

# UNISCI Discussion Papers

## LAS NEGOCIACIONES ENTRE ESPAÑA Y LOS ESTADOS UNIDOS (1953-1982): ALGUNAS CUESTIONES CENTRALES EN RETROSPECTIVA <sup>1</sup>

**AUTOR<sup>2</sup>:****ANTONIO MARQUINA BARRIO**  
**Director de UNISCI****FECHA:****Octubre 2003**

### 1. Introducción

La estrecha relación político-militar entre España y Estados Unidos, como en buena parte de los estados de Europa Occidental, tiene como punto de partida fundante la segunda guerra mundial. Sin embargo esta relación tiene unas características específicas. España, como consecuencia de la guerra civil, soportó y fomentó la presencia e influencia extraordinaria de los estados del Eje y de los partidos nazi y fascistas. España, una vez que comienza la guerra mundial se declara neutral, para pasar a ser no-beligerante y para, finalmente, perder la neutralidad al convertirse secretamente en un estado del Eje con la adhesión al Pacto de Acero (punto tercero del protocolo de Hendaya —Véase recuadro)<sup>3</sup>. Las consecuencias serán de extrema gravedad para la proyección internacional de España y el bienestar y las libertades de los españoles.

<sup>1</sup> Véanse sobre este tema los libros: Marquina Barrio, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*. Madrid, Ediciones Ejército y Marquina Barrio, Antonio: “La Política Exterior” en Gallego, José Andrés; Velarde, Juan; Linz, Juan; González, Nazario y Marquina, Antonio (1989): *Historia de España. España Actual. España y El Mundo (1939-1975)*, Madrid, editorial Gredos, pp. 447-623.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> En este año de 2003 se ha producido la muerte de uno de los protagonistas de la sumisión de España a los dictados de Eje, Ramón Serrano Suñer, quien, en vano, trató de reescribir la historia y su propia biografía. Creo que está en nuestro haber el haber demostrado por primera vez la adhesión de España al Pacto de Acero, como punto cardinal de la reorientación político-militar española y su graves consecuencias posteriores. Lamentablemente, la propaganda todavía perdura, incluso a nivel oficial, como pudimos comprobar en la Comisión Nacional para el estudio de las transacciones de oro del Tercer Reich, sobre cuyos resultados los investigadores tendrán que volver en algún momento.

**Contenido del Pacto de Acero**

(22 DE MARZO DE 1939)

Art.1: Contactos permanentes para entenderse en todas las cuestiones relativas a los intereses comunes.

Art.2: Consultas sobre las medidas a adoptar en caso de amenazas internacionales a los intereses y pleno apoyo político y diplomático para eliminar estas amenazas.

Art.3: Alianza militar en caso de guerra de un miembro del Pacto con otras potencias, poniéndose de su parte con todas las fuerzas militares de tierra, mar y aire.

Art.4 :Profundización de la colaboración en el campo militar y de la economía de guerra.

Contactos constantes para la adopción de las medidas necesarias para su puesta en práctica.

Art.5: No conclusión de un armisticio o paz por separado en caso de guerra.

Art.6: Compromiso de mantener y desarrollar de común acuerdo estas relaciones

Art.7: Entrada en vigor en el momento de la firma.

**Tratado constitutivo de la OTAN**

(4 DE ABRIL DE 1949)

Art. 3 Asistencia mutua

Art.4: Consultas ante amenazas a la integridad territorial, la independencia política y la seguridad de una de las partes.

Art.5: Un ataque armado contra una o más partes es considerado como un ataque contra todas las Partes.(en Europa o en América del Norte)

Art.3: Asistencia mutua.

Art.11: Ratificación y entrada en vigor.

Afortunadamente para España, su entrada en la guerra quedó condicionada a los intereses de Italia y Alemania, en el momento que lo considerasen oportuno, con la firma por España del Pacto Tripartito. El cambio del teatro estratégico con la invasión de Rusia por Alemania permitió que España no acabara firmando el Pacto Tripartito. Ello no fue óbice para que las servidumbres de todo tipo que imponía el Pacto de Acero en favor del EJE fueran llevadas a la práctica, abarcando desde el espionaje y servicios secretos a apoyos profundos e intercambios con la Gestapo, producción de armamento bajo licencia, exportaciones y reexportaciones prohibidas por los aliados, contrabando, apoyos entre Estados Mayores, construcción de instalaciones de comunicaciones militares, apoyo a submarinos o el envío de la División Azul, no tan espontáneo como se ha hecho creer.

