



CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

Los **50** años de los acuerdos
de defensa entre **España y EE.UU.**

España y la Antártida
1603-2003

2004

CONFERENCIA SOBRE "LOS 50 AÑOS DE LOS ACUERDOS DE DEFENSA ENTRE ESPAÑA Y LOS EE.UU."

PROF. DR. D. ÁNGEL VIÑAS
Catedrático de la Universidad Complutense

Este año se ha cumplido, el 26 de septiembre, el cincuenta aniversario de los acuerdos entre España y los Estados Unidos. El tiempo es, pues, propicio a reflexiones históricas sobre lo que ha significado esta relación. Las tesis en torno a las cuales articularé esta intervención son las tres siguientes:

- La relación hispano-norteamericana ha sido, desde el punto de vista español, una relación absolutamente excepcional y un factor esencial en la configuración de la política exterior y de seguridad de este país durante el franquismo.
- También generó impactos profundos sobre la política, la sociedad y la economía españolas hasta el punto que no es exagerado afirmar que la España contemporánea le debe mucho.
- Como toda definición de gran estrategia, la relación atravesó por numerosas adaptaciones tácticas y, en alguna que otra ocasión, por ajustes más profundos. En particular, lo que había sido la columna vertebral de la política exterior y de seguridad española durante el franquismo, estaba llamada a ver erosionado tal papel durante la etapa democrática.

Tras exponer el contenido esencial de estas tres tesis pasaré revista a los rasgos estructurales que tipifican, en mi opinión, la evolución y adaptación de la relación hispano-norteamericana durante los dos grandes periodos en que cabe conceptualizarla históricamente: de 1953 a 1975 y desde esta fecha a 1988, cuando se firmó el convenio de cooperación para la defensa, que es contrapunto exacto del acuerdo fundacional.

PRIMERA TESIS: LA EXCEPCIONALIDAD DE LA RELACIÓN HISPANO-NORTEAMERICANA

Este carácter puede dilucidarse a la luz de tres criterios: su duración, sus efectos y la vertebralidad para España de la conexión con los Estados Unidos.

El primer criterio, el más obvio y evidente, es el de la *duración*: no ha habido otra asociación de España con ningún otro país que se haya mantenido protocolizada a lo largo de tantos años. Ha habido, eso sí, orientaciones de mayor o menor significado hacia los tres grandes países cuya acción ha constreñido, de una u otra manera, los márgenes de maniobra de la política exterior española (es decir, Francia, el Reino Unido y Alemania), pero en ningún caso ello condujo a una vinculación permanente y debidamente plasmada en una sucesión de convenios que recorren un periodo de cincuenta años en el que España, los Estados Unidos y el propio sistema internacional han registrado modificaciones esenciales.

El segundo criterio hace referencia a los *efectos*. Con fines expositivos destacaré tres grandes grupos, desde el punto de vista de la política exterior y de seguridad española. El primer grupo engloba todos los relacionados con el hecho, obvio, que los pactos de 1953 supusieron la *ruptura de la neutralidad* de España. Esta neutralidad, dejando de lado la tentación franquista de alineamiento con el Tercer Reich, se había sostenido a lo largo de gran parte del siglo XIX y del XX. Ya esto basta para garantizar a los acuerdos un lugar preeminente en la historia española.

El segundo grupo de efectos se relaciona con un fenómeno insólito en la accidentada historia de España: una *implantación militar foránea* en territorio nacional de manera permanente. Ahora bien, a diferencia de la presencia norteamericana en otros países europeos occidentales, amparada bajo el paraguas de la Alianza Atlántica, el caso español sobresale por haberla albergado a través de un acuerdo bilateral que no implicó ni una alianza militar ni un compromiso de defensa mutua.

El tercer grupo de efectos puede ser más controvertido. Para un régimen como el franquista cuyos únicos apoyos convencionales exteriores (excluidos los concedidos en su momento por las potencias del Eje) estuvieron constituidos en lo esencial por el denominado Bloque Ibérico, meramente declarativo, o el Concordato con el Vaticano, los convenios con los Estados Unidos generaron consecuencias de enorme trascendencia ya que abrieron la vía de una lenta y paulatina *inserción en los novedosos esquemas de cooperación multilateral*, en gran medida de inspiración norteamericana. Tales fueron, en particular, las Naciones Unidas, la OEEC y el GATT. Sólo se resistieron la Alianza Atlántica, a pesar de todos los esfuerzos estadounidenses, y por supuesto los mecanismos europeos de cooperación e integración regionales (Consejo de Europa y Comunidad Económica). En ellos, los Estados Unidos tenían, simplemente, poco que decir.

