



UNISCI Discussion Papers

EL CONVENIO HISPANO-NORTEAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA DEFENSA DE 1.12.1988

AUTOR¹:	MÁXIMO CAJAL Embajador de España
FECHA:	Octubre 2003

Media docena de fechas jalonan los seis años que transcurrieron desde que, de la mano de Leopoldo Calvo Sotelo, España ingresó en la Alianza Atlántica y firmó el Tratado de Amistad, Defensa y Cooperación con los Estados Unidos, el 30 de mayo y el 2 de julio de 1982 respectivamente, y el 1 de diciembre de 1988, día en que, siendo Felipe González presidente del Gobierno, se suscribió el Convenio de Cooperación para la Defensa con los Estados Unidos de América, que sustituyó a aquel texto y que es el objeto de estos comentarios. Se sucedieron así el 23 de octubre de 1984, en que se debatió en el Congreso de los Diputados el llamado *Decálogo*, que trazaba las grandes líneas de la política del PSOE en materia de paz y seguridad; el 12 de junio de 1985, fecha de la firma del Tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea; el 12 de marzo de 1986, día en que se celebró el referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica; el 14 de noviembre de 1987, en que Madrid se adhirió al tratado de No Proliferación, y el 14 de noviembre de 1988, cuando España ingresó en la Unión Europea Occidental. Pocas semanas después, en las postrimerías de aquel año y en los primeros días de 1989, las Fuerzas Armadas españolas participaron, por primera vez en su historia, en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Se fueron cumpliendo así los compromisos asumidos catorce años antes en el Programa de Paz y Seguridad.

El Convenio de 1988 no fue, desde luego, producto de una improvisación, como tampoco fue improvisada la postura negociadora que desembocó en su conclusión. Ni aquella ni el resultado final se explican fuera de contexto. Quizá en Washington no acabaron de entenderlo. Me atrevería a decir que todo, o casi todo, ya estaba explicitado en el *Decálogo* y, por decantación, en los términos del Referéndum de marzo de 1986. La posición española respondía, por supuesto, a una decidida voluntad política de superar el lastre que venía arrastrando España desde aquel 26 de septiembre de 1953, del que ahora se cumple medio siglo, en que Madrid firmó con Washington un pacto manifiestamente desigual en el que, para el régimen de Franco, lo que primaba desde luego era la implícita garantía de supervivencia que tal acuerdo implicaba. Algo semejante, en lo temporal, a lo que en otro ámbito pudo representar el Concordato concluido aquel mismo año con la Santa Sede. Aquel pecado original pervivió a lo largo de los acuerdos que se firmaron con posterioridad a los Pactos de Ayuda para la Defensa Mutua de 1953: el Convenio de 1970 y el Tratado de 1976, negociado durante los estertores del franquismo. Esa lacra congénita salpicó incluso al Convenio de 1982. Este acuerdo, en efecto, presentaba unas características especiales. Reflejaba, de una parte, los esfuerzos españoles tendentes a salvaguardar más y mejor la soberanía sobre las facilidades concedidas a los Estados Unidos, pero, por otra, no pudo desembarazarse por completo de la anomalía que significaba la ausencia de la cláusula de alianza que, desde siempre y siempre sin

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI



éxito, Madrid trató de conseguir. Situación ésta tanto más llamativa cuanto que, cuando se firmó el Convenio, en julio de aquel año, España ya había ingresado en la Alianza Atlántica, aun cuando por entonces hubiera faltado tiempo para precisar las modalidades de su inserción en la estructura militar integrada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. A falta de aquellas garantías defensivas, la parte española procuró compensar en cada ocasión el desequilibrio resultante mediante contraprestaciones de muy diversa naturaleza; lo que se ha dado en llamar “bases a cambio de ayuda”. También sucedió así en la negociación que condujo al Convenio de 1982.

Había, desde luego, más ingredientes en el camino un tanto laberíntico que condujo al resultado que se refleja en el acuerdo firmado en diciembre de 1988. Uno de ellos, el más decisivo acaso, el pie forzado con que se encontró el primer gobierno de Felipe González tras su triunfo en las elecciones generales de 1982. Seis meses antes, el gobierno de Calvo Sotelo, con su decisión de meter a España en la Alianza Atlántica, a la que el Congreso había dado vía libre el 29 de octubre de 1981, condicionó en gran medida la libertad de acción del Partido socialista, en buena parte de cuyas filas el escaso entusiasmo por la OTAN sólo era comparable al sentimiento neutralista de un importante segmento de la opinión pública española. Pie forzado que, sin embargo, facilitó las cosas a quienes, en la izquierda, por consideraciones de coherencia con su vocación europeísta y de solidaridad con los países que acabarían siendo socios y aliados de España, se mostraban partidarios convencidos de nuestra adhesión al Tratado de Washington paso éste que, por lo demás, parecía inevitable si pretendíamos ingresar en la CEE. Pero el gobierno español también acabó por descubrir su juego en aquel vidrioso terreno, porque del *Decálogo* se desprendía, sin asomo de duda, que España, la España gobernada por el PSOE, abandonaba definitivamente la opción neutralista, veleidad que en algún momento cupo vislumbrar en los tiempos, nada lejanos por otra parte, de Adolfo Suárez, y dejaba simultáneamente bien sentado que su propósito de adelgazar los efectivos norteamericanos llevaba aparejado, por definición, el mantenimiento del vínculo defensivo bilateral con los Estados Unidos. Cabía suponer que estos datos tampoco escaparían a la perspicacia del Departamento de Estado y del Pentágono.