Sobre estas bases que perduraron hasta el final de la guerra—nunca el Pacto de Acero fue denunciado por España—con matizaciones y cambios de rumbo muy tardíos—de forma especial los acuerdos sobre transporte aéreo y aviones ATC--, por la germanofilia, falta de visión y notable incompetencia de los servicios de información españoles, que consideraron hasta casi el final de la guerra que Alemania quedaría como una potencia en Europa, la homologación de España con los estados vencedores de la segunda guerra mundial era imposible. El régimen de Franco quedó aislado y los ejércitos españoles sometidos a una tremenda cuarentena. Tanto Estados Unidos como el Reino Unido decidieron en septiembre de 1945 no vender armamento ni otros productos de doble uso que pudieran servir para fortalecer las Fuerzas Armadas españolas.

El resultado, desde el punto de vista militar, fue la obsolescencia del material militar español y el retraso de la industria militar española.

Tras un intento en 1947 de eliminar el régimen de Franco por parte estadounidense, el régimen pudo consolidarse al encenderse la guerra fría con el golpe comunista en Checoslovaquia. Luego, la guerra de Corea hizo pasar a primer plano el interés del Pentágono por el territorio de la Península Ibérica, sorteando así la fuerte oposición política con respecto a la firma de cualquier arreglo con el régimen español. El año 1951 será el año que marque la puesta de práctica del NSC 74/4 sobre España, iniciándose los contactos para la consecución de los objetivos del NSC.



## **2.LA NEGOCIACIÓN DE LOS CONVENIOS DE 1953**

En las primeras negociaciones entre España y los Estados Unidos para el establecimiento de bases de utilización conjunta nos vamos a encontrar con los elementos definitivos esenciales de la relación bilateral que llegan hasta la disolución del Pacto de Varsovia.

La idea inicial norteamericana en las negociaciones con el régimen de Franco consistía en la utilización de España en la defensa común y no en la defensa de la península ibérica. El papel de España en el apoyo a la defensa de Europa y no en la liberación de Europa tuvo que quedar bien claro antes de iniciarse las negociaciones. Las ayudas debían prestarse únicamente con esta finalidad, si mejoraban las relaciones entre España y la OTAN, y su futura integración en esta organización.

Franco dio seguridades al embajador Stanton Griffis en marzo de 1951 de que "en alguna o todas las circunstancias, existiendo o no pactos, si España fuera adecuadamente armada, enviaría tropas al norte de los Pirineos para luchar en un frente común".

El entonces ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, en junio de ese año, afirmó ante el embajador William D. Pawley, adjunto de Acheson y asesor del presidente de la Joint Chiefs of Staff, general Bradley, que España estaba dispuesta a entrenar a millón y medio de hombres, de los que una parte razonable quedarían en España para la defensa territorial y el resto, debidamente equipados, acordado el mando, preferiblemente con el general Eisenhower al frente, lucharían en defensa de Europa occidental.

Franco afirmó un mes después ante un grupo de senadores que ayudaría a los países de la OTAN en caso de ser atacados, dependiendo, eso sí, de los acuerdos que se tuvieran. A la pregunta de si quería firmar estos acuerdos, respondió de forma afirmativa.

La posición española consistió en permitir la utilización de las bases españolas en tiempos de paz y guerra, pero no transferir bases a los Estados Unidos. Las bases, en consecuencia, habían de ser conjuntas. Durante la negociación, el punto central del interés español estribó, en consecuencia, en equipar las fuerzas armadas españolas para la defensa de España y actuar incluso más allá en caso de agresión soviética. Esta idea la volvió a repetir Franco ante el embajador Clement Dunn el 9 de abril de 1953. La guerra, si se producía, afectaría *irremediabilmente* a España, que se alinearía con los países occidentales. La *amenaza exterior* estaba perfectamente definida y asumida. En los momentos iniciales de la negociación se consideró por parte española que para la defensa de España, en un primer escalón, habían de movilizarse 22 divisiones, agrupadas en 10 cuerpos de ejército.