El tercer criterio que cabe utilizar para valorar la excepcionalidad de la relación hispano-norteamericana es el de su *vertebralidad* para España, el menos obvio de los criterios enunciados. Esta conexión, tal y como percibió agudamente uno de sus más destacados analistas, el embajador Carlos Fernández Espeso, a cuyo magisterio ha debido siempre mucho quien en estos momentos les habla, desempeñó un triple

papel durante el franquismo. Fue un signo de *respaldo a la estabilidad* política española (aunque desde el régimen se hablaría más bien de normalidad). Fue un *apoyo constante a la política exterior* y, por último, tendió a configurarse como el mecanismo que pudiera, tal vez, inducir si no una garantía de seguridad (que los españoles nunca alcanzamos) sí al menos un *acercamiento* a la misma.

Esta vertebralidad no se desprendió nunca de la literalidad de los sucesivos acuerdos y apenas si se tradujo en resonantes declaraciones públicas, de un lado o de otro. Pero el hecho es que tanto en Madrid como en Washington los equipos de turno la entendieron sin la menor dificultad. Es más, ambos gobiernos, el español y el norteamericano, entendieron que tal carácter no se les escapaba a los restantes actores del juego internacional. De ahí el *permanente interés español en mantener su continuidad*, con tal que el contenido negociado en cada renovación fuese medianamente presentable.

En realidad, no hay en ello nada sorprendente. Para un país como la España de Franco, retrancado en su modesto rincón peninsular, marginado de las grandes corrientes políticas que configuraban la dinámica institucional europea, tan cerca de ella pero a la vez tan lejos de la misma, la relación con los Estados Unidos fue siempre una apuesta vital.

Señoras, señores:

Esto me lleva a mi

SEGUNDA TESIS: EL CARÁCTER CONFIGURADOR DE LA RELACIÓN HISPANO-NORTEAMERICANA

Esta tesis se desprende de los impactos que dicha relación indujo en el ámbito interior. Es, sin duda, la más controvertida. Analíticamente, es preciso articularla en torno a cuatro grandes impactos:

- En primer lugar, los acuerdos fortalecieron el *sentimiento de seguridad* que desde los años cincuenta envolvió a la dictadura, a la vez que le permitieron acceder a un volumen no desdeñable, si bien tampoco exagerado, de recursos externos para transvasar tanto al sector militar como al sector civil de la economía. En el caso de un país aislado, sin acceso a las fuentes de crédito internacional, que maltrataba a la inversión extranjera directa, que no generaba otros recursos que por la vía de una exportación débil y raquítica, privado de ingresos por turismo y en el que las remesas de trabajadores parecían el cuento de la lechera, atascado en una densa malla de acuerdos bilaterales, restricciones cuantitativas, cambios múltiples y carcomido por las innumerables manifestaciones de la tecnología del fraude tan típica de los años cincuenta, tales recursos llegaron como agua de mayo.

- En segundo lugar, ese sentimiento de seguridad se vio intensificado porque los acuerdos constituyeron una pieza esencial en la medida en que *reforzaron la capacidad de aquel "pequeño buen ejército"*, (por utilizar una expresión debida al propio Eisenhower), contra el "enemigo interno". El presidente norteamericano lo expresó de manera diplomática: dicho ejército serviría, afirmó, "para mantener estable al país". Nunca ignoraron los norteamericanos lo que tal extremo significaba.
- En tercer lugar, los convenios ampararon la aplicación de *planteamientos modernos de gestión económica*, tanto a nivel macro como micro, y posibilitaron el acceso de España a las instituciones de Bretton Woods. De no haberse producido dicho acceso, tampoco hubiera sido posible la única operación de gran calado estratégico del franquismo en materia económica, el plan de estabilización y liberalización. Sin tal operación, que se lanzó en 1959, el crecimiento económico español de los años sesenta no hubiera sido factible y sin esta expansión económica el régimen no hubiese podido ampliar, como lo hizo, su base de legitimación política y social.
- Finalmente, los acuerdos contribuyeron, al menos durante algún tiempo, a *desmoralizar a la fracturada y segmentada oposición*, incluso entre aquella que, por seguir la caracterización del embajador norteamericano Wells Stabler, estaba "domesticada". También generó un *profundo sentimiento anti-norteamericano* en la izquierda española que se unió al que existía en ciertos círculos de la derecha (de la Iglesia Católica, del Ejército de Tierra y de los falangistas) pero cuyas raíces últimas obedecían a factores muy diferentes.

Los efectos externos y los impactos internos definieron el funcionamiento preciso de lo que he denominado "*modelo de disuasión del franquismo*" cuya clave de bóveda lo constituyeron, precisamente, los acuerdos con los Estados Unidos.

Este modelo de disuasión se manejó tanto hacia fuera como hacia dentro.

Hacia fuera: A pesar de toda la retórica sobre la importancia y significación de la aportación española a la titánica lucha que subyacía al conflicto Este-Oeste, es imposible que los diplomáticos y militares españoles no percibieran, a lo largo de casi veinte años de negociaciones, la esencial valoración que los norteamericanos hacían de la relación. Para éstos, lo importante de España no eran sus capacidades militares, sino su geografía o, por decirlo más elegantemente, su posición geoestratégica.

