo objetivo principal es conseguir y mantener un equilibrio equitativo en los intercambios de bienes defensivos entre ambos Estados y que, según recoge su artículo 1.1, ello

17 Véase el Convenio Complementario 4 del Convenio de Cooperación de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y Estados Unidos de América.

"se conseguirá cuando los dos Estados hayan puesto en práctica todos los medios utilizables que tengan a su disposición con el fin de alcanzar la máxima cooperación y desarrollo en materia de defensa y en el suministro recíproco, hasta el grado compatible con la naturaleza de la base industrial y tecnológica de cada país". Ahora bien, a pesar de la importante extensión de las directrices de la cooperación en este ámbito recogidas en el artículo 1 de este Convenio, que también crea un Comité Conjunto Hispano-Norteamericano de Cooperación Industrial para la Defensa y recoge los procedimientos de ejecución del Convenio en el anejo 1, tampoco contempla obligaciones de resultado sometidas a unos plazos.

Los escasos resultados en este ámbito de cooperación dieron lugar a que el Presidente Aznar planteara como uno de los logros más importantes de la firma del Protocolo de 2002 el hecho de que se incluyera una Declaración de Principios para el Desarrollo de la Cooperación en Materia de Equipamiento e Industria de Defensa, suscrita el mismo día de la firma del Protocolo de 2002. La Declaración, que reconoce que el Convenio Complementario Cuarto es el soporte legal de la cooperación industrial y tecnológica en el campo de la industria de defensa, se reafirma en el interés de ambas partes de seguir cooperando en este ámbito, aunque los principios plasmados en la Declaración, como se señala en su preámbulo, "no son jurídicamente vinculantes ni crean nuevas obligaciones presupuestarias para los participantes". Además, "(...) estos principios indican cómo pueden aplicarse los acuerdos, arreglos o procedimientos existentes para conseguir mejores resultados, y señalan el camino para llegar a futuros acuerdos, arreglos o procedimientos que, cuando resulte útil y apropiado, podrán ser jurídicamente vinculantes". La Declaración también indica las áreas de cooperación y los procedimientos que fundamentarán acuerdos futuros, pero no consta ni siquiera un compromiso político de resultado en los términos en los que está redactada. En este sentido, parece claro que la falta de resultados en este ámbito no se debe sin duda a la escasez de documentos jurídicos y políticos que fundamenten esta cooperación, que incluso resultan excesivos, sino a la voluntad de las partes, que no han querido aceptar o no han podido hacer aceptar a la otra parte un compromiso que implique resultados concretos en plazos establecidos. Es evidente que, al ser España el Estado que saldría más beneficiado de los resultados de este tipo de cooperación y que ha sido el promotor de estos documentos jurídicos y políticos, está en manos de EE UU el seguir las directrices y procedimientos establecidos para desarrollarla. Pero los términos en los que se regula esta cooperación, más las circunstancias tan distintas en las que se encuentran los dos Estados, se presta a que, en primer lugar, el no cumplimiento de los objetivos no implique consecuencias y, en segundo lugar, a que tanto los impulsos con la inacción en este ámbito

sean efecto de situaciones políticas coyunturales y se presten a la manipulación y al "chantaje"[18].

Así, a la hora de evaluar los beneficios obtenidos por España del Convenio de Cooperación para la Defensa no deberían tenerse en cuenta elementos que no impliquen una contrapartida material más o menos objetiva y que no estén sujetos a obligaciones de resultado. En este sentido, no pueden considerarse aspectos tales como la cooperación industrial y tecnológica en el campo de la industria de la defensa como parte objetiva de los beneficios que obtiene España de su cooperación defensiva con EE UU, ya que el desarrollo de este ámbito parece depender de la temperatura de las relaciones políticas bilaterales, y desde 1982 no ha dado grandes resultados. Por el contrario, sólo ha servido como arma arrojadiza a nivel político interno para acusar al partido en el Gobierno de no saber llevar y sacar provecho a las relaciones bilaterales con EE UU. En definitiva, de cara a una futura revisión del Convenio, la coo-

18 Es el Estado español el que mantiene en la actualidad un importante volumen de compras en Estados Unidos, con 600 contratos en vigor, muchos de ellos plurianuales, por un importe total de unos 2.700 millones de dólares, de los cuales unos 2.400 son adquisiciones Gobierno a Gobierno por el sistema FMS (Foreign Military Sales), y unos 300 millones de dólares corresponden a contratos comerciales (Direct Comercial Sales). La distribución del total por Ejércitos es la siguiente: Ejercito de Tierra: 230 millones de dólares (modernización de Helicopteros Chinook); Armada: 1.600 millones de dólares (Sistema de Combate AEGIS para las Fragatas F-100, adquisición de helicópteros SH-60); Ejército del Aire: 800 millones de dólares (adquisición de 24 aviones EF-18 de stock). También se encuentran en fase de estudio y ejecución programas que tienen relación con la Industria y la Administración de Defensa americana, como SATCOM (Satélites de Comunicaciones), Submarino S-80, Plataforma de Patrulla Marítima, Defensa de Misiles Balísticos, Mids Transition To Jtrs, Sistema de Misiles Antibuque, Programa Fragatas F-100 (Construcción y apoyo al ciclo de vida); Programa AV-8B Plus y SH-60 BL.1; misiles SM-2 BL.3ª para las Fragatas F-100 [en el futuro se prevé dotarlas con los Evolved Sea Sparrow (ESSM)]. Sin embargo, la presencia de las empresas españolas en los EE UU es mucho menor. La empresa IZAR mantiene un acuerdo de cooperación con la empresa estadounidense Lockheed Martin y Bath Iron Works denominado AFCON, para la comercialización de fragatas y corbetas avanzadas con sistema de combate AEGIS. La empresa INDRA, inicialmente, suministró simuladores de vuelo para el avión AV-8B y AV-8B+. Durante el mes de agosto la US Navy decidió efectuar la adquisición anterior mediante la formalización de un contrato múltiple e indefinido, consistente en el suministro, incluyendo el diseño, desarrollo, producción y evaluación, de equipo de entrenamiento y simulación para el Mando de Sistemas Aeronavales. Esta adjudicación recayó en doce empresas, diez estadounidenses, una canadiense e INDRA como única empresa europea. La empresa EADS-CASA actualmente participa en el programa DEEPWATER, consistente en la modernización de todos los medios navales y aéreos de la Guardia Costera, con un valor potencial que asciende a unos 25.000 millones de dólares, habiendo sido elegido como plataforma aérea el avión CASA CN-235. También está implicado en la sustitución de los aviones C-23 de la Guardia Nacional por aviones CASA C-295 (60-90 aviones), pero hasta el momento EE UU sólo compró dos aviones a CASA en 2004 y uno en 2005 (datos suministrados por la Subdirección General de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa).