La modernización incluiría los regimientos de artillería, obuses, cañones y munición, tractores y camiones, material antitanque, material para dos divisiones acorazadas, material de transporte, jeeps y material antiaéreo.

No se trataba de equipar las 22 divisiones según los estándares de las divisiones norteamericanas.

En el campo naval, los requerimientos de la marina española consistían en la modernización de un crucero, 15 destructores, 8 cañoneras, 9 lanchas torpederas y 18 dragaminas.



En aspectos de miscelánea se incluían lugares para almacenamientos POL (Petrol, Oil, Lubricants), armamento, materiales especiales, municiones, y otros asuntos menores.

En el campo de la fuerza aérea, los requerimientos españoles se elevaron en un principio a 822 aviones a reacción del tipo F-84 y F-94; 322 aviones de prácticas, equipo de apoyo, artillería antiaérea y un programa de entrenamiento.

Como se puede comprobar, los requerimientos eran muy abultados. Este aspecto es importante para entender la posición española en las negociaciones posteriores. Ni que decir tiene que estas “cartas a los Reyes Magos” se tomaron siempre por parte estadounidense a beneficio de inventario.

Por parte española, hay que reiterar, se aceptaba la realización de misiones fuera de España, en función de la ayuda que se recibiese. El general Kissner, el jefe de la comisión negociadora, de hecho, propuso en el verano de 1952 un programa de ayuda militar de aproximadamente 415 millones de dólares por un período de 4 ó 5 años. A cambio España haría una contribución de 6 divisiones a las fuerzas del SHAPE.

Como por parte norteamericana no se había hecho la apropiación de fondos suficientes, salvo 125 millones de dólares, la parte negociadora española solicitó a partir del 1 de junio de 1952 que se solucionase la continuidad de la ayuda militar en los años siguientes. Reunión tras reunión se planteó la misma cuestión, y, en vista de la ausencia de respuestas clarificadoras, la parte española empezó a elevar el precio de la transacción, incrementando el precio del primer año y reduciendo la magnitud de las concesiones, como por ejemplo la utilización de las bases en tiempo de paz.

En consecuencia, los principales obstáculos en la negociación resultaron de la insistencia española en los siguientes puntos:

1. La garantía de la utilización norteamericana de las instalaciones militares españolas en tiempo de paz estaba sujeta a las seguridades de “adecuada” ayuda militar para satisfacer las necesidades de defensa españolas.
2. El desarrollo *paralelo* del programa de ayuda y la construcción de las bases.
3. La utilización en tiempo de guerra sujeta a la recepción previa de ayuda “adecuada” y a consultas previas.
4. Resistencia española a la utilización en tiempo de paz.

Aunque la parte negociadora norteamericana dio seguridades de apoyo al esfuerzo defensivo español, en función de la política para fortalecer la defensa de Occidente, durante un período de varios años, el apoyo quedaba sujeto a las limitaciones impuestas por las apropiaciones del Congreso, las prioridades existentes y los compromisos, las exigencias de la situación de Corea, el estado de los suministros y la situación internacional.

Estas seguridades, otorgadas por el embajador norteamericano en octubre de 1952, no habían sido suficientes, y el problema no quedará resuelto hasta que el Consejo Nacional de Seguridad decida ir adelante, una vez consultados los comités adecuados del Congreso, dando las seguridades oportunas de una ayuda militar y apoyo para la defensa que se extendieran durante un período de varios años.

Luego, en julio y agosto de 1953, se hicieron por parte española una serie de cambios en los borradores de los acuerdos, y por parte norteamericana se hicieron, a su vez, las contrapropuestas correspondientes, que no gustaron a los negociadores españoles, y que indujeron al general Franco a redactar una carta al presidente Eisenhower solicitando que los acuerdos se realizasen sobre una base más amplia.



No obstante, al mes siguiente se firmaban los acuerdos que iban a tener una duración de diez años.

