

CONDE DE MOTRICO

ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS:
QUINCE AÑOS DESPUES

España y Estados Unidos: Quince años después

por el Académico de número

Excmo. Sr. D. JOSÉ M.^a DE AREILZA Y MARTÍNEZ RODAS,
Conde de Motrico (*)

Se hallan actualmente sujetos a negociación los acuerdos entre España y Norteamérica, suscritos en 1953 y renovados diez años después, en 1963, por un quinquenio. La disparidad de criterios manifestada en las primeras conversaciones obligó a suspender éstas, entrándose en el período previsto por los convenios para el caso de no llegarse al acuerdo dentro del plazo de vigencia establecido. Llévanse a cabo actualmente, según tengo entendido, contactos a diversos niveles para hallar una fórmula satisfactoria que prorrogue o renueve los acuerdos durante un nuevo plazo. ¿Se me permitirá exponer dentro del ámbito reservado y sereno de esta Real Academia algunas consideraciones personales sobre estos convenios que, como jefe de misión en Estados Unidos durante seis años, tuve ocasión de conocer y utilizar?

Para ello quisiera remontarme a las circunstancias interiores y externas de España en los años 1950 a 1953, en que el acuerdo se gestó. Eran aquellos tiempos críticos. Nuestra situación económica era, aceleradamente, insostenible. Digamos, en síntesis, que la renta por habitante era de 8.000 pesetas (114 dólares), es decir un poco inferior en pesetas “constantes” a la renta *per capita* de 1935, año anterior a la guerra civil. En dieciocho años la pobreza del español medio se mantuvo constante. Nuestras exportaciones eran ínfimas en 1953: 405 millones

(*) Disertación en Junta del 14 de enero de 1969.

de pesetas oro contra 450 millones de pesetas de importación. Las reservas de divisas y metal, prácticamente inexistentes. La parálisis social y política y el cerco diplomático exterior contribuían a dar ese tono sombrío al estado general del país.

Para España los acuerdos de 1953 eran la única alternativa posible a la postración y penuria nacionales. Suponían una ruptura del cerco, un brecha de posibilidades para sacar a nuestra economía del marasmo en que se hallaba. Pero es claro que en el contexto internacional, al carecer de opción y de auténtico margen de libertad, los acuerdos tenían mucho de sometimiento a los intereses generales estratégicos de los Estados Unidos que nuestra incomunicación exterior política y militar con los grandes bloques hacía más dependiente y menos soberana.

Miremos ahora al plano internacional de aquellos años. Se ha dicho y se ha repetido hasta nuestros días —porque aquí se trata muchas veces de evitar el pensamiento reiterando locuciones sin analizarlas— que España, los Estados Unidos y la O.T.A.N. tenían coincidencias tan fundamentales en la política que seguían frente a la Unión Soviética, que inevitablemente esos acuerdos tenían que producirse por la simple fuerza de los hechos. Es el “Somos indispensables” que resuena de vez en cuando en las columnas de nuestra prensa como una infantil expresión de quien teme se olviden de él. Hasta el más profano sabe que en 1953 esa coincidencia de intereses estratégicos era más aparente que real, más retórica que realista por el estado de nuestra insuficiencia militar, paralelo a las otras carencias en que el país se hallaba. Aún así cabe recordar el cúmulo de circunstancias que hicieron posibles los acuerdos y que cristalizaron el proceso en forma más rápida y sorprendente que lo previsto. He aquí algunas de ellas:

- a) La guerra de Corea, que sirvió de revulsivo al Gobierno Truman en su política de contención a la U.R.S.S. (1950).
- b) La inclusión de Grecia y Turquía en el Pacto Atlántico (1952).
- c) La creciente rigidez y peligro de la guerra fría.
- d) La doctrina de la “represalia masiva” adoptada por el Pentágono y el Departamento de Estado, basada en el desarrollo tecnológico, en el monopolio atómico y en la estrategia de las bases militares que cercaban geográficamente al continente euroasiático comunista.
- e) La posibilidad cierta de una tercera guerra mundial entre Estados Unidos y Rusia.