Ahora bien, lo que interesaba al Gobierno de Madrid no era tanto cubrir las vulnerabilidades españolas en el conflicto Este-Oeste sino *las vulnerabilidades propias*, intransferibles, que surgían en los escenarios de seguridad norteafricanos. Para hacer frente a las mismas hacían falta no tanto los armamentos supermodernos, sino el apoyo político y diplomático norteamericano, con tal que fuese consistente y alcanzase el nivel más elevado posible.

Respecto a los suministros, desde el comienzo mismo de la relación se habían protocolizado limitaciones en cuanto al posible uso externo. También se habían realizado malas experiencias, como las ligadas a la nunca olvidada campaña Ifni-Sahara de 1957-58. Igualmente se conocía la proclividad norteamericana hacia Marruecos, sus intereses en el Norte de Africa y el ferviente deseo de Washington de no verse mezclado en un eventual contencioso hispano-marroquí. De aquí la importancia de mantener una conexión fluida y bilateral, lo más amistosa posible.

Si, por desgracia, los escenarios de seguridad españoles llegaban a activarse, lo que resultaba crítico era conseguir que Washington jugase, cuando menos, un papel mediador o de buenos oficios (lo que ocurrió, por ejemplo, el pasado año con el incidente del islote Perejil). Durante el franquismo, siempre se esperó que un buen tono de la relación bilateral sirviese para obviar o contrarrestar la posibilidad de tal activación. *En definitiva, sin los Estados Unidos el modelo de disuasión puesto en práctica por el régimen quedaba cojo hacia fuera*, es decir, hacia el proceloso mundo internacional en el que, en términos de defensa, España se encontraba más o menos sola.

Pero, ¿y hacia dentro? Esta era la segunda dirección a la que apuntaba el “modelo de disuasión”. En este ámbito la conexión norteamericana era igualmente importante. Mientras Washington mantuviera su apoyo al régimen franquista, también tendría algún interés, cuando menos, en que éste no se viera desestabilizado. De aquí que Franco recordara con toda justeza al jefe de su Casa Militar que los Estados Unidos nunca “nos habían pedido nada”, en cuanto a la política interna se refería, o que despreciara las noticias sobre la intervención de la CIA apoyando la agitación estudiantil en los años sesenta. La percepción de Franco no era engañosa: con el paso del tiempo Washington terminó convirtiéndose en lo que, en terminología moderna, cabría caracterizar como uno de los *stakeholders* del régimen. No es de extrañar que hacia finales de la vida de éste se acentuara la simbiosis de intereses por las dos partes, incluso en una atmósfera de duras negociaciones, o al menos como hasta entonces no se habían registrado en la historia de la relación bilateral.

Quizá hoy no resulte políticamente correcto recordar que los diplomáticos norteamericanos en Madrid eran bien conscientes de esta función interna. Ahí retumba la valoración del embajador Biddle Duke cuando recordó a Washington a mitad de los años sesenta que la presencia norteamericana en España sería un factor de estabilidad en los tiempos turbulentos de una eventual transición hacia formas de gobierno postfranquistas.

A nivel más pedestre, y también desde la perspectiva del funcionamiento del modelo de disuasión hacia el interior, habría que pensar, simplemente, en cuáles hubieran podido ser los efectos de una interrupción en la conexión. No es preciso acudir a escenarios de historia contrafactual para pensar que ello hubiera podido dar unas alas a la oposición que no hubieran podido cortarse fácilmente con una apelación a

las fuentes del nacionalismo, e incluso de la xenofobia, como se había hecho con gran éxito en la aislada España de los años 1946-48.

En definitiva, no es exagerado afirmar que la conexión norteamericana tuvo para España, durante los años de Franco, *un valor imposible de exagerar*. Ahora bien, esto no significa que la relación establecida en 1953 fuese estática a lo largo del tiempo. No podía serlo, tanto por razones ambientales como por motivos internos.

Por razones ambientales porque, poco a poco, el papel de la implantación norteamericana en España fue cambiando, en respuesta a las necesidades del entorno estratégico. Por razones internas, porque los españoles se sintieron incómodos con las concesiones hechas en 1953 tan pronto como el régimen se vio más seguro y la amplitud de las mismas empezó a calar.

Señoras, señores:

Veamos ante todo el primer vector, el ambiental. Al determinar la implantación militar norteamericana el componente esencial se escoró hacia la Aviación. La primacía correspondió a los bombarderos medios, los B-47, que constituían la espina dorsal de la USAF. Las bases destinadas a los B-47 se situaron a prudente distancia de la frontera hispano-francesa y lo más lejos posible de la eventual línea de frente con los soviéticos.

Separadas de las bases de bombarderos medios figuraban las que se asignaron a la caza estratégica (Zaragoza). Los medios de reconocimiento, mando y control fueron a parar a Torrejón. La defensa próxima quedó a cargo de la caza de interceptación, también en Torrejón.