peración industrial y tecnológica defensiva no debe entenderse como contrapartida aceptable para que España ceda en otros aspectos, ya que los beneficios que se pueden obtener son muy inseguros y no pueden de ninguna manera compararse con las ventajas para EE UU derivadas de algunos de los cambios que se introdujeron en el Protocolo de 2002, como la flexibilización del régimen de autorizaciones o la posibilidad de que los Servicios de Investigación Criminal Naval o la Oficina de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea de los EE UU puedan mantener personal y actuar en territorio español.

6.2. Elementos específicos del Convenio susceptibles de análisis y reforma

Respecto a los elementos específicos del Convenio que deberían ser estudiados con objeto de equilibrar la cooperación defensiva se encuentran los siguientes:

En primer lugar, existen disposiciones que de una manera indirecta y extraconvencional pueden proporcionar a EE UU la posibilidad de aumentar el número de IDA en España. El artículo 8.3 del Convenio, modificado por el Protocolo de 2002, recoge la posibilidad de que las autoridades españolas autoricen a requerimiento de las fuerzas de EE UU la creación de nuevas IDA, tras celebrar consultas en el Comité Permanente. Todas las modificaciones que se produzcan se recogerán en el inventario de IDA que actualiza el Comité Permanente[19]. Esta disposición contradice los objetivos generales que presidieron las negociaciones que llevaron a la firma del Convenio de 1988 y lo decidido en el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, y sin proceder a modificar el Convenio. De esa forma, una cuestión tan importante como los niveles de presencia militar estadounidense en territorio español pueden aumentarse evitando el procedimiento de revisión de tratados, así como los controles parlamentarios y constitucionales que se establecen en el ordenamiento jurídico-constitucional español. En definitiva, los cambios que se produzcan sobre el elemento más sensible objeto de regulación en el Convenio se deciden al margen de él, obviando los controles establecidos en el artículo 94.1

19 Según los datos que ofrece la Sección Española del Comité Permanente Hispano-Norteamericano, desde 1999 el Comité Permanente ha tramitado la solicitud y aprobación de 34 nuevas IDA y 45 modificaciones en las IDA ya existentes. Ahora bien, este Comité no ofrece una información desglosada por años que nos indique en cuáles se han tramitado y aceptado el mayor número de solicitudes, para así comprobar los efectos del Protocolo de 2002 en este aspecto.

de la Constitución para manifestar el consentimiento del Estado en un asunto que tiene un carácter militar y afecta a la integridad territorial de España, y sólo tendrán reflejo en la mera modificación y actualización de un inventario por parte del Comité Permanente. Esta disposición del Convenio resulta todavía más preocupante cuando se analiza en el contexto del actual proyecto estadounidense de ampliación de la base militar de Rota, denominado Rota Visión 2010, que tiene por objeto convertirla en el Mando de Transporte Aéreo Estratégico del Sur de Europa y principal cabeza de puente para operaciones militares en el Mediterráneo y África[20].

Por consiguiente, sería conveniente, en primer lugar, que cualquier aumento de las instalaciones militares de EE UU en las bases deba ser negociado al más alto nivel y el resultado de las negociaciones recogido en un nuevo instrumento convencional, que sustituya o modifique al anterior, que, claro está, después tendrá que ser autorizado por las Cortes para proceder a su ratificación. La creación de nuevas IDA, que, por su estructura o función, no impliquen un aumento significativo de la presencia norteamericana en España, debería autorizarse al margen de la modificación del Convenio, siempre que en el tratado se especifique qué tipo de instalaciones militares podrían crearse sin desvirtuar el tratado y que se identifiquen claramente las autoridades encargadas de adoptar dicha decisión. Ahora bien, estas decisiones deberían tomarse al más alto nivel de los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores y mantener informadas a las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa del Congreso de los Diputados o al Parlamento por la vía del artículo 94.2 de la Constitución Española.

En segundo lugar, según el artículo 9.1 del Convenio, la responsabilidad de la seguridad de las bases corresponde al Gobierno de España. Sin embargo, a raíz de la firma

20 El proyecto se ejecutará entre 2003-2010 y en la primera fase la inversión superará los 100 millones de dólares, que se destinarán a construir 16 hangares para aviones Galaxy C5 y otras dos zonas de aparcamientos para aeronaves con cargas peligrosas. También se instalarán bocas de suministro en los hangares, un nuevo radar, un hangar de aviones ligeros, una oficina postal y una estación de bomberos. Respecto al puerto de Rota se prevé dragarlo para facilitar el atraque de buques las 24 horas del día y una prolongación del segundo dique para facilitar el desembarco de vehículos de marines, además de la construcción de un cuarto dique, que ha sido planteada por la armada española para evitar los problemas que supone compartir el escaso espacio que existe con los buques de la Sexta Flota. El proyecto incluye la reforma de la mayor parte de los edificios norteamericanos en las 2.400 hectáreas de la base. Respecto a las instalaciones civiles, EE UU está invirtiendo alrededor de 100 millones para construir servicios sanitarios y de educación, además de una comisaría de policía para los civiles norteamericanos que viven en la base. En la base militar de Morón también se están realizando obras para mejorar el estado de las pistas y el suministro de combustible.