Sobre los acuerdos hay que resaltar que el acuerdo defensivo no era un acuerdo de seguridad mutua. El artículo 3 contenía una cláusula secreta aneja que fijaba la forma y utilización bélica en caso de evidente agresión comunista, y en casos de emergencia, amenaza y agresión contra la seguridad de Occidente. Pero no fijaba con precisión los supuestos y zonas de utilización.

España quedó integrada en el dispositivo de defensa europeo sin las garantías existentes en los acuerdos firmados por Estados Unidos con otros países, al no existir un compromiso de defensa.

No quedó fijado ningún techo en cuanto al número de fuerzas norteamericanas que se pudieran instalar en España. La cifra barajada, sin embargo, no excedía de 10.000 hombres. Luego, con la activación de las bases, llegarían a cerca de 20.000.

El problema jurisdiccional creó pocos quebraderos de cabeza, aceptándose la fórmula de los acuerdos luso-norteamericanos en las Azores, que sorteaba los problemas que podrían derivarse de las disposiciones del Código de justicia Militar español y su aplicación a las fuerzas norteamericanas.

El tema de las armas nucleares no fue relevante en la negociación.

Al poco tiempo de firmados los acuerdos los asuntos y problemas de mayor entidad que fueron surgiendo hicieron referencia a las siguientes cuestiones:

1.- La vulnerabilidad de las bases españolas, cercanas a las grandes ciudades, en especial la de Torrejón, a los ataques nucleares de la Unión Soviética. Este punto fue considerado en el Ministerio de Asuntos Exteriores como "un fallo imperdonable" de los servicios de información españoles.

2.- La inestabilidad del norte de África y sus implicaciones en la definición de la "amenaza", que hasta entonces había sido definida como proveniente del Este. Este asunto acabará siendo sobrevalorado por parte española y, en consecuencia, servirá como un elemento gratuito y de no desdeñable importancia en el juego de desinformación y sobrepercepciones españolas, que posiblemente llegue hasta nuestros días.

3.- La insuficiencia de las ayudas norteamericanas para la preparación de los ejércitos españoles y, en caso de guerra, poder hacer frente a la defensa de España. No obstante, España, durante los primeros años de vigencia de los acuerdos recibió importantes ayudas de material militar. En el caso del Ejército de Tierra, el material suministrado llegó a significar el equipamiento de tres divisiones pentómicas.

4.- El impacto inflacionario de la construcción de las bases.

5.- El creciente déficit norteamericano y el descenso general de la ayuda militar en el exterior a finales de los años cincuenta.

6.- La falta de una absorción adecuada de los suministros militares por los Ejércitos españoles, sobre todo en el caso del Ejército de Tierra que siguió la política de almacenar y no utilizar buena parte de los suministros, haciéndose así obsoletos en el almacén.



7.- El fallido intento español de integración en la OTAN tras la firma de los convenios. El Reino Unido, --Francia pronto se mostró más receptiva-- y luego estados como Noruega, Holanda y Dinamarca cerraron el paso a las posibilidades españolas.

8.- La asignación de un papel a las fuerzas armadas españolas en el dispositivo de defensa europeo por parte de Estados Unidos. La defensa de la Península Ibérica y sus espacios aéreos y marítimos sería el papel que los Ejércitos españoles, en colaboración con los de Portugal y Estados Unidos, iban a tener.

9.- El cambio de estrategia norteamericana, quedando progresivamente obsoletas las bases de bombarderos atómicos de medio alcance.

Las negociaciones para la renovación de los acuerdos en los años sesenta tendrán así un color diferente a las mantenidas en 1952 y 1953.

### **3.LAS NEGOCIACIONES DE 1962-1963**

En los preparativos de la renegociación de los acuerdos el énfasis inicial se puso en la cantidad de dinero en contrapartida, unos 300 millones de dólares, cuya entrega no dependiese del Congreso, dadas las experiencias de los años finales de la vigencia de los Convenios, y en la adaptación de la industria militar española para reproducir los prototipos militares norteamericanos. Se decidió realizar una nueva negociación de los acuerdos y no proceder a una mera prórroga, restringiendo también la jurisdicción militar norteamericana.

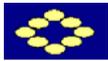
La nueva negociación se llevó esta vez por el ministerio de Asuntos Exteriores y más en concreto por el embajador de España en Washington, Antonio Garrigues.