En resumen, su grave estado económico y su soledad política exterior, llevaron a España a aceptar unos acuerdos que comportaban evi-

dentes riesgos atómicos, sin que la contrapartida supusiera ni participación al nivel real de las decisiones del aliado, ni la superación del inmenso cúmulo de recelos y prevenciones que los demás miembros de la Alianza —con la sola excepción de Portugal— mantenían hacia nuestro gobierno.

¿Cuál fue lo esencial de lo obtenido por medio de los acuerdos? Es evidente que, a pesar de lo antedicho, la firma del Pacto con Norteamérica significó a la larga muchas cosas. En primer lugar, la ruptura progresiva del aislamiento internacional, el ingreso en la O.N.U. y en otros organismos mundiales, la normalización de las relaciones bilaterales con muchos países. Y, por otra parte, el cambio gradual, pero irreversible, de la estructura económica. En mis seis años de actuación —cito de memoria— obtuvo España una cifra del orden de 1.500 millones de dólares entre préstamos y donaciones de diversa índole (Ayuda económica; Ley Pública 480 para adquisiciones en pesetas, de alimentos; préstamos del Exterbank y ayuda militar). No era mucho, mirando las enormes sumas otorgadas por el Plan Marshall a países aliados o ayer enemigos. Pero tal era el Convenio, y si alguien lo ha leído detenidamente —yo lo hice varias veces por obligación y me quedé sorprendido de cuántos lo invocaban entre nosotros sin conocerlo—, verá que el auténtico compromiso americano de 1953, en cifras, era tan ínfimo que lo obtenido en los primeros seis años excedía a aquella suma en diez veces su valor.

Aparte del innegable refuerzo castrense que obtuvieron nuestras desguarnecidas fuerzas armadas, lo recibido en el orden económico también fue vital para iniciar el despegue del país hacia los niveles del desarrollo. Los acuerdos hicieron así posibles el plan de estabilización y las ayudas crediticias indispensables a su logro. En 1967 se ha llegado a una renta *per capita* de 680 dólares, es decir, seis veces la de 1953. Acaso sea ésta la más elocuente y favorable consecuencia última de los convenios. España había salido del marasmo, aunque con lentitud y dificultad, en contraste con otros países de Europa que se pusieron en pie en plazos de asombrosa brevedad.

Y bien, cabe preguntarse: hoy, en febrero o marzo de 1969, ¿debe plantearse la renovación de los convenios de 1953, supeditándolos al clima y estado de necesidad que tenía España en 1953?

¿No será un anacronismo tratar de renovar unos instrumentos que datan de hace quince años, cuando todo, en el orden interior de España, y exterior del mundo, ha sido drásticamente modificado? ¿Qué sentido tiene pedir mayores beneficios, más sustanciales ventajas mate-

riales en el orden militar y económico, si no se atiende al fondo de la cuestión que ha alterado la postura recíproca de los dos protagonistas? Caer en ese inmovilismo internacional de suponer que el contexto de 1953 no ha cambiado, es algo que llevará fatalmente a la inexistencia real de una política exterior para España. Es decir, que nuestra acción externa se reduzca a actitudes, a posiciones, sin que estas posturas formalistas nos den auténtica intervención decisoria en el quehacer internacional. Pienso, por ejemplo, en nuestra llamada política de hispanidad o en nuestra supuesta política árabe.

Nuestra actitud hasta ahora ha sido, frente a los Estados Unidos, la de suponer que los argumentos coyunturales —escuadra soviética en el Mediterráneo, invasión de Checoslovaquia, tensiones en Africa del Norte o en Oriente Medio— permitían a España solicitar un mayor precio en la obtención de ayudas y ventajas. Y los Estados Unidos, conscientes de esa dialéctica, cerraron sus filas para regatear ese precio y reducirlo a un nivel fijado de antemano por los expertos del Pentágono. Con todo respeto me permito disentir de ese planteamiento, que me parece, a la larga, equivocado y perjudicial.

Creo que hay que plantear de nuevo el problema de nuestras relaciones con Norteamérica, no al nivel de las necesidades ocasionales de la estrategia de los Estados Unidos, sino al de un diálogo de dos países soberanos que tratan de buscar las mayores coincidencias en sus políticas respectivas, que no sólo son militares y económicas.