del Protocolo de 2002 se introdujo un segundo párrafo que recoge la posibilidad de establecer normas que permitan la colaboración en medidas de protección de la fuerza y los procedimientos de seguridad aplicables entre ambos Estados. Además, en el Memorando de Entendimiento para la Protección de la Fuerza entre el Ministerio de Defensa de España y el Departamento de Defensa de EE UU, anejo al Protocolo de 2002, se establece que, aunque la seguridad de las bases corresponde a España y los planes de seguridad se acuerdan entre las fuerzas armadas de ambos Estados, para las peticiones específicas de seguridad que no puedan satisfacer las autoridades españolas, España autorizará a EE UU que lo haga directamente o a través de una empresa privada, para garantizar la seguridad de los muelles de las base (sección II del memorando), la seguridad en las aguas próximas a los puertos de las bases (sección III) y la seguridad de los aeropuertos de las bases (sección III). Es de entender que son las autoridades norteamericanas las que tienen mayores necesidades en materia de seguridad, mayor interés en desarrollar ese tipo de cooperación y mayores medios para hacerlo. De la misma manera resulta comprensible que las autoridades militares españolas no puedan asumir individualmente algunos aspectos de esa cooperación. No obstante, tanto en las medidas que se adopten producto de esa colaboración, como en su puesta en práctica se corren riesgos de afectación para el ejercicio de las competencias soberanas de España en las bases y fuera de ellas. En la práctica, esto ha dado lugar a que exista un fuerte nivel de patrullas norteamericanas controlando las embarcaciones que se encuentran cercanas a las aguas del puerto de Rota, también las españolas, sobre todo desde el ataque terrorista contra el destructor USS Cole en Yemen en octubre de 2000. En efecto, EE UU ha doblado sus efectivos de la unidad de vigilancia naval en Rota y organiza medidas especiales de vigilancia durante las visitas de buques norteamericanos a puertos civiles. Las medidas de acceso a las bases también se han endurecido incluso para autoridades o personalidades civiles españolas.

El Convenio debería contemplar que las actuaciones que desarrollen los EE UU en el marco de la cooperación con España para garantizar la protección de las bases, aunque la responsabilidad última de estas actividades sea española, estarán sometidas a procedimientos de control más estrictos para asegurar que no lesionen el ejercicio de competencias soberanas españolas sobre su territorio y sus nacionales.

En tercer lugar, el artículo 12 del Convenio, introducido por el Protocolo de 2002, establece que las autoridades españolas y las de los EE UU cooperarán y se prestarán toda la ayuda posible en las operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria de conformidad con las respectivas leyes y reglamentos. La redacción de este artículo encuentra su explicación en la coincidencia de opiniones que existía en EE UU y el Gobierno de España a la hora de desarrollar acciones

militares que ampliasen de manera considerable los objetivos y los medios empleados por las operaciones de mantenimiento de la paz, en concreto, misiones como la injerencia o la intervención humanitaria, al estilo de los bombardeos contra Serbia decididos en el marco de la OTAN durante la crisis de Kosovo. Sin embargo, ese tipo de colaboración derivó en la defensa de ambos gobiernos a favor de una acción militar preventiva contra Iraq y no se pueden descartar situaciones similares en el futuro, que naturalmente cuentan con esta base jurídica.

Teniendo en cuenta que EE UU hace uso de la fuerza armada acudiendo a nuevos conceptos y categorías que no están tipificados a nivel jurídico internacional y que como no implican una clara declaración de guerra eluden los controles parlamentarios internos, en la medida en que la legislación española ha sufrido modificaciones, con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional –que supedita a una serie de condiciones el envío de fuerzas militares españolas al extranjero; condiciones que tienen que ver con la autorización previa del Congreso de los Diputados, con el respeto a las normas internacionales y a que sean autorizadas en el marco de Organizaciones Internacionales como la ONU, la UE o la OTAN–, el texto del Convenio debería actualizarse y reflejar los nuevos requisitos internos e internacionales que establece el ordenamiento jurídico español y así dejar claros cuáles son los límites de una futura cooperación entre EE UU y España en este terreno[21].

En cuarto lugar, la modificación del Convenio por el Protocolo de 2002 más discutida fue, sin duda, el artículo 17.6. Se trata de una nueva disposición que autoriza al Servicio de Inteligencia Criminal Naval y a la Oficina de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea de los EE UU a mantener personal en España para actuar, en conjunción con sus homólogos españoles, en asuntos de interés mutuo y para llevar a cabo investigaciones criminales que afecten al personal y a los bienes de Estados Unidos de América. Las autoridades competentes de ambos países deberán establecer las normas reguladoras sobre su actuación. No obstante, hasta septiembre de 2005 no se elaboró el primer borrador de esas normas que debían regir la actuación de esos servicios norteamericanos, que desde la entrada en vigor del Convenio lo hacían siguiendo unas normas provisionales elaboradas por el Comité Permanente. No es de extrañar que esta disposición entrañe una serie de problemas.

Por una parte, la disposición ofrece una cobertura jurídica para que estos servicios de inteligencia criminal estadounidense puedan actuar con importante libertad en

21 Según el artículo 4.2 de la Ley, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional.

todo el territorio español, ya que la disposición no limita su área geográfica de actividad ni tampoco el ámbito funcional cuando se trata de proteger al personal y a los bienes de EE UU, ya que no especifica que se trate sólo del personal de la base ni de los bienes emplazados en ella, por lo que su formulación admite interpretaciones más amplias. Si bien es cierto que hasta el momento el Comité Permanente considera que las actividades de estos servicios se han circunscrito al personal y a los bienes de la base y tampoco han dado lugar a conflictos con los servicios homólogos españoles, lo cierto es que en el futuro y ante mayores riesgos de atentados terroristas no se puede descartar que las autoridades de EE UU quieran hacer una interpretación más extensa de la disposición sobre el ámbito territorial y funcional de actuación de estos servicios. En definitiva, el artículo 17.6 ofrece una base jurídica para que los servicios de inteligencia criminal puedan moverse con libertad en el territorio español, con independencia de la situación política al más alto nivel entre los Gobiernos de ambos Estados.