Aunque no se aprovecharon, por innecesarias, todas las posibilidades que los Estados Unidos negociaron con el régimen franquista entre 1951 y 1953 consideraciones ligadas a las horas de luz y las condiciones climatológicas o a la disponibilidad de zonas para prácticas de tiro real fueron importantes. Por último, motivaciones político-burocráticas en Washington aseguraron la supremacía de los planteamientos del Strategic Air Command en la implantación en España.

Muchas de las facilidades restantes estaban destinadas a asegurar el buen funcionamiento de la red de bases. El que ésta dependiera de los imprescindibles abastecimientos de carburante hacía preciso, por ejemplo, instalar un oleoducto y los correspondientes terminales. Naturalmente, desde que se proyectó la implantación militar hasta su entrada en funcionamiento, a finales de los años cincuenta, se produjeron cambios. La nueva generación de vehículos portadores de bombas atómicas y de hidrógeno no tardó en hacer acto de presencia. En la tríada estratégica el lugar de preeminencia que había ocupado el SAC se desplazó hacia los submarinos armados

con misiles nucleares. Hubiera sido sorprendente que el papel de las bases e instalaciones en España no registrara el impacto de tales cambios.

Así, por ejemplo, en enero de 1952 el presidente norteamericano ya había autorizado el almacenamiento de componentes nucleares en las tres bases con que el SAC contaba en el Marruecos francés. Tales componentes llegaron en julio de 1953. El despliegue de armas nucleares completas se inició un año más tarde. Cuando Marruecos accedió a la independencia, uno de los problemas acuciantes que surgieron fue el de la reubicación. Una parte llegó a España en marzo de 1958. No he logrado averiguar si de ello se informó a las autoridades españolas (al principio tampoco se le dijo a las francesas con respecto a las decisiones relativas a Marruecos) pero, en cualquier caso, el acuerdo técnico secreto de 1953 ni lo prohibía ni lo sometía a autorización previa.

Una segunda fase en la implantación militar norteamericana en España se inició con la introducción en la base naval de Rota de submarinos Polaris, dotados con armamento nuclear. En los años sesenta y setenta Rota se convirtió, junto con la base de Holy Loch, cerca de Glasgow, en el punto más importante para el componente naval de la estrategia de disuasión de que dispusieron los Estados Unidos en Europa. Los primeros submarinos Polaris llegaron a Rota entre marzo y mayo de 1964.

Ahora bien, como señalaría el embajador Fernández Espeso, lo que había sido claro en 1953 terminó convirtiéndose en un auténtico popurri. Las facilidades habían dejado de ser un conjunto coherente con una finalidad nítida y se habían transformado en una suma heterogénea de instalaciones y derechos que, de una u otra manera, respondían a alguno de los siguientes planteamientos:

- Apoyo al potencial militar norteamericano para contribuir a la seguridad de Occidente.
- Conveniencias particulares de los distintos componentes de las fuerzas armadas norteamericanas.
- Ahorro de gastos o esfuerzos.

Por parte española se vio, pues, necesario inducir modificaciones esenciales en la implantación norteamericana, en consonancia con los cambios en su papel y las modificaciones del panorama estratégico internacional. Lo que no se logró, por obvias razones, antes de 1975, quedó para después.

Señoras, señores:

A las motivaciones ambientales en favor de la adaptación de la relación se unieron dos, no menos importantes, de índole interna. La ronda de 1952-53 desembocó en unos textos públicos y otros no públicos que se complementaron más tarde con una

amplia serie de acuerdos de procedimiento, tampoco revelados. Todos ellos determinaron tal gama de concesiones a favor de los norteamericanos que su erosión, reducción, contracción o limitación constituyeron el primero de los dos ejes diamantinos en torno a los cuales se articularía lo más granado de los esfuerzos españoles para moldear la relación contractual

Ello se puso de manifiesto desde el momento mismo en que el régimen se sintió mínimamente seguro frente a las asechanzas que divisaba en un medio internacional proceloso y encrespado, es decir, desde la mitad de los años cincuenta.

Hubo también un segundo eje: la insistente y enervante demanda de una compensación adecuada —sobre todo de índole económica y de seguridad— por los riesgos en que incurría España tras la ruptura de su neutralidad. El entrelazamiento de ambos ejes es la dinámica que animó las altas y bajas de la relación hispano-norteamericana durante el régimen franquista y que proyectó su alargada sombra durante buena parte de la transición y consolidación democráticas, hasta llegar al convenio de cooperación para la defensa de 1988.

En la traducción a la práctica de tales motivaciones internas el régimen tuvo una suerte varia. La erosión, todavía muy limitada, de las concesiones no se hizo hasta el acuerdo de 1970 en el que por lo menos se logró, al menos a efectos ópticos, la eliminación de la cláusula secreta de activación de las bases aceptada en 1953, el nadir probablemente en la historia de la política exterior y de seguridad española. De aquí que, desde fecha temprana, la atención de los negociadores españoles se centrara en el segundo eje, la búsqueda de una compensación. La fórmula, que ya se identificó en los tiempos de Castiella y que se llevó a su más depurada plasmación en el acuerdo de 1970, fue aplicar la denominada “teoría de las cestas”.