El contexto internacional de 1969 es fluido y cambiante, sombrío y amenazador. Pero pueden establecerse algunas afirmaciones que, dentro de lo humano, cabe estimar acertadas para resumir la situación:

a) La guerra fría, a pesar de los reajustes, tensiones y sobresaltos ocurridos en 1968, ha sufrido un cambio absoluto, hasta el punto de que una guerra en Europa es hoy inverosímil, dado que se convertiría en conflicto nuclear que ninguno de los dos superpoderes desea tenga lugar.

b) La tecnología ha modificado totalmente los supuestos de la estrategia mundial. Las bases aéreas que circundaban a Rusia carecen de sentido. No puede haber doctrina de la represalia masiva desde el momento que no hay monopolio nuclear. Los ingenios de cohetería, cada vez de mayor alcance y precisión, con más de mil cohetes intercontinentales en sus silos correspondientes en U.S.A., suprimen la necesidad de los puntos de apoyo foráneos. El submarino nuclear portador de cohetes —con cuarenta norteamericanos en servicio capaces de sumer-

girse durante dos meses seguidos—, juntamente con los portaviones, sustituyen con enorme ventaja al anticuado sistema de las bases fijas en país ajeno. La astronáutica, los satélites y el dominio espacial anuncian mayores cambios aún, en el concepto de los dispositivos de ataque y defensa.

c) Los puntos anteriores llevan a una tendencia de entendimiento entre las dos superpotencias, cuya coexistencia es inevitable aunque pase por obligados altibajos. El factor de una China heterodoxa en el campo del socialismo apoya aún más la tesis de ese acercamiento ruso-americano. Finalmente, el extraordinario éxito del viaje espacial del Apolo VIII ha contribuido a que la U.R.S.S. reconsidere la realidad indiscutible de la potencia militar norteamericana.

Examinemos ahora los elementos que forman el contexto español actual como dato integrante de nuestro análisis:

1. La situación económica de España es de pleno desarrollo hacia niveles europeos de consumo y renta por habitante.

2. La posición de divisas y oro superior a los mil millones de dólares es, dentro de lo que cabe, bastante satisfactoria.

3. La creciente normalización de nuestra relación internacional, aunque todavía adolece de algunas dificultades —N.A.T.O., Mercado Común— y de algunas conocidas ausencias —Méjico, países del Este, Unión Soviética, Israel, China—, ofrece un considerable margen de maniobra a nuestra política exterior.

4. España está liquidando su posición africana, que durante cien años configuró coyunturalmente, en gran parte, nuestra acción internacional.

5. La orientación europea de España, condicionada por la historia y la cultura, es acentuada ahora por los imperativos económicos y sociales. Cada día es más europeo nuestro signo, nuestra evolución, nuestro intercambio humano. La integración del Continente, que se lleva a cabo con más intensidad que en lo visible y lo superficial, nos alcanza en su ritmo acelerado. A esa futura construcción de Europa tendremos que dedicar gran parte de nuestro esfuerzo en el porvenir.

6. Institucionalmente, nuestro país está todavía en fase constituyente después de treinta años de prudentes ensayos. No es difícil predecir que una evolución en sentido abierto y libre para incorporar a la gestión de la cosa pública los múltiples sectores que hoy se hallan alejados o enfrentados, vendrá de una u otra forma y plazo. Esta demo-

cratización de la comunidad política española puede y debe significar un refuerzo de la política soberana del país haciendo más coherente y menos personal, más conocida y debatible y menos hermética la política exterior de nuestro gobierno, que hoy casi constituye en su totalidad un secreto oficial que se revela esporádica y repentinamente.

Partiendo, pues, de esta premisa, las del contexto internacional y las de la situación española entiendo que debemos repensar a fondo nuestra relación con los Estados Unidos antes de lanzarnos de nuevo a un modesto regateo de propietario con inquilino que forcejean sobre el aumento de renta, que tal parece ser nuestra única pauta de conducta.