También podría pensarse que el artículo 17.6 dota de seguridad jurídica a una cooperación que en la práctica se estaba desarrollando desde el 11 de septiembre de 2001 sin ningún tipo de base legal. Sin embargo, la base jurídica del artículo 17.6 resulta demasiado amplia y se presta a una interpretación flexible que podría afectar seriamente a los intereses de España y limitar el ejercicio de su jurisdicción, sobre todo si tenemos en cuenta que la disposición habla de que estos servicios de inteligencia criminal actuarán en conjunción con sus homólogos españoles para asuntos de interés común, y actuar en conjunción no significa estar subordinados. Además, cuando no se trate de asuntos de interés común no tiene por qué darse esa colaboración.

Por otra parte, la actuación de estos servicios de inteligencia criminal estadounidense no está sometida a los controles administrativos, político-parlamentarios y judiciales a los que están sometidos los servicios de inteligencia españoles, por lo que gozan de un margen de libertad de actuación más amplio en un contexto de limbo legal, que ha dado lugar a una situación de cesión de soberanía sin precedentes. En efecto, las normas que regulan la colaboración de estos servicios de inteligencia criminal norteamericanos con sus homólogos españoles se aprueban al margen del control parlamentario, ya que no son parte del Convenio y no necesitan la autorización del Parlamento. Los miembros del Congreso pueden conocerlas con carácter secreto una vez que se hayan elaborado. Tampoco puede conocerse la naturaleza de las acciones operativas y los procedimientos que utilicen estos servicios, por razones de seguridad. De la misma manera, no quedan establecidos los mecanismos para hacer valer la responsabilidad de estos servicios por los daños que ocasionen en el marco de sus actividades.

Por último, el Anejo II del Protocolo incluye dentro de los niveles de fuerza una oficina de investigaciones especiales de la fuerza aérea y del servicio de investigación criminal, por lo que contribuye a aumentar las instalaciones de carácter militar de EE UU en España.

En definitiva, el artículo 17.6 supone un retroceso en el largo proceso de reequilibrio de la relación defensiva y de la reafirmación de la soberanía de España, emprendido desde el comienzo de la transición democrática y que dio sus primeros frutos en el Convenio de 1988. Por tanto, esta disposición debería eliminarse en una futura modificación del Convenio, y la protección de los bienes y el personal debería limitarse a aquellos de las bases, para lo que existe la base jurídica del artículo 9.3 –sin obviar las modificaciones anteriormente propuestas para esta disposición–, mientras que las tareas de investigación y prevención para garantizar la seguridad de los bienes y nacionales de EE UU fuera del territorio de las bases debería dejarse en manos de los cuerpos y fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia españoles.

En quinto lugar, el Comité Bilateral de Alto Nivel fue una de las novedades en materia orgánica que añadió el Protocolo de 2002, aunque había sido prevista en la Declaración Conjunta de enero de 2001. Consistió en una medida que trataba de dotar al Convenio de un adorno político de alto nivel, reflejo de las privilegiadas relaciones bilaterales del momento. Sin embargo, al ser una medida de carácter político que no se justifica tanto a nivel funcional, en la práctica sus reuniones no se han producido ni con la frecuencia ni del modo que se recogía en el Protocolo como consecuencia del cambio en las relaciones bilaterales. En efecto, el 12 de mayo de 2003 el Comité se reunió por primera vez después de la entrada en vigor del Convenio y a nivel ejecutivo de secretarios de Estado, pero la segunda reunión no llegó a producirse hasta el 2 de mayo de 2005 y también al mismo nivel. La primera vez que el Comité Bilateral se reunió al más alto nivel fue el día 3 de mayo de 2005, cuando se produjo el encuentro entre el Secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, y el Ministro de Defensa Español, José Bono, en el contexto de una visita oficial en la que la gestión y aplicación del Convenio no era el único tema a tratar.

Por tanto, el Convenio debe incluir una estructura orgánica permanente con funciones asignadas y capaz de desarrollarlas independientemente de los desencuentros bilaterales que no tienen una relación directa con las bases militares de utilización conjunta. Hasta el momento, el Comité Bilateral de Alto Nivel ha servido más para politizar la relación defensiva que para solventar los problemas comunes derivados de ésta.

En sexto lugar, el aumento de la fuerza militar rotatoria en las bases en detrimento de la disminución de la fuerza permanente estadounidense no es una medida

destinada a disminuir la presencia militar norteamericana en España, sino a adaptar las características de sus niveles de fuerza a la estrategia de seguridad norteamericana y a su nueva estrategia de bases. Por consiguiente, no se trata de una decisión diseñada por las autoridades españolas, sino que responde a la tendencia de flexibilidad y de disminución del personal dependiente de las bases que EE UU está llevando a cabo en muchos países de Europa donde dispone de bases militares. En definitiva, no resulta útil para equilibrar la relación bilateral, ya que en la práctica aumenta el nivel de efectivos militares que pueden desplegarse en España aunque no tenga carácter permanente[22].

La disminución de la presencia militar estadounidense en España también pasa por disminuir el nivel de fuerzas militares no permanentes, y este dato debe ser tenido en cuenta en una futura negociación sobre el nivel de fuerzas de EE UU en España.