¿Qué era tal hallazgo? Simplemente se trataba de equilibrar los dos platillos de una balanza imaginaria poniendo en uno las desventajas, concesiones o incapacidades de lograr objetivos precisos en un determinado campo (generalmente en el de la defensa) y en el segundo platillo las ventajas que se obtuvieran en otros ámbitos (el económico, el cultural, el tecnológico, etc.).

Naturalmente, esto suscitaba dilemas muy serios. ¿Hasta qué punto, por ejemplo, las desventajas en la cesta económica eran compensables con las ventajas que se obtuvieran en la cooperación cultural? No fue nunca sencillo encontrar una respuesta a gusto de todos en un sistema opaco y en el que jamás se puso en tela de juicio la subsistencia de la relación. Evidentemente, las sumisas Cortes no se acercaron al problema ni lo debatieron los inexistentes partidos políticos. Todo quedó intramuros, de puertas adentro en una burocracia autoritaria y en una casta política que no lo era menos. Sin embargo, y como señaló agudamente Fernández Espeso, lo que descomponía radicalmente el enfoque que siguieron prohombres tales como Garrigues,

Castiella, López Bravo y Areilza era que una de las cestas, la más importante, fuera siempre la de la defensa. En este ámbito no cabían demasiadas componendas. *Si la relación de defensa era imperfecta, todo lo que se negociara en el ámbito de la cooperación civil no podría hacer que la relación se perfeccionara.*

Ello se puso de manifiesto en numerosas ocasiones. Algunas de las más significativas fueron, por ejemplo, las circunstancias en que fueron activadas las bases, sobre las que ondeaba la enseña nacional. Según un documento norteamericano, exhumado por el historiador John Dabrowski, tal circunstancia ocurrió en cinco ocasiones, algunas con autorización española otorgada en tiempo y forma, otras sin ella: la primera tuvo lugar con ocasión de la crisis del Líbano en 1958, la segunda (y más grave) con motivo de la crisis de Cuba en 1961, la tercera y cuarta se produjeron a tenor de una evacuación de civiles del Congo en 1964 y de Libia en 1969. La última, y potencialmente la más embarazosa, durante la guerra del Yom Kippur en 1973.

Salvo en el caso de Cuba, nunca fueron circunstancias que cayesen dentro de los supuestos previstos en la "Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo", el meollo del núcleo duro de la relación. En ninguno de los casos era claro, quizá con la excepción de la crisis cubana, que se tratara de "evidentes agresiones comunistas" que amenazaran "la seguridad de Occidente" o en las que esta última se viera amenazada, por los comunistas u otros. Al menos en una ocasión las bases se utilizaron en contra de la política declarada solemnemente por el Gobierno español. Este caso se dio en el conflicto del Yom Kippur, hace ahora treinta años: el embajador norteamericano que negoció la ronda de 1974-75, Robert McCloskey, reconoció abiertamente en Estados Unidos que el repostado en vuelo a partir de la base de Torrejón de los aviones que pertrechaban Israel fue detectado por el radar español.

El caso de Cuba fue marxiano (de los hermanos Marx). El gobierno español no supo si se trataba de una crisis en el Caribe o en Berlín. Las bases fueron movilizadas sin apenas tiempo para pronunciarse. La noticia la dio el comandante de las fuerzas norteamericanas en España. Habría que comparar el comportamiento tan distinto que el gobierno de Washington mostró con respecto a Francia, aliado difícil pero respetado. Antonio Garrigues, entonces embajador en los Estados Unidos, fulminó contra la Administración Kennedy en la correspondencia que cruzó con Castiella.

Ambas situaciones, la de Yom Kippur y la de Cuba, generaron entre los pocos altos funcionarios españoles al corriente de lo sucedido una amargura imposible de desdenar. Desde 1976 en adelante, el atornillar el uso de las bases para "misiones fuera de área" o al servicio de intereses exclusiva o principalmente norteamericanos se convirtió en una auténtica obsesión. Cuando los Estados Unidos sugirieron algo similar de cara a la crisis de Libia en abril de 1986 la respuesta de Felipe González fue un no rotundo, como hicieron por lo demás todos los aliados europeos en la

OTAN, salvo el Reino Unido. Se trataba de una decisión unilateral que no estaba amparada en precepto alguno de derecho internacional.

Señoras, señores:

La adaptación de la relación no fue fácil. Desde 1953 hasta los años ochenta, tras las crestas de privilegio operativo e institucional alcanzadas, el interés de Washington estribó, siempre, en mantener lo conseguido o, alternativamente, en evitar en el mayor grado posible su erosión. En tal sentido, los Estados Unidos hicieron gala de una actitud conservadora, orientada por el deseo de estabilizar el statu quo.