Estados Unidos se encuentran también en una grave encrucijada de tendencias exteriores. Tomemos, por ejemplo, el caso de Hispanoamérica. Ejemplo que es, además, decisivo para ilustrar nuestra tesis. El continente americano, de Río Grande a Patagonia, atraviesa una dramática y peligrosa coyuntura. Las viejas oligarquías feudales de la tierra y de las riquezas minerales ven moverse bajo sus pies, en inmenso movimiento sísmico, las estructuras tradicionales del orden social establecido. El crecimiento demográfico arrollador, las comunicaciones masivas, la industrialización pujante, los inevitables contagios ideológicos, por una parte y, de otra, el hambre secular de millones de seres, el sub-empleo sistemático de extensas zonas de la población, la incultura, el analfabetismo, la miseria, todo ello conspira a crear las condiciones de un clima explosivo que sólo espera el fulminante que detonará la carga. Donde hay una burguesía empresarial sólida, como en Méjico, y en menor grado Chile o Venezuela, el proceso adquiere menos virulencia. En el resto del país el enfrentamiento oligarquía-masas revolucionarias es sólo cuestión de tiempo. A Estados Unidos, guardian del Continente, que es su reserva estratégica de primeras materias y también su *hinterland* geográfico, le urge no perder esa preponderancia en los próximos años. ¿Qué camino seguir para ello? Kennedy, idealista sin ilusiones, lanzó la "Alianza para el Progreso", especie de Plan Marshall para latinoamericanos. La realidad es, sin embargo, que la Alianza, por la cortedad de sus medios y la ineficacia de su acción, fracasó rotundamente. No sólo eso. Su volumen de ayuda anual era muy inferior a lo que el manejo, por los financieros norteamericanos, de los mercados latinoamericanos de alimentos y primeras materias suponía de pérdidas al año para aquellos mismos países. Por otra parte, la ausencia de una clase dirigente, suficientemente formada y evolucionada, hace surgir al ejército como institución coherente y disciplinada para

ocupar el poder o tomarlo por asalto. Desde 1930 hubo en Latinoamérica 39 pronunciamientos militares realizados con éxito. Solamente Méjico y Uruguay quedaron exentos de la epidemia. Pero ahora estos golpes que han tenido recientes versiones en Brasil, Perú y Panamá tienen un signo más permanente porque no se trata ya de poner fin a una situación de crisis o de orden público, sino de tomar el poder para gobernar a su manera “para preservar la democracia” y hacer anticomunismo. En Latinoamérica hay 600.000 hombres en servicio activo, y los presupuestos militares anuales representan en compra de material norteamericano solamente, por encima de mil millones de dólares. (La Alianza para el Progreso representa solamente unos 770 millones.) Sin grandes ni pequeños enemigos, salvo ínfimas disputas fronterizas, los ejércitos sudamericanos intervienen también en la política porque no tienen otra cosa que hacer. El pentagonismo —esa palabra tan certera acuñada por Juan Bosch— empuja a estos hombres para que en aras del patriotismo, sinceramente sentido por ellos, gobiernen el país para retrasar las peligrosas mareas de fondo sociales que en el horizonte se adivinan. En virtud de lo que ella estima una dialéctica de necesidad, Norteamérica, cargada de preocupaciones y problemas, apela al más cómodo y urgente recurso defensivo: los gobiernos militares, ejercidos por hombres que, sin excepción, han pasado por Washington para sus estudios y su adiestramiento por los estados mayores interamericanos. A la larga, esta sucesión en cadena de asaltos al Poder puede crear un clima de endurecimiento progresivo, y si las tensiones sociales del hambre, el subempleo, la ignorancia y la miseria continúan en progresión creciente, el porvenir de Hispanoamérica puede teñirse de rojos nubarrones, presagio de tragedias apocalípticas.

Me he extendido en el tema porque en la política exterior de España es elemento importante, debido sobre todo a la fuerza de la lengua y de la cultura comunes que en el año 2000 desbordará allí los 400 millones de hispanoparlantes visceralmente unidos a nuestro espíritu. Pues bien, ocioso resulta subrayar ante los señores Académicos la importancia de ejemplaridad que la actitud de España en tan importante y grave cuestión tiene. Si ante las opiniones públicas de esos pueblos, sensibilizados alérgicamente a todo lo español de la península, aparecemos como simples agentes de un pentagonismo mediterráneo que aplaude esas regimentaciones sucesivas en Sudamérica, que si no son “made in USA”, por lo menos están inspiradas en West Point, nuestro crédito, influencia, peso específico y prestigio, periclitarán del todo y con ello la posibilidad

de hacer el día de mañana una auténtica política hispana en la América morena.