En séptimo lugar, las modificaciones en los artículos 24 y 25 incluidas por el Protocolo de 2002 flexibilizan el régimen de autorizaciones para las aeronaves estadounidenses que llegan o salen de las bases militares de Rota y Morón y usan el espacio aéreo español para desarrollar determinados tipos de misiones. En este sentido, el régimen de autorizaciones para las aeronaves con base en España no sufre modificaciones, sí el de las aeronaves que desarrollan misiones programas de apoyo a las fuerzas desplegadas en España. Ahora bien, los niveles de aeronaves militares de EE UU con base en España son muy bajos, sólo cinco escuadrones de reconocimiento y dos aeronaves administrativas en Rota. Esto significa que la mayor parte de los 5.886 movimientos de aeronaves que se registraron en la base de Rota, los 4.849 registrados en Morón y los 227 desde otras bases militares españolas durante el año 2004, y que hacen un total de 10.942, fueron realizados por las aeronaves logísticas que operan en Rota y Morón con una autorización trimestral para misiones programadas, y que suponen una media de 30 vuelos diarios[23]. Además, 865 aeronaves sobrevolaron el espacio aéreo español durante el mismo período[24]. Estos movimientos y sobrevuelos

22 En el Anejo II sobre el nivel de fuerzas en las bases, el Protocolo de 2002 establece un límite de 5.825 efectivos militares y dependientes permanentes en las bases de Rota y Morón, y 2.285 efectivos militares no permanentes, lo que hacen un total de 8.110 efectivos estadounidenses los que pueden estar desplegados en ambas bases. Sin embargo, la movilidad del personal de la base ha sufrido un aumento tan considerable que el número de efectivos que normalmente están presentes en las bases no superan los 2.700 (datos proporcionados por la Sección Española del Comité Permanente Hispano-Norteamericano).

23 Datos proporcionados por la Sección Española del Comité Permanente Hispano-Norteamericano.

24 Es cierto que los movimientos de aeronaves durante 2004 disminuyeron en un 55% respecto a los de 2003, teniendo en cuenta que durante ese año se desarrollaron los ataques a Iraq y el inicio de la ocupación del territorio.

se desarrollan para objetivos fuera del ámbito bilateral o multilateral del Convenio y deben contar con una autorización expresa del Gobierno español para cada movimiento, caso por caso. Antes de la modificación del Convenio de 1988 por el Protocolo de 2002, para cada una de esas misiones se solicitaba al Comité Permanente la autorización con siete días de antelación, de manera que el procedimiento disuadía una interpretación extensa de las condiciones en las que se permitía el uso del espacio aéreo español y proporcionaba más información a las autoridades españolas sobre las características de las misiones que se desarrollaban haciendo uso de las bases. Las actuales autorizaciones trimestrales agilizan el procedimiento, pero limitan la capacidad de las autoridades españolas para controlar la naturaleza del uso de las misiones que se desarrollan desde o apoyándose en las bases militares de Rota y Morón o, incluso, desde otras bases militares españolas[25].

La flexibilización del procedimiento de autorizaciones de las bases por las aeronaves de EE UU contribuye a permitir una desvirtualización de los objetivos y los principios que inspiran la cooperación defensiva recogida en el Convenio y, también, a la aparición de conflictos entre la política y la legislación española en materia de seguridad y defensa y las misiones que EE UU desarrolla desde las bases españolas. En este sentido, ante una futura negociación debería evaluarse hasta qué punto el nuevo régimen ha tenido consecuencias en estos dos aspectos mencionados, sobre todo, teniendo en cuenta que la mayor parte de la ciudadanía española se manifestó en contra de los ataques militares de EE UU a Iraq en 2003.

25 Existen tres autorizaciones trimestrales para las siguientes misiones que desarrolla EE UU: Libertad Iraquí, Libertad Afgana y Freedom and Iraqi NATO Military Training.

7. Escenarios políticos posibles para la revisión del Convenio de Cooperación para la Defensa

Después de un examen de las disposiciones del Convenio de 1988, incluidas las modificaciones introducidas por el Protocolo de 2002, se pueden identificar una serie de características y elementos que objetivamente contravienen el interés nacional de España, los objetivos y principios de su política exterior y de seguridad y que son susceptibles de aumentar los riesgos para la seguridad del territorio y la población de España en un futuro. Ahora bien, durante la realización de este informe se ha sido consciente de que, si bien la obligación de cualquier gobierno es velar por los intereses del Estado, garantizar el ejercicio de sus competencias soberanas, proteger la población y defender su integridad territorial, la actuación en el plano internacional siempre está sujeta a una serie de límites que a veces dificultan o impiden la consecución de todos los objetivos programados por el Estado. En algunos casos, esa serie de límites es de carácter interno y tiene que ver con el apoyo político y social que se puede recabar para respaldar una actuación en el plano internacional o el nivel de fuerza y de atributos de poder con los que cuenta el Estado para influir en los asuntos internacionales y en la actuación de otros Estados, mientras que otras veces las limitaciones son de carácter jurídico y provienen de las normas internas que rigen la política exterior. En el plano internacional, el Derecho internacional público constituye el instrumento y el límite jurídico de la actuación de los Estados, y el poder de otros actores, como el resto de los Estados y las organizaciones internacionales, constituye el contrapeso político de la actuación estatal. Tampoco hay que obviar que muchos países, entre ellos España, se han comprometido a defender y respetar una serie de valores en el ámbito interno y en el plano internacional, que se configuran como una especie de límite moral y jurídico en su actuación.

Teniendo en cuenta, en primer lugar, que existen elementos de carácter general y otros de carácter más específico contenidos en el Convenio de Cooperación para la Defensa que conviene renegociar con EE UU para salvaguardar la soberanía, los intereses y la seguridad de España y, en segundo lugar, que siempre existen límites internos o externos a la esfera estatal que impiden que los Estados puedan cumplir todos sus objetivos de política, es pertinente plantearse en qué circunstancias se podría afrontar una revisión de los elementos del Convenio anteriormente mencionados. Para ello, la opción elegida será describir algunos de los distintos escenarios políticos posibles, empezando por el escenario político ideal para afrontar dicha negociación y pasando por otros escenarios menos adecuados hasta llegar al más adverso, atendiendo principalmente a las siguientes variables: partidos políticos en el Gobierno de España y en la presidencia de EE UU, estabilidad del Gobierno de España y consenso y continuidad en la política exterior española, evolución de la política de seguridad y defensa de EE UU, avances en la cooperación en seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea y los cambios en el escenario político internacional. Los cambios y la evolución que experimenten cada una de esas variables influenciarán la capacidad de ambos Estados de hacer valer sus intereses en un proceso de renegociación del Convenio.