El ingreso en la Alianza Atlántica colmaba, en efecto, una de las más graves lagunas de los anteriores acuerdos hispano-norteamericanos, al dar a España, por elevación, al *status* de aliado que aquéllos le negaron. Despejada definitivamente en el Referéndum de marzo de 1986 la incógnita de nuestra permanencia en la Alianza, con ella se aprobaron también los otros dos términos de la pregunta que fue sometida en dicha consulta: la desnuclearización del territorio nacional y la progresiva reducción de la presencia militar de Estados Unidos.

No podía Washington llamarse a engaño acerca del rigor del planteamiento español. Quizá creyó que la reducción era tan sólo una finta para hacer pasar con mayor facilidad en la opinión pública la cuestión de la OTAN, o que, a la postre, Madrid acabaría aceptando una disminución cosmética de sus efectivos, de tal modo que el *statu quo* quedara preservado en lo sustancial, objetivo que desde un primer momento los norteamericanos persiguieron con ahínco. Y, sin embargo, las señales de que aquello iba en serio se habían prodigado. No hubo sorpresas. El primer aviso había sonado precisamente el 23 de octubre de 1984, en un marco solemne cual era el debate sobre el estado de la nación en el Congreso de los Diputados. Fue allí donde Felipe González presentó los diez puntos del Programa de Paz y de Seguridad, un proyecto global en el que ya se anticipaban las tres opciones que constituirían los términos del referéndum que se celebraría año y medio más tarde. La segunda llamada de atención, no menos formal aun cuando el contexto fuera diferente pero, si cabe, más propicio, se produjo el 6 de mayo de 1985, con ocasión de la visita oficial del presidente Reagan a España. Aquel día se reunieron en el palacio de Santa Cruz Fernando Morán y George Shultz; el ministro español de Exteriores comunicó al secretario de Estado norteamericano el propósito de Madrid de



proceder a una actualización de la relación bilateral adecuándola a los cambios estratégicos que se habían producido, cambios que impedían que el *statu quo* se mantuviera inalterado por más tiempo. La permanencia de España en la OTAN, fuera de la estructura militar integrada, llevaba aparejada la necesidad de una reducción de la presencia militar americana. Para ello, Morán proponía - sin esperar a la celebración del Referéndum como, pretendía Shultz -, el inicio a la brevedad posible de conversaciones previas seguidas de negociaciones con vistas a la revisión del nivel de los efectivos militares norteamericanos. El mensaje no podía ser más claro. En términos semejantes se manifestó Felipe González en su entrevista con Reagan. Quizá la delegación norteamericana quedó sorprendida, no gratamente desde luego, por la postura española. Tal vez no había sido adecuadamente alertada por sus servicios. Quizá hubieran preferido que tan enojosa cuestión no se pusiera sobre la mesa en un viaje oficial del presidente de los Estados Unidos de América. Pero ¿acaso los negociadores españoles habrían tenido alguna credibilidad más adelante de haber dejado pasar tan señalada oportunidad? Sea ello lo que fuere lo cierto es que el 10 de diciembre de aquel mismo año un Comunicado Conjunto hispano-norteamericano anunciaba que en el curso del primer semestre de 1986 se pondría en marcha negociaciones previas en el proceso que condujera a la renovación del Convenio vigente, uno de cuyos objetivos sería ajustar la presencia militar de los Estados Unidos al nivel que ambas partes estimaran necesario. Aquellos ajustes implicarían una disminución escalonada de la presencia norteamericana basada en la asunción por las Fuerzas Armadas españolas de algunas de las misiones realizadas por las norteamericanas, de tal modo que se mantuviera la capacidad global defensiva y el nivel de seguridad de los dos países y de sus aliados.