Pero el interés norteamericano no era otro que la prórroga de los acuerdos.

El equipo negociador español, ante las dificultades de suministros que se preveían, pretendió elevar la categoría de los acuerdos, siguiendo las tesis de Antonio Garrigues. El embajador era consciente de que no se podían conseguir unas contraprestaciones adecuadas en función de la situación financiera norteamericana, por lo que, a su juicio, debía pedirse un precio político, la integración en la OTAN y el apoyo norteamericano para el ingreso en la CEE.

Estos temas, sin embargo, no tuvieron entidad en la negociación, dada la hostilidad que el régimen de Franco concitaba. Tampoco la supresión de la base de Torrejón y su traslado tuvo entidad en la negociación, ni el tema de las armas nucleares almacenadas, a pesar de haberse discutido. En realidad la negociación por parte española tuvo un fallo garrafal: la presentación de forma muy tardía de la posición española en la mesa de negociación.

Como tampoco existía intención norteamericana de firmar un tratado de seguridad mutua, hubo de buscarse un modelo que contemplara la necesidad de consultas con España para los cambios de importancia en armamentos y estrategia y al menos una declaración norteamericana, que fue aprobada por el presidente Kennedy, donde quedó establecido que el convenio formaba parte de los arreglos de seguridad de las zonas del Atlántico y del Mediterráneo, que la seguridad e integridad tanto de España como de Estados Unidos eran necesarias para la seguridad común y que una amenaza a cualquiera de los dos países y a las instalaciones conjuntas que cada uno proporcionaba para la defensa común afectaría conjuntamente a ambos países, y cada país adoptaría aquella acción que considerase apropiada dentro del marco de sus normas constitucionales.



En realidad esta declaración, que contenía aspectos de cierta sustancia defensiva, fue la consecución más importante de las negociaciones, que por falta de tiempo y ante la cerrada posición norteamericana, no hubo posibilidad de rematar de otra forma, limitándose prácticamente a una prórroga de los acuerdos con unas contrapartidas económicas reducidas. Se arrancó también una declaración de intenciones norteamericana sobre estrechamiento de relaciones técnicas y científicas entre ambos países para contribuir a la modernización rápida y eficiente de las fuerzas armadas y la industria militar española. Pero este asunto nunca fue de interés estadounidense.

De esta falta de tiempo negociador, por la grave deficiencia negociadora española, se tomó buena nota en las negociaciones de 1968-1969.

La década de los años sesenta va a registrar cambios estratégicos significativos. Las bases avanzadas de bombarderos atómicos quedarán progresivamente obsoletas, haciendo su aparición los ICBM y los submarinos atómicos como sistemas fundamentales de disuasión nuclear. España, cuando nadie los quería, aceptó sin contrapartida la presencia de submarinos nucleares en Rota, en una cesión del general Muñoz Grandes, de la que no tuvo conocimiento hasta más tarde el Ministerio de Asuntos Exteriores. Asimismo, dentro de las importantes cesiones norteamericanas a la Unión Soviética, tras la crisis de los misiles de Cuba, Estados Unidos retiró los misiles de alcance intermedio Thor y Júpiter de Turquía. En su lugar se desplegará la 401 ala táctica con misiones nucleares de alerta rápida OTAN en tiempo de guerra. Torrejón acogió este ala, que rotaría en el futuro entre Aviano e Incirlik hasta el final de la guerra fría, si bien con nuevos aparatos.

Hará también su aparición la Quinta Eskadra en el Mediterráneo y Francia se retirará de la organización militar de la OTAN.

En el caso español hay que destacar también el accidente de Palomares, que sensibilizará a la opinión pública española sobre las consecuencias de la tenencia y sobrevuelo de aviones con armas nucleares por territorio español.

#### **4.LA BÚSQUEDA DE UN TRATADO**

En las nuevas negociaciones, el centro de interés español volvió a ser la obtención de un tratado de seguridad mutua o una lista de material militar, si aquello no fuera factible, que por parte norteamericana se debía entregar como *quid pro quo* por la extensión de los acuerdos. El material se consideraba esencial para afrontar las necesidades de defensa españolas -al faltar la garantía de seguridad norteamericana- y los objetivos de interés común que habían de cumplir los ejércitos españoles dentro del dispositivo occidental, con todas las garantías.