7.1. El escenario político ideal

Definición. Entendemos por escenario político ideal aquel en el que una delegación negociadora podría afrontar una renovación del Convenio planteando posiciones muy exigentes destinadas a eliminar o transformar todos los aspectos del Convenio que resultan contraproducentes para los intereses y la seguridad de España antes de febrero de 2011, fecha en la que tendrá lugar la terminación del Tratado[26].

Descripción. El escenario político ideal podría aparecer tanto en la actual legislatura como tras las elecciones de 2008. En ambos casos deberían darse una serie de circunstancias que a continuación se exponen. En primer lugar, tendría que estar en el ánimo del partido del Gobierno afrontar este tipo de negociación. En segundo lugar, el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero debería contar con un fuerte respaldo político dentro de su partido y en el Parlamento para asumir los costes de la negociación. En tercer lugar, tendría que aparecer un consenso míni-

26 Según el artículo 69.3 del Convenio, las partes podrá iniciar negociaciones para la posible revisión o modificación del Convenio.

mo entre los principales partidos políticos con opción a gobierno sobre las líneas maestras de la política exterior y de seguridad de España. En cuarto lugar, debería demostrarse que la vigencia del Convenio con su contenido actual resulta claramente contraria a los intereses y las necesidades en materia de seguridad y defensa de España. Y, en último lugar, la Administración norteamericana tendría que mostrarse receptiva a las demandas españolas, a pesar de las desavenencias surgidas por la retirada de tropas españolas de Iraq, para que las conversaciones y la negociación fuesen más ágiles.

Valoración. Plantear la renovación anticipada antes del final de esta legislatura sería muy precipitado por razones de tiempo, ya que este tipo de negociaciones suelen alargarse. Además, hay que tener en cuenta que, por el momento, ni desde la Presidencia del Gobierno, ni por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores ni el de Defensa existen planes de tomar la iniciativa en este sentido con tal de no empeorar las relaciones bilaterales con EE UU, ya que el Convenio sigue siendo muestra de que la relación defensiva no se ha visto afectada por las relaciones políticas, por lo que procurar que el desarrollo y ejecución del Convenio se haga de la manera más conveniente para los intereses norteamericanos es algo que parece presidir el ánimo de la clase política gobernante. Sin embargo, las posibilidades de plantear una renovación anticipada en la próxima legislatura son mayores porque la negociación podría producirse después del cambio en la Administración norteamericana, independientemente de que llegase a la Presidencia un miembro del partido demócrata o republicano, porque el PSOE podría disponer de tiempo para consolidar su posición en el poder, quizás con una mayoría más amplia, y para desarrollar una política de cooperación defensiva con EE UU coherente con su proyecto de política exterior y de seguridad y con los cambios legislativos que ha promovido en materia de defensa. Sin embargo, no hay que olvidar que plantear una renovación anticipada sería una situación sin precedentes porque los distintos Gobiernos españoles siempre han preferido esperar a la terminación del Convenio para proceder a su modificación o prórroga, aunque eso no significa que no sea factible. También este escenario político ideal antes de 2008 o después de 2008 resulta más probable, si acaecieran hechos de carácter catastrófico para la integridad de España y la seguridad de su población derivados de la ejecución del Convenio, directamente imputables a lo recogido en él y con una amplia contestación popular, llegar a pensar en una negociación anticipada para modificar esos aspectos del texto responsable de la situación o, incluso, a una no renovación. Ahora bien, el mero hecho de que la negociación sea precedida de acontecimientos de carácter catastrófico hace imposible que dicho escenario pueda ser calificado de ideal.

7.2. El escenario político más apropiado

Definición. El escenario político más apropiado es aquel en el que se acometería una renovación del Convenio planteando posiciones muy duras destinadas a eliminar o transformar todos y cada uno de los aspectos del Convenio que resultan contraproducentes para los intereses y la seguridad de España, pero siempre que el actual Convenio sí finalice su período de vigencia en febrero de 2011.

Descripción. Las circunstancias que tendrían que darse para llegar al escenario político más apropiado para las negociaciones son las que a continuación se resumen. En primer lugar, el Partido Socialista debería haber consolidado su posición en el Gobierno a través de una amplia mayoría en 2008 para poder recabar el consentimiento de las Cortes a la hora de ratificar un nuevo acuerdo; aunque también podría plantearse en un contexto de mayoría simple, pero con socios de gobierno estables, cuyos intereses estuviesen enfocados también en cuestiones de política exterior y, además, estuvieran convencidos de la necesidad de proceder a la renovación del Convenio para eliminar los aspectos contrarios a los intereses políticos y de seguridad de España. En segundo lugar, los objetivos político-estratégicos de la política exterior del Gobierno del Partido Socialista deberían encontrarse lo suficientemente consolidados en su planteamiento como en su puesta en práctica, y contar con el aval de la población, además del apoyo internacional. En tercer lugar, el Partido Popular en la oposición podría abandonar su defensa a ultranza de una política exterior atlantista. En cuarto lugar, en EE UU la Administración Bush habría terminado su mandato y podría estar en el poder un presidente demócrata o republicano. En este caso habría que calibrar, por una parte, que la finalización del mandato de Bush terminaría con unas relaciones bilaterales de alto nivel poco cordiales y que, por otra parte, en caso de que las elecciones presidenciales las ganase un candidato o candidata demócrata podría facilitar, en principio, el entendimiento entre ambos Gobiernos. En quinto lugar, la Unión Europea habría desarrollado su Política Europea de Seguridad y Defensa durante seis años más y, de seguir con el ritmo de evolución que ha venido experimentando hasta el momento, podría existir una defensa común o al menos una práctica de gestión de crisis con un estilo propio europeo diferenciado de la estrategia de seguridad norteamericana, que demostrase que existen alternativas reales al protagonismo y al modo de actuación de EE UU ante los grandes retos para la seguridad, que avalaran la posición española favorable a modificar las condiciones de uso de las bases por EE UU. En sexto lugar, después de seis años, la estrategia de EE UU en la lucha contra el terrorismo podría haberse mostrado claramente ineficaz e incluso haber agravado la situación interna de otros Estados. A partir de ahí podría ponerse de manifiesto que el uso de las bases por EE UU puede ser contraproducente no sólo para