Y sobre ello basta, porque el tema es jugoso y extensísimo. A los que hemos vivido muchos años en los dos continentes americanos, separados por la frontera de la lengua, nos apasiona el futuro del llamado nuevo mundo, porque creemos que en ese destino España podría, quizás mejor que cualquier otro país europeo, decir su palabra oportuna.

Volvamos, pues, a la realidad de nuestras relaciones con los Estados Unidos. Si no queremos aparecer como respaldando en lo exterior una política de fuerza que apoya las estructuras económicas más retardatarias de Hispanoamérica, excusado es decir que tampoco nos interesa —ni interesa a los Estados Unidos— dar la sensación de que los acuerdos prorrogados son aquí, quizá, el aval político de Washington a sistemas retardatarios o anacrónicos de nuestro contexto interno y que lo que se pide es un “bill” de indemnidad para este o aquel inmovilismo. Peligro evidente que puede crear malentendidos desagradables en un futuro más o menos lejano y que nadie, de este o de aquel lado del Atlántico debe olvidar a la hora de negociar y discutir.

Pues todo convenio que no se basa en un consenso popular, y tenga, de uno u otro modo, refrendo de la opinión pública, es a plazo fijo contraproducente. Y los Estados Unidos deben ser los más interesados en ayudar a España a superar pacíficamente y en orden la evolución inevitable que conduzca de la autoridad personal del poder a las instituciones colectivas y legales; de las decisiones unitarias en cascada, a las responsabilidades compartidas. Tránsito siempre delicado e importante, según enseña la historia de todos los tiempos.

Resumo a continuación lo que a mi personal entender podría ser un esquema para una futura relación España-Estados Unidos con objetivos de largo alcance:

1. España, país soberano, de relativa importancia geopolítica y estratégica en el sur de Europa, establecería, si así le conviene, vínculos de acuerdo militar para hallarse protegida y preparada en caso de agresión por el bloque soviético. No se deduce de ello necesariamente que tuvieran que existir bases permanentes U.S.A. en España.

2. Ninguna relación tendría ese acuerdo con la entera independencia política española en el orden exterior e interno, dimanante solamente de la soberanía del pueblo español.

3. El mercado interior de U.S.A., que ya absorbe más de 200 millones de dólares anuales de nuestros productos, daría tarifas de pre-

ferencia a nuestras exportaciones de todo orden con las reciprocidades obligadas.

4. Las inversiones americanas en España no tendrían trato discriminatorio por parte de uno u otro gobierno, y el mínimo de ingerencias o planificaciones posibles sería deseable. Sin capital extranjero, y más concretamente americano, el desarrollo no sería posible. Por ser España la única nación europea que no se halla integrada en el Mercado Común o en la E.F.T.A., ofrece campo más libre y propio para las grandes inversiones americanas orientadas a los mercados consumidores de Europa.

5. En el campo de la investigación científica, donde ya está claro que ningún pequeño o medio país puede llevar a cabo tareas de orden significativo por la imposibilidad de disponer de medios adecuados, un acuerdo hispano-americano de amplísimas ramificaciones podía ser imaginado para la investigación universitaria de ciencia y técnica españolas.

6. Los ordenadores electrónicos han variado de raíz el sistema de pensamiento y de organización empresarial. Este gigantesco proceso que se halla en sus comienzos incide ya en todos los planos de la actividad humana. La enseñanza en sus diversos grados, los estudios económicos y técnicos, publicitarios y de mercado, el *managing* con todas sus consecuencias, la cultura en sus más variadas formas, se halla en trance de radical mutación por la entrada en escena de estos aparatos que Louis Armand ha comparado a la invención de la imprenta y ha llamado, con justeza, desmultiplicadores del esfuerzo cerebral. ¿Cómo y en qué medida va llegando esa revolución a nuestros empresarios? De la respuesta a esta pregunta depende que volvamos o no a perder simbólicamente el tren. Júzguese la importancia que tendría un acuerdo que sentara las grandes líneas de una electronización de nuestra técnica, de nuestra automatización, de nuestras estadísticas, de nuestra administración, de nuestra enseñanza.