De este modo el tema central de negociación fue en un principio el monto de la ayuda o contraprestación, al no acceder la parte norteamericana a la firma de un tratado de seguridad mutua. La negociación sobre este tema y la falta de una contrapartida mínimamente aceptable, condujo a la ruptura de la negociación por parte del general Díez Alegría, postura que acabó apoyando y adoptando el Ministerio de Asuntos Exteriores. Luego dio lugar a un proceso de reconducción de los acuerdos, y finalmente, a partir de finales de septiembre de 1968, a un período de consultas para su finalización.

En este período tuvieron lugar las conversaciones y acuerdos entre los generales Burchinal y Díez-Alegría, identificando las amenazas conjuntas y para cada país, su ámbito territorial, las tareas y misiones defensivas bilaterales y unilaterales, los planes y el entrenamiento, y, con todo esto resuelto, se pensaba acordar el monto de la operación, dando cobertura al paquete de suministros militares, que, por parte norteamericana, se quería



reducir. Este subterfugio no fue de utilidad pues, en una maniobra política, el Pentágono filtró *parcialmente* la información y la periodista Flora Lewis publicó un artículo que dinamitó la negociación en pleno hervor de la opinión pública norteamericana por la guerra del Vietnam.

A punto de expirar la prórroga se volvió a intentar por parte española la consecución de un tratado defensivo e incluso el ingreso de España en la OTAN. La parte norteamericana siguió centrada en la mera prórroga de los acuerdos, elevando algo las contraprestaciones. La postura fue totalmente intransigente.

En consecuencia, se prorrogó el acuerdo de mutua defensa hasta el 26 de septiembre de 1970, iniciándose en esta fecha la retirada del personal militar y auxiliar norteamericano con sus equipos de combate y defensa. Las bases serían puestas a disposición de las fuerzas armadas españolas y se concederían facilidades a Estados Unidos, en las condiciones y según las contingencias que se previesen, y la cooperación abarcaría sectores más amplios, económico, científico, técnico y cultural. La modernización de las fuerzas armadas españolas exigía un esfuerzo de adaptación de la técnica e industria españolas y la colaboración que se pactase con otros países. Este era un asunto fundamental.

Pero esta posición no pudo mantenerse durante mucho tiempo y el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, López Bravo, dio un giro notable a la política de dureza preconizada por Castiella. Los temas de discusión volvieron a ser el paquete de contrapartidas, que pareciese grande, y la consecución de un tratado, este punto ya en menor medida.

Con ello se conservaron los acuerdos firmados desde 1953, salvo el acuerdo defensivo y sus acuerdos complementarios; desaparecía la cláusula secreta de utilización unilateral norteamericana, y la declaración conjunta de 1963, estableciéndose que la cooperación para la defensa formaría parte de los arreglos de seguridad para las áreas del Atlántico y del Mediterráneo, quedándose a medio camino de lo propuesto y adelantando por parte norteamericana: la búsqueda de unos enlaces similares a los que Francia tenía con el SHAPE. Se creó un Comité conjunto de coordinación en materia de defensa, si bien los enlaces previsibles no se acabaron de desarrollar, pues por parte estadounidense nunca hubo interés en su desarrollo.

Las bases pasaron a ser españolas, pero poco se hizo para su control. Se estableció un nuevo estatuto jurídico para las fuerzas armadas norteamericanas, se reguló el número del personal civil y militar norteamericano, se prohibió el almacenamiento de armas químicas y bacteriológicas y se redujo el número de instalaciones de que disponían los norteamericanos, pues cada uno de los ejércitos españoles las había concedido "a su aire" en los años anteriores.

## **5.LA EXPLICITACIÓN DEL CONTEXTO OTAN**

Las negociaciones de 1971 y 1975 presentaron unas características bastante similares a las mantenidas en ocasiones anteriores.