los intereses de España, sino que contribuye a mermar la seguridad del bloque occidental, al ser este uno de los objetivos de la cooperación recogida en el Convenio. Además, si EE UU decidiese atacar e invadir otro Estado haciendo uso de las bases españolas, podrían producirse amplias protestas de la ciudadanía que respaldasen y legitimasen las modificaciones en el Convenio. En último lugar, puede que una nueva administración norteamericana renuncie a la política de ataques militares preventivos y adopte una estrategia basada más en hacer frente a los orígenes del terrorismo y en instrumentos diplomáticos y económicos y, por tanto, que muchos de los aspectos que modificaron el Convenio a través del Protocolo de 2002 dejen de ser de interés primordial para la Administración norteamericana, y que ésta sea más proclive a modificarlos, aunque el mantenimiento de las bases le siga siendo beneficioso en cualquier caso.

Valoración. En este escenario son muchas las disposiciones del Convenio que podrían modificarse, sobre todo aquellas relativas a limitar y controlar la actuación de los servicios de inteligencia criminal norteamericanos, aunque lo deseable sería eliminar esta disposición. También se podrían desarrollar los principios y objetivos del Convenio atendiendo al cambio de circunstancias políticas y los cambios en la legislación española en materia de seguridad y defensa. Por otra parte, también podría buscarse una nueva formulación que garantizase mayor control sobre la coincidencia de las autorizaciones de uso de las bases con los objetivos del Convenio. Por último, se limitaría la extensión del uso de las bases a través de la construcción de nuevas IDA, teniendo en cuenta tanto la consolidación de la línea europeísta de la política exterior de España y que un posible abandono de la estrategia de seguridad de la Administración Bush por la llegada de una nueva Administración disminuiría las necesidades norteamericanas de expansión de sus IDA, aunque no se discutiese la eliminación de las existentes.

Finalmente, en caso de producirse este escenario político apropiado, es muy probable que el Convenio tenga que ser prorrogado por una corta fase, sobre todo teniendo en cuenta que este tipo de negociaciones que pretenden modificar sustancialmente algunas de las disposiciones del Convenio, al igual que las que precedieron al Convenio de 1988, suelen ser muy largas y muy arduas.

7.3. El escenario político poco apropiado

Definición. En este escenario sólo habría posibilidades de negociar y modificar los aspectos más perjudiciales del Convenio para los intereses y la seguridad de España.

Descripción. Se trataría de un escenario político que presentaría las siguientes características. En primer lugar, el Partido Socialista habría ganado de nuevo las elecciones sin una mayoría fuerte y sin un apoyo sólido de sus socios parlamentarios para afrontar esta negociación como asunto prioritario, aunque pudieran haberse definido una serie de elementos de consenso en política exterior que incluyesen una renovación y reforma de la cooperación defensiva con EE UU. En segundo lugar, el consenso sobre las cuestiones fundamentales de política exterior y de seguridad entre Gobierno y oposición seguiría roto. En tercer lugar, la Administración estadounidense estaría presidida por un republicano o por un demócrata que siguiera una línea general de actuación en política exterior y de seguridad similar a la diseñada por la Administración Bush, con los mismos intereses en aumentar las instalaciones militares en territorio español y el número de operaciones desde él en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional. En tercer lugar, la Política Europea de Seguridad y Defensa y, en general, la política exterior de la Unión Europea no habría desembocado en una defensa común y en una estrategia de seguridad más definida y compartida que en la actualidad. Por último, en la sociedad internacional seguiría existiendo diversidad de opiniones sobre las reglas de juego básicas que deben regir la actuación de los Estados y, en especial, el uso de la fuerza armada.

Valoración. En este tipo de escenario es muy probable que el Gobierno socialista tuviese que prorrogar el Convenio anualmente durante un tiempo hasta definir y consolidar una posición negociadora. Sólo en el caso en que la situación internacional y la política exterior norteamericana generase amplios y probados riesgos para la seguridad de España podría encontrarse un determinado consenso entre los principales partidos políticos para abrir una negociación con EE UU, destinada a eliminar los elementos del Convenio que pudiesen producir efectos contraproducentes inmediatos para los intereses y seguridad de España. Sin embargo, sí sería posible adoptar medidas para que el normal desarrollo y ejecución del Convenio no desvirtuase las disposiciones que en él se contienen a favor de EE UU y en contra de los intereses de España, y esto, al igual que podría ocurrir ahora, entraría dentro de la potestad del Gobierno de la nación.

7.4. El peor escenario político

Definición. El peor escenario político imaginable consiste en prorrogar por un largo número de años la vigencia del Convenio y no plantear una posición clara de negociación que admita que existen elementos dentro del Convenio que necesitan una reforma.

Descripción. Afrontar una reforma del Convenio de Cooperación para la Defensa en el sentido anteriormente expuesto se produciría en un contexto con las características que a continuación se exponen. En primer lugar, el Partido Popular alcanza la mayoría simple o absoluta en las elecciones de 2008 y retoma la línea de política exterior diseñada por el último Gobierno del Presidente Aznar. En segundo lugar, se produce un nuevo consenso en política exterior y de seguridad con la Administración americana, que no duda en acoger de nuevo a España como aliado en las mismas condiciones que se dieron durante el segundo mandato del gobierno del Partido Popular. En tercer lugar, la política de EE UU contra el terrorismo internacional se mantiene y profundiza en los principios e instrumentos que ahora la guían y los efectos negativos de dicha política no han dado lugar a un nuevo replanteamiento ni a un rechazo masivo por parte de su población. En cuarto lugar, se siguen manteniendo las disensiones en el marco de la Unión Europea sobre los grandes asuntos de política internacional y la cooperación en seguridad y defensa sigue dando resultados poco significativos y con poca repercusión internacional.