No hay mejor demostración de esta persistencia que lo que se desprende de las instrucciones de Henry Kissinger de cara a la última ronda de negociación que tuvo lugar bajo el franquismo. Datan de septiembre de 1974 y señalaron las siguientes metas:

- Mantener el acceso a toda costa a todas las facilidades e instalaciones existentes.
- Resistir todos los esfuerzos españoles para restringir el uso de las bases en crisis futuras.
- No dar un paso adelante en cuanto se refería a perfilar el contorno de una eventual garantía de seguridad.
- No aceptar retirada alguna de efectivos.
- No asumir responsabilidades en materia nuclear.

Eso sí, Kissinger estaba a favor de mostrar la más amplia disponibilidad en cuanto al reforzamiento de la cooperación no militar, barata y sin grandes problemas, siempre que se mantuviera dentro de límites financieros aceptables.

En el desarrollo de tal estrategia los Estados Unidos se escudaron detrás de una ventaja esencial: el ardiente deseo del régimen de conservar el vital apoyo de Washington. Españoles y norteamericanos estaban condenados a entenderse y siempre se entendieron. Dicho esto, son cuatro los rasgos definitorios del comportamiento estadounidense que es preciso destacar.

El primero, y más significativo, estribó en *inducir el aislamiento o separación de los elementos molestos* cuando el regateo se hizo difícil. Ocurrió con Castiella. En la etapa democrática levantaron sospechas ciertas campañas de prensa orientadas contra algunos negociadores españoles significativos, empezando por la dirigida contra el propio ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, o, más tarde, contra el embajador Máximo Cajal. Está por demostrar que ciertos servicios norteamericanos tuvieran que ver algo con ello, pero ¿quién se hubiera beneficiado de su eventual remoción?

El segundo rasgo fue la aplicación del principio tradicional del *divide et impera*. Los norteamericanos siempre tuvieron una interlocución más difícil con el Palacio de Santa Cruz que con los militares. Por ello apoyaron a éstos contra aquél si bien, cuando resultó necesario, no dudaron en llevarles al huerto, por utilizar una expresión coloquial sumamente ilustrativa.

El tercer rasgo estribó en *atenerse, al pie de la letra, a los textos convenidos* aunque quizá no tanto al espíritu de los textos negociados. Así, aprovechando que los acuerdos de procedimiento de los años cincuenta no planteaban la necesidad de autorización, los Estados Unidos nuclearizaron el territorio español y realizaron innumerables sobrevuelos con armas nucleares. No se trataba, evidentemente, de un tema baladí. Tras Palomares, España por ejemplo no pudo modificar de inmediato el artículo VII del acuerdo técnico de 1953 que reconocía total libertad a las fuerzas norteamericanas para moverse dentro del territorio español, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo. Los Estados Unidos se cerraron en banda. Algo se avanzó, no obstante, cuando se negociaron los acuerdos de procedimiento de septiembre de 1970.

El cuarto rasgo fue *la utilización sistemática de un mecanismo de petición y acoso múltiples*. En pleno periodo democrático un estudio del CESEDEN se vio obligado a reflejar, en cuidado lenguaje, que había habido una cierta falta de control por parte española. Los norteamericanos insistían e insistían en sus peticiones y cuando no lograban que unos organismos las aceptaran se dirigían a otros hasta que, aprovechando la típica desorganización española, conseguían lo que querían. Así, decían los militares del CESEDEN, habían ido ampliando el número de facilidades de que disfrutaban y la libertad indiscriminada de su uso, que era con frecuencia ajeno a los intereses de defensa. Con ello, los norteamericanos agravaban considerablemente el desequilibrio inicial existente entre facilidades y contrapartidas.

Hay que recordar que este mecanismo estaba predeterminado en los textos no públicos de los años cincuenta, que por la vía de las estipulaciones técnicas, los acuerdos de procedimiento, los acuerdos de desarrollo del desarrollo, los miniconvenios entre autoridades militares subalternas, las regulaciones de prácticas de utilización de facilidades específicas y los meros entendimientos de hecho, las tolerancias y las costumbres crearon una laberíntica normativa que erosionó el contenido de los acuerdos publicados y que nutrió una maraña de regulaciones casuísticas, inconexas y, con frecuencia, incomprensibles. Todo ello quedó segregado al escrutinio de la maquinaria normal de la Administración, y en particular al del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Señoras, señores:

Frente a esta contundencia estratégica norteamericana, en el comportamiento español, durante los años del franquismo, afloran cuatro rasgos contrapuestos.