De nuevo se pensó por parte española en la elevación de los acuerdos a tratado de defensa mutua, desapareciendo la concepción de utilización de bases a cambio de ayudas, y, enlazando con la OTAN; se consideró necesario participar en las decisiones de planificación de la defensa sin ser el aliado ciego; y la necesidad de que quedasen los territorios españoles cubiertos en un hipotético conflicto en el norte de África.



Es también en estas negociaciones cuando se hizo el primer planteamiento nuevo de utilización de las bases, haciéndose cargo de las mismas el ejército español con subvención norteamericana, y dando la posibilidad de utilización en caso necesario. Así se expuso para el caso de Torrejón.

Las contrapartidas, como indicamos, se orientaron a la obtención de una alianza defensiva y, una vez conseguida, la obtención de condiciones favorables para la compra de armamento y material, ayudas para la instrucción, mantenimiento y piezas de repuesto, así como ayuda tecnológica para la industria de armamento. La contrapartida de ayuda militar se cifró en mil millones de dólares.

Los planes militares españoles consistían en potenciar Rota, quitando importancia a otras bases.

Desde el punto de vista negociador, no se consideró factible la renovación automática del acuerdo de 1970 y se trató de conseguir unos acuerdos totalmente nuevos que fuesen antesala de la OTAN. El ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina, logró la firma de una declaración de principios similar a la existente entre Estados Unidos y la OTAN y se diseñaron un conjunto de comités semejantes a los existentes en la OTAN. Dada la dificultad de la negociación, la parte estadounidense generará una serie de gestiones con los países de la OTAN con la finalidad de conseguir la aceptación de España en la Alianza, pero sin resultados.

Por ello, no quedó otra alternativa que reducir el número de bases y negociar el monto de las contrapartidas que cubrieran las necesidades españolas, así como el precio de la adquisición del armamento.

En la negociación, la parte norteamericana pareció dispuesta a mantener únicamente Rota y el polígono de las Bárdenas, quedando las demás bases en situación de reserva. Se llegó a un acuerdo de principio sobre la retirada de los submarinos nucleares de Rota y también hubo acuerdo en no almacenar en suelo español armas nucleares y sus componentes.

La enfermedad del general Franco y la necesidad de contar con el apoyo estadounidense desinfló la posición negociadora española. Mas su posterior fallecimiento permitió alcanzar ciertas cotas que hasta entonces habían sido denegadas: la firma de un tratado, si bien de amistad y cooperación y no defensivo; la constitución de un Estado Mayor Conjunto para coordinación y planeamiento, con el fin de ligarse adecuadamente con la OTAN; y el detalle de las instalaciones que Estados Unidos podía utilizar, dejando de lado la reducción propugnada, en un principio, por parte española. El nivel de fuerzas norteamericanas destacadas en territorio español quedó también regulado, 13.400 hombres.

Años después, la negociación para la renovación de este tratado coincidió con las negociaciones para el ingreso de España en la OTAN. El cambio de estilo negociador iba a ser ya significativo, pues se partió de dos hipótesis, la primera, la integración de España en la OTAN, y la segunda, un acuerdo que no contemplaba este extremo.

Pronto se decidió jugar sólo con la primera hipótesis. Empero lo significativo de estas negociaciones fue la introducción de la distinción entre instalaciones de apoyo (IDAS) y autorizaciones de uso (ADUS) que va a marcar un hito en el control por parte española de las bases y su utilización, más allá de la zona de interés común cubierta por la OTAN. Las pretensiones españolas de conseguir amplias contrapartidas en ayuda militar, una cláusula de seguridad para los territorios de ambos países en caso de ataque, el estatuto de fuerzas, las



transferencias tecnológicas y las coproducciones o las compensaciones por la compra de material de guerra sofisticado, sólo se iban a conseguir dentro del contexto de la OTAN.

## **6.A MODO DE CONCLUSIÓN**

Se puede afirmar que el planteamiento negociador español desde las primeras negociaciones mantuvo la siguiente orientación:

El reconocimiento de las dificultades políticas para la integración en la OTAN y la aceptación sustitutoria de la relación con Estados Unidos, ante una percepción de amenazas similar a la de los demás países de Europa occidental, y la consideración de la imposibilidad de mantenerse al margen en caso de producirse una guerra. En consecuencia, y, dada la ausencia de una cláusula de seguridad en los acuerdos, la contraprestación había de consistir, independientemente del apoyo político al régimen de Franco, en la mejora de las condiciones económicas y militares españolas para poder hacer frente a la defensa del territorio español. Si la ayuda era grande, se consideraba, por parte española, que implicaba el envío de tropas más allá de las fronteras, aspecto éste puesto como condición por parte del NSC para el acercamiento a Franco.