Valoración. En este caso es muy probable que el Convenio permanezca en los actuales términos e, incluso, que el Gobierno decida flexibilizar más su ejecución a favor de las necesidades militares de EE UU. Tampoco se descartaría que el desarrollo de la relación bilateral pudiera dar lugar a una nueva revisión del Convenio que la simbolizase y que flexibilizara aún más unas condiciones de uso permisivas, además de autorizar nuevos tipos de misiones y el aumento de la presencia militar de EE UU en España y la extensión de sus instalaciones en las bases.

Naturalmente, existen una gran cantidad de combinaciones y de cambios que podrían experimentar las variables señaladas anteriormente, dando lugar a escenarios políticos intermedios o con características similares a los cuatro que se han expuesto.

8. Conclusiones generales

El Protocolo de 2002 por el que se modifica el Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 constituye una involución en un largo proceso destinado a superar la situación de inferioridad y desventaja de la que partió España cuando aceptó establecer una relación convencional defensiva con EE UU en 1953, por la que las fuerzas militares norteamericanas empezaron a utilizar instalaciones militares en suelo español. A esto se une el hecho de que, en la actualidad, los nuevos objetivos e instrumentos de la política de seguridad y defensa de EE UU hayan dado lugar a una reforma en su estrategia de bases a nivel nacional e internacional con una clara repercusión en el uso que las fuerzas militares estadounidenses están haciendo de las bases militares en suelo español. Estos cambios se observan, en primer lugar, en la revalorización geográfica de las bases españolas para la estrategia de seguridad norteamericana, especialmente la base militar naval de Rota; en segundo lugar, en la reforma y ampliación de las bases y en una clara preferencia por disminuir el contingente militar permanente de las bases a favor de un aumento en el despliegue de personal militar provisional con gran movilidad; y, en último lugar, en un aumento cuantitativo considerable de las misiones que se realizan desde las bases o se apoyan en ellas, además de cambios muy sustanciales en la naturaleza de estas misiones, de dudosa utilidad para la estrategia defensiva occidental y muy distintas a las misiones que se solían realizar en tiempos de la Guerra Fría o en la primera década de la Posguerra Fría.

Existen una serie de cuestiones y elementos del Convenio que necesitarían ser analizados y renegociados de manera que pudieran sufrir modificaciones destinadas a evitar la afectación del ejercicio de la soberanía de Estado español, además de evitar riesgos innecesarios en materia de seguridad para el territorio y la población de

España. La modificación o, incluso, la eliminación de algunos de los preceptos generales del Convenio o de disposiciones concretas se justifica, en primer lugar, porque resisten una interpretación muy amplia y flexible de las obligaciones y derechos que recogen, y en la práctica están afectando negativamente a los esfuerzos españoles por equilibrar la relación de cooperación defensiva con EE UU. En segundo lugar, son muchos los aspectos que se remiten a un desarrollo posterior en niveles político-burocráticos demasiado básicos o en niveles políticos no identificados, a pesar de que estas decisiones, a veces, versan sobre cuestiones trascendentales para la naturaleza y el alcance de las obligaciones establecidas en el Convenio, y que, por lo tanto, su desarrollo corre el riesgo de contravenir el espíritu y la letra del Convenio. En tercer lugar, muchas de las disposiciones del Convenio que regulan algunas ventajas que España puede obtener de la cooperación defensiva se remiten para su ejecución a textos de carácter político y/o a textos convencionales que no recogen obligaciones de resultado ni plazos para su cumplimiento. En cuarto lugar, la naturaleza de las misiones militares que desarrollan las fuerzas militares estadounidenses desde las bases contradice la política exterior del Gobierno actual y los principios básicos en los que ésta se inspira. De la misma manera, también contraviene normas básicas del Estado español como la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, que establece, en su artículo 19 que las fuerzas armadas españolas no pueden llevar a cabo misiones en el extranjero sin el consentimiento del Gobierno del Estado donde se despliegan o que no estén autorizadas por una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forma parte, como la OTAN o la Unión Europea. Por ello, resulta incoherente que el Gobierno de España consienta que EE UU utilice el territorio español para realizar un tipo de misiones militares que las propias fuerzas armadas españolas no estarían autorizadas a llevar a cabo por entrar en contradicción con la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. En quinto lugar, la inclusión de disposiciones que permiten a los servicios militares de inteligencia criminal de EE UU realizar investigaciones y actividades en territorio español para proteger a los ciudadanos y bienes norteamericanos supone una clara regresión en el principio de soberanía española. En sexto lugar, algunas de las prácticas que EE UU usa en su lucha contra el terrorismo internacional, para lo cual puede apoyarse en las instalaciones militares que tiene en suelo español, pueden ser contrarias a los derechos y libertades fundamentales que se protegen en el Estado español y que desde él se promueven. Por último, las actuales circunstancias de seguridad, unidas a la evolución de la política de seguridad y defensa norteamericana contra el terrorismo internacional, aumentan los riesgos de seguridad para las bases militares y, por tanto, para el territorio donde están establecidas y para la población que allí reside.

En este contexto resulta claramente necesario proceder, lo antes posible, a una revisión de todos esos aspectos que recoge el Convenio o que se derivan de su aplicación extensiva y flexible que son contrarios a los intereses de España y que suponen un riesgo para su seguridad. Además, en los próximos años nos podemos encontrar con una serie de escenarios políticos, anteriormente descritos, que en mayor o menor medida y en diferentes grados pueden ser muy apropiados para proceder a una renovación y revisión del Convenio.