El primero, y quizá el más importante, derivó del *deseo de velar la dependencia* en que se había entrado con respecto a los Estados Unidos. Con frecuencia, las negociaciones sobre la renovación o mejora de los convenios tuvieron un tono de acritud en el plano operativo, es decir, entre los negociadores mismos. Esto sirvió de coartada cuando los escollos se elevaron a la consideración del alto nivel político. Ni Franco ni Carrero Blanco estuvieron nunca dispuestos a poner en peligro la relación. Si bien es cierto que en algunos documentos internos se encuentra en ocasiones alguna añoranza a favor de un gesto fuerte, no es menos cierto que jamás osaron llevarlo a la práctica. Con el techo agujereado, los objetivos negociadores se centraron, pues, en la obtención de contrapartidas. Fue una tarea hecha más difícil por la tendencia a dar las mejores bazas antes de cada negociación, quizá en la creencia de que con ello podrían plantearse los desiderata españoles en un clima que hiciera más propicia su aceptación. Una estrategia de negociación un tanto peculiar que, naturalmente, casi nunca permitió alcanzar los objetivos que de ella se esperaban.

El segundo rasgo estribó en, a través de un sinnúmero de esfuerzos de retorcimiento del lenguaje, *presentar ante la opinión pública española y extranjera lo que los Estados Unidos nunca, desde el primer momento, quisieron dar al régimen: una garantía de seguridad.*

El tercer rasgo vino dado por la *necesidad de superar la permanente incapacidad de organizarse de forma coherente* con el fin de afrontar el desafío de unas negociaciones duras. Hasta casi el final del franquismo, la desconexión entre los Ministerios militares y el de Asuntos Exteriores, entre ellos y el de Hacienda y los restantes Ministerios económicos y las pugnas entre las tres armas por ver quién se quedaba con la mayor tajada de la ayuda norteamericana fueron constantes. El resultado fue una gran debilidad operativa de cara a los norteamericanos. Poco a poco fue mejorándose pero sólo en los años límites de 1974-75, fue posible salvar el efecto de las incoherencias previas.

El cuarto y último rasgo lo dio la *necesidad imperiosa de contrarrestar los efectos de una conducta laxa* para supervisar y controlar el uso y eventual ampliación de facto de las facilidades, en cuya concesión se produjeron a lo largo del tiempo innumerables derivas. A tal situación había llevado el efecto combinado de tendencias muy diversas. Por un lado, el uso extensivo de las estipulaciones secretas entre 1953 y 1970. Por otro, la autorización de concesiones adicionales al margen de las negociaciones formales. También habría que añadir la tolerancia ante las extensiones de uso más allá de lo pactado y, finalmente, la incapacidad española, se crea o no, por establecer la relación exacta de las concesiones efectuadas.

No es una exageración: *en 1976 el ministerio de Asuntos Exteriores hubo de reconocer, públicamente, que no se sabía con exactitud qué es lo que se había autorizado a los norteamericanos.*

Señoras, señores:

Por lo que antecede es fácil colegir que uno de los vectores de la nueva política exterior que paulatinamente fue desplegando la España en vías de democratización estribó en reequilibrar la relación con los Estados Unidos. Esto se hizo en dos momentos: en el primero, a través de una redosificación de prestaciones y contraprestaciones, a lo que obedeció la ronda negociadora de 1981-82. En un segundo momento, con la voluntad de lograr un reequilibramiento definitivo, aprovechando los nuevos anclajes internacionales de España, y a fin de dotar a la relación bilateral de un tono muy diferente del registrado en el pasado. A esto obedeció la ronda de 1986-88.

La primera ronda no se vio desligada de alguno de los rasgos característicos del anterior régimen: la combinación de gran dureza en la negociación de los temas puestos sobre la mesa (con frecuencia de notable calado) y la debilidad política. Esto último se tradujo, por ejemplo, en que el Gobierno aceptara la reducción de los convenios como Tratado, que había exigido el asentimiento del Senado norteamericano y se había logrado por vez primera en 1976, al nivel de mero acuerdo ejecutivo, como había sido la costumbre tradicional bajo el franquismo.

Un aspecto que conviene destacar es que la negociación de 1981-82 fue una de las pocas ocasiones en la que los españoles tomaron la iniciativa y lanzaron a la discusión las correspondientes propuestas de texto. Algo similar se había hecho, aunque con resultados mas bien pobres, en 1970. Esta vez, la parte española fue mucho más ambiciosa y si bien los norteamericanos se dieron cuenta de que las sugerencias se habían preparado apresuradamente no tuvieron más remedio que responder a las mismas. Estas denotaban que la intención española estribaba en restringir al máximo los márgenes de libertad de que gozaban los Estados Unidos en el uso de las facilidades.

Con todo, los norteamericanos quedaron encantados de los resultados de la negociación y uno de los funcionarios del Departamento de Estado que intervino en la misma no se recató de afirmar que le sorprendería mucho que pudiera decirse algo similar por el lado español. Quizá lo más importante de aquella ronda es que, por fin, y por primera vez desde 1953, cupo encontrar una solución digna al espinoso tema jurisdiccional, basado en el modelo de estatuto de fuerzas en vigor en el seno de la Alianza Atlántica.