En las posteriores negociaciones se puede encontrar una diferenciación notable. Dado que los Estados Unidos no podían seguir la política anterior de contrapartidas económicas, por su déficit voluminoso, se buscó la obtención de una contrapartida política y la cláusula de seguridad, elevando de rango los acuerdos, y buscando una ligazón y reconocimiento de la OTAN, en función de las aportaciones que España realizaba. Cuando esto se vio imposible de obtener, la consecuencia lógica fue la reducción de las facilidades otorgadas a los Estados Unidos. Empero, incluso las reducciones se hicieron inviables ante la necesidad de Franco de mantener con Estados Unidos unas buenas relaciones para sortear el aislamiento internacional. Por esto siempre jugó con ventaja la parte norteamericana. También hay que señalar el retraso endémico en las entregas de material acordadas por parte norteamericana en los diversos acuerdos, y considerado por parte española como táctica de presión. En otro orden, la industria de defensa española se resintió por estos convenios que contribuyeron a su debilitamiento.

En el transcurso de la relación bilateral se asistió a un proceso de progresiva reducción de la presencia norteamericana y un progresivo control de las instalaciones por parte de las fuerzas armadas españolas. A su vez, las fuerzas armadas españolas estrecharon sus relaciones de forma significativa con las fuerzas armadas estadounidenses, de forma especial la Marina y el Ejército del Aire, permitiendo su modernización y puesta al día, incluyendo suministros de material orientados en esta dirección. Estos lazos constituirán un activo intangible e indiscutible de influencia y para el avance de las posiciones, doctrinas e intereses estadounidenses en España.

Los Comités conjuntos que se establecieron nunca acabaron teniendo una entidad política satisfactoria, por falta de interés estadounidense, quedando relegados a meros instrumentos burocráticos.

La parte española tuvo conciencia de sus aportaciones a la defensa colectiva de la OTAN, y las negociaciones posteriores a la muerte de Franco ligaron los dos temas (negociaciones con Estados Unidos e integración en la OTAN), encuadrándose los acuerdos en el sistema al que habían estado ligados, de forma vergonzante y en situación cuasi colonial, desde 1953.



Una vez que la amenaza comunista desapareció, la cuestión de las posibles amenazas y riesgos comunes cobró otra dimensión, dada su no fácil definición, dificultades por distintas cercanías geográficas, e intereses comunes notablemente más difíciles de satisfacer con un reparto equitativo de resultados así como en la planificación y el proceso decisorio. La sustitución de la cesión de la geografía por proyectos comunes ambiciosos no está todavía plenamente al alcance, por la propia debilidad militar española y la ausencia de intereses globales españoles bien definidos, independientemente del discurso sobre terrorismo y cierta retórica sobre el mismo. La OTAN ha quedado relegada a una organización de servicios y coaliciones voluntarias. Su fuerza rápida de despliegue para la lucha antiterrorista no podrá hacer frente a posibles escenarios—que existen—de cierta intensidad de actuación más allá de la periferia europea, en función de los actores posiblemente involucrados. Con respecto a los intereses regionales, los escenarios en que puede moverse o pueda verse afectada España pueden hipotéticamente superar la relación bilateral y el propio contexto OTAN en función de las geometrías e intereses variables, y en función también de los intereses y actores ajenos que puedan involucrarse. Esta relación es, en consecuencia, buena, útil, mejorable (a nuestro juicio se debe clarificar qué influencia propia quiere España tener en el Estrecho, pues algunas doctrinas que se han mantenido desde hace años, especialmente por la marina, pueden ser ya cuestionables), pero no suficiente, de forma especial si se insiste por parte española en la diferenciación entre intereses europeos e intereses atlánticos, distinción que constituiría un tremendo error. En el plano europeo existe un algo más que la OTAN ya no cubre.