Pero entre el 10 de diciembre de 1985 y el 15 de enero de 1988, en que una Declaración Conjunta anunciaba la salida del ala táctica 401 de la base aérea de Torrejón, junto con determinados cambios en el modelo tradicional de los anteriores acuerdos defensivos, transcurrieron algo más de dos años durante los que quedó patente que españoles y norteamericanos tenían un planteamiento muy diferente acerca de cuál había de ser el objetivo del anunciado proceso de revisión del Convenio de 1982. Aquellas divergencias de fondo ya habían aflorado a lo largo de las conversaciones que las dos delegaciones habían mantenido los días 23 a 25 de octubre y 9 y 10 de diciembre de 1985, fecha de la publicación de aquel Comunicado. Los estudios que se había acordado realizar - la contribución a la seguridad europea y occidental de las fuerzas norteamericanas estacionadas en España y las necesidades resultantes, a cargo de Washington, y la contribución española al mismo objetivo de seguridad así como sus implicaciones sobre la presencia militar norteamericana en España, a cargo de Madrid -, pusieron ya claramente de manifiesto la distancia que separaba a uno y otro enfoque. Para la delegación española la permanencia en la Alianza Atlántica, la modernización de las Fuerzas Armadas españolas, las misiones que asumirían y su mejor coordinación con las norteamericanas, pero también con las de los otros aliados, implicaban un cambio cualitativo en su contribución a la seguridad europea y occidental, lo que permitía un recorte significativo de los efectivos estadounidenses sin por ello menoscabar la seguridad común. Para los negociadores norteamericanos su presencia militar en España era una pieza vital en la estrategia de disuasión frente a cualquier veleidad agresiva de la Unión Soviética, sobre cuya aplastante superioridad militar, tanto en hombres como en todo tipo de material nuclear y convencional, ponían tal énfasis que llegaron incluso a debilitar la credibilidad de su argumentación. No hay que perder de vista que tan sólo cuatro años después caía el muro de Berlín, pórtico del subsiguiente desmoronamiento del Pacto de Varsovia. Revelaron también entonces los norteamericanos que el ala táctica 401 estacionada en Torrejón tenía como misión su despliegue avanzado, en Italia y Turquía, en apoyo de las operaciones de la OTAN. Así las cosas, España presentó formalmente su propuesta de reducción el 10 de julio de 1986, a la que Estados Unidos tardó seis meses en responder. Lo hizo el 3 de febrero de 1987, poniendo



sobre la mesa una contrapropuesta claramente cosmética consistente, entre otras cosas, en el traslado del ala 401 de la base aérea de Torrejón a la de Morón, siendo así que su salida del territorio nacional constituía el núcleo duro de la postura española y era condición *sine qua non* para abordar la negociación del nuevo acuerdo defensivo..

A aquellas alturas, principios de 1987, ya había transcurrido un año largo desde que por parte española se había explicitado, en términos estrictamente políticos, su voluntad de proceder a una reducción significativa, sin que por ello se hubiera modificado sustancialmente la recalcitrante postura norteamericana. Ni siquiera pudo atisbarse cambio alguno, antes bien al contrario, en la tensa entrevista que el ministro Francisco Fernández Ordóñez mantuvo en Bruselas con Shultz el 12 de diciembre de 1986, en la que este último llegó a amenazar con la retirada total de las fuerzas americanas, y aquél, sin inmutarse, le aceptó el envite. Hubo que esperar otros nueve meses para que Washington se rindiera a la evidencia. Lo hizo cuando, el 14 de noviembre, España notificó formalmente a Estados Unidos que no se procedería a la prórroga del Convenio de 1982, cuya vigencia expiraba el año siguiente. En el Comunicado Conjunto de enero de 1988, Washington aceptaba públicamente la retirada del ala 401 en cumplimiento de la decisión soberana del Gobierno español. Madrid, por su parte, en coherencia con su posición inicial de preservar la relación defensiva bilateral, daba seguridades sobre la continuidad de la utilización por Estados Unidos de instalaciones de apoyo y de autorizaciones de uso en nuestro país. Se ampliaba el plazo inicial del nuevo acuerdo a ocho años prorrogables por periodos anuales, y se dejaba constancia de que en dicho acuerdo no aparecería compromiso alguno relativo a asistencia militar o económica. La cooperación bilateral en los campos educativo, cultural, científico y tecnológico quedaría separada del acuerdo defensivo.

España había alcanzado sustancialmente los fines que se había marcado, tal y como fueron expuestos de manera formal a la delegación norteamericana en julio de 1986. Washington había entendido finalmente que la reducción no tenía carácter instrumental sino que constituía un objetivo primordial de la política exterior de España, una de cuyas metas era, precisamente, normalizar las relaciones con los Estados Unidos, saneándolas, en particular en su dimensión de seguridad. Se había logrado una reducción sustancial de los efectivos estadounidenses y se había puesto fin a la viciada relación “territorio a cambio de ayuda”. Madrid, desde el primer momento, había anunciado que España renunciaba a las contraprestaciones, privando a la otra parte de una hasta entonces eficaz herramienta negociadora. España aceptaba la presencia militar de un aliado en su suelo en el ejercicio de su plena soberanía, Una vez asumido por Estados Unidos el principio de la retirada del ala 401, quedaba expedito el camino para la elaboración del nuevo acuerdo. Las negociaciones culminaron con la firma del nuevo Convenio el 1 de diciembre de 1988. También es cierto que, arrastrando los pies, Washington había ganado tres años.