Para entonces, claro está, el último Gobierno de UCD había impulsado vigorosamente la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte. Lo que los Estados Unidos no habían conseguido en casi veinte años de esfuerzos, se obtuvo ahora sin oposición externa y todos y cada uno de los miembros de la OTAN dieron la bienvenida al recién llegado. En el interior, sin embargo, y por una de esas paradojas sobre la que se han vertido ríos de tinta, toda la izquierda española se opuso a tal

giro estratégico. Cuando el nuevo convenio empezaba el proceso de tramitación parlamentaria para su necesaria ratificación, las elecciones de octubre de 1982 dieron una victoria aplastante a la oposición socialista.

Quienes abordaron, en el periodo 1983-88, la asignatura pendiente de qué hacer con el convenio en vías de ratificación tenían una interpretación muy diferente del pasado bilateral. Lo que para los norteamericanos había sido un esfuerzo cooperativo, y no demasiado problemático, a la defensa occidental contra el malvado enemigo bolchevique, era para el nuevo Gobierno una relación que hundía sus raíces en las necesidades de un régimen dictatorial y que por consiguiente había que modernizar, adaptar y poner en consonancia con las nuevas realidades. Lo que el Gobierno deseaba era terminar con un tipo de relación superada por la evolución política e institucional registrada en España y crear una nueva. Nunca se consideró seriamente interrumpir la conexión, a pesar del anclaje español en la Alianza. Con ello el Gobierno dejó en claro su voluntad de no alterar los equilibrios y alineamientos globales. Esta postura debió ser valorada positivamente en Washington. Lo fue menos el interés español de abordar de forma crítica el texto de los acuerdos.

En opinión de Madrid era, en efecto, imprescindible conseguir avances en los siguientes vectores:

- Acordar una reducción, no cosmética pero sí razonable y flexible, de la implantación militar norteamericana en España.
- Adaptar las disposiciones de los convenios basándolas en el respeto mutuo, la igualdad soberana entre las partes y un reparto equitativo de cargas defensivas, alejando en todo momento la sombra de la subordinación a eventuales actuaciones norteamericanas al servicio de intereses norteamericanos.
- Atornillar, en la mayor medida posible, los procedimientos y sistemas de control de las autorizaciones de uso, referidos también a la regulación del apoyo logístico, de los sobrevuelos, de los reabastecimientos, de los entrenamientos y de los repositionamientos. El tema de las "operaciones fuera de área" había preocupado ya en 1982. Años más tarde tal preocupación se había acentuado.
- Separar nítidamente las relaciones de defensa y seguridad de cualesquiera otras consideraciones, muy importantes sin duda (tales como las económicas, industriales, culturales y científicas) pero cuyo encauzamiento no debía velar el que correspondía al núcleo duro —de naturaleza político-militar— del nexo bilateral.

Quizá lo más novedoso fue la decisión de situar la negociación en el plano, puro y duro, de la contribución a la defensa colectiva, sin edulcorarlo con discusiones sobre contrapartidas y "cestas". Esto rompía una tradición consolidada durante una generación de esfuerzos lacrimosos y pedigueños y a la que los norteamericanos se habían acostumbrado. De pronto se encontraron con una situación en la que a los negociadores españoles no les interesaban demasiado los añejos planteamientos.

Washington se quedó sin poder espejear el señuelo de sus contrapartidas, ya muy devaluadas.

En los primeros escarceos de alto nivel, Shultz suscitó el tema de la financiación que los norteamericanos otorgaban para que España adquiriese material. Felipe González replicó que no la quería pero que si Washington necesitaba créditos, España estaba dispuesta a conceder alguno a los Estados Unidos. No cabe duda de que el presidente español consideraba que su interlocutor representaba a un país serio y solvente. El clima había cambiado de manera radical y ello se tradujo, de manera adecuada para los intereses españoles, en el convenio de cooperación para la defensa del 1 de diciembre de 1988 que, modificado parcialmente por el protocolo de enmienda de 10 de abril de 2002, sigue constituyendo la base de la relación contractual entre España y los Estados Unidos en la actualidad.

Señoras, señores:

En la historia de las relaciones bilaterales el convenio de 1988 constituye el contrapunto exacto de los pactos de 1953. Lo que éstos habían protocolizado en términos de dependencia con respecto a las actuaciones norteamericanas en cuanto al manejo de las bases o instalaciones, se convirtió en un equilibrio medido de cargas y responsabilidades en el respeto más estricto de la igualdad soberana entre las partes.

Que la base contractual no es el único mecanismo que determina la alineación es evidente y la ulterior gravitación gubernamental española hacia las posturas de Washington tras el 11 de septiembre de 2001 así lo demuestra. Pero *si la base contractual es mala, sesgada o desequilibrada es obvio que una cierta línea de comportamiento queda predeterminada*. Esta es, quizá, una de las lecciones más importantes que, en mi opinión, cabe extraer de la vieja relación bilateral hispano-norteamericana en el año en que ha cumplido sus bodas de oro.