7. Una cooperación profunda y eficaz en materia de energía nuclear en todos sus aspectos.

Aquí me detengo, porque no se trata de enumerar exhaustivamente las posibilidades mutuas sino de señalar algunos temas indicativos para una futura relación posible entre los dos países. Alguien me objetará que para esos problemas, sobra quizá la envarada solemnidad de un tratado formal, y yo le replicaré diciendo que ése acaso sea el mejor clima en que se desenvuelve la amistad entre dos pueblos. Ahí está el caso de Gran Bretaña con Norteamérica. El *special relationship*, especie de convenio total, no pactado, pero que alcanza a los más varios

extremos de las políticas respectivas, entendimiento fundado no sólo en vínculos de lengua y cultura sino en común filosofía del Estado y de la cosa pública y que hace posible el engranaje cuasi perfecto de intereses y objetivos de largo alcance entre Londres y Washington.

La política exterior de un país obedece a unas constantes y a unas variables, como en toda función compleja. Las primeras son la geografía y el carácter de su pueblo, que configuran el sustrato de su ámbito y de su personalidad. El factor variable más importante es la imaginación que tienen o deben tener los estadistas, los conductores de pueblos, los políticos, los gobernantes para adivinar aquello que es necesario y posible a un tiempo para el mejor servicio de los intereses generales de la nación. Imaginación no es lanzarse a las aventuras irresponsables, sino tratar de forjar un porvenir fuera de la rutina, de la inercia y del hábito, servidumbres frecuentes de la acción exterior. La política internacional nos ofrece, cada día, ejemplos reiterados de esa imaginación que sobrepasa los prejuicios mejor arraigados en aras de una realidad superadora. En 1947, recién terminada la Segunda Guerra Mundial, unos hombres excepcionales, Monnet, Schumann y Adenauer, adivinan que el mineral de Lorena —la famosa *minette*— no puede ser ya objeto de explotación nacional porque la técnica económica exige grandes mercados y la técnica industrial minerales de otra riqueza y condición. Así se hace posible la idea de la Comunidad del Acero y del Carbón, primer paso hacia el Mercado Común. El mineral de Lorena había sido, sino la causa, uno de los motivos centrales de tres guerras, la del 70, entre Francia y Prusia, y las dos mundiales, que vinieron después, amén de las perennes reivindicaciones recíprocas. Hoy —después de veinte años— todo eso pertenece a la historia, y las minas de Lorena se van abandonando ante la competencia irresistible de los minerales ricos de Suecia, Mauritania, Brasil y Liberia. La imaginación de aquellos hombres vio claro.

Otro ejemplo, para terminar, el Japón. He aquí un pueblo que, después de su ascensión espectacular tras la guerra ruso-japonesa y de sus ventajas conseguidas al arrimo de la Primera Guerra Mundial, decide, en los años 30, partir a la conquista militar del espacio, mercado y primeras materias en el continente asiático. La Segunda Guerra Mundial trae la expansión total del Japón y, tras ello, la derrota y pérdida completa de sus conquistas. Cambia el Japón de filosofía pública, sus hombres rectores intuyen otra forma de conquista que no sea la de las armas, sino la del trabajo. Sin escuadras, ni ejércitos, ni aviones, a lomos de una disciplina rigurosa, un ingenio sin límites, una austeridad impla-

cable, una nueva y moderna forma de combinar la técnica con la organización, grandemente inspirada en el modelo norteamericano, todo ello en el marco institucional de una democracia pluralista, el Japón se convierte en la primera nación en construcción naval, en la tercera en producción siderúrgica, en la tercera asimismo en poderío comercial global, es decir, en una de las grandes potencias del mundo. Y todo ello sin primeras materias, sin carbón, sin petróleo, sin hierro, sin minerales estratégicos. He aquí un ejemplo patente de imaginación creadora aplicada a imprimir un nuevo rumbo a los destinos nacionales de un pueblo.

Quince años después de la firma de los primeros acuerdos hispano-norteamericanos, las circunstancias internacionales y nacionales obligarían, creo yo, a España a repensar las líneas maestras de su relación exterior con abandono gradual de la retórica o del simple regateo de cifras y material. En un mundo cambiante y fluido debemos ir pensando con entera libertad intelectual y, sin mengua de la prudencia, en idear para nuestra patria —como lo definió Ortega— un sugestivo proyecto de vida en común.