

Las relaciones hispano-norteamericanas desde la Segunda Guerra Fría hasta la crisis del comunismo soviético: de la cuestión de la OTAN al nuevo marco de cooperación¹

US-Spain Relations from the Second Cold War to the Soviet Communism Crisis: From NATO to a new cooperation framework

Misael Arturo López Zapico

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID: 0000-0003-2527-6794

Recibido: 31-8-2019

Aceptado: 14-11-2019

Cómo citar este artículo / Citation: LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (2019). Las relaciones hispano-norteamericanas desde la Segunda Guerra Fría hasta la crisis del comunismo soviético: de la cuestión de la OTAN al nuevo marco de cooperación. *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 19, pp. 19-49 <https://doi.org/10.14198/PASADO2019.19.01>

Resumen

El presente artículo analiza la evolución de las relaciones entre España y Estados Unidos desde la victoria socialista de 1982 hasta la caída del Muro de Berlín en 1989. Para ello se han revisado fuentes primarias de diversa procedencia y apenas usadas hasta la fecha. En primer lugar, se examina el debate respecto a la pertenencia de España en la OTAN y sus consecuencias para esas relaciones. En segundo término,

¹ Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación “España y Portugal ante la segunda ampliación de las Comunidades Europeas: un estudio comparado (1974-1986)” (HAR2017-84957-P), financiado por el Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

se aborda el referéndum español de 1986, junto a la renegociación de los acuerdos bilaterales que condujeron a la firma en 1988 del Convenio de Cooperación para la Defensa. Por último, se muestra hasta qué punto el reequilibrio en esas relaciones propició que España pudiera alcanzar una cooperación ampliada con Estados Unidos, siendo fundamental el vínculo de confianza personal generado entre Felipe González y George H. W. Bush.

Palabras clave: España. Estados Unidos. Guerra Fría. Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Felipe González. George H. W. Bush.

Abstract

This article analyses the evolution of US-Spain relationships from the Spanish Socialists' victory in the 1982 elections to the fall of the Berlin Wall in 1989. The work draws on a variety of primary sources scarcely used to date. The debate regarding Spain's NATO membership and its consequences for those relationships are examined in the first place. The second part deals with the 1986 Spanish Referendum and the renegotiation of the bilateral agreements leading to the Defense Cooperation Agreement in 1988. Finally, it illustrates to what extent the rebalancing of those relationships allowed Spain to extend her cooperation with the United States, on the basis of Felipe González's and George H. W. Bush's mutual trust generated thereafter.

Keywords: Spain. United States. Cold War. North Atlantic Treaty Organization (NATO). Felipe Gonzalez. George H. W. Bush.

Frente a la especial atención que ha suscitado el papel de Estados Unidos durante la transición a la democracia (Lemus, 2011), las principales síntesis históricas centradas en el ámbito bilateral han concedido mucho menos espacio al periodo socialista (Viñas, 2003: 471-510; Pardo, 2003: 47-49; Powell, 2011: 586-635). Dado que este vacío no puede achacarse a una falta de interés, la explicación más probable se encuentra en la cercanía temporal del marco de estudio y en las dificultades para acceder a fuentes primarias de entidad. Resulta muy preocupante que el diagnóstico que, hace casi una década, presentaba la historiadora Rosa Pardo (2011: 76-77) sobre las dificultades que encaraban los investigadores que se acercaban al estudio de la política exterior española siga desgraciadamente vigente. Ante las limitaciones impuestas para la consulta de fuentes primarias en los archivos públicos españoles (Pereira; Sanz, 2015; Malalana; Moreno, 2018), la propia Pardo ofrecía algunas soluciones. Estas pasaban por la búsqueda de documentación en otros países con unas condiciones de acceso menos restrictivas y por un mejor aprovechamiento de las fuentes orales. En este último punto se han producido avances esperanzadores (Pereira; Alija; López Zapico, 2018: 6-8), a lo que se ha de sumar que Estados Unidos es precisamente un modelo a seguir en lo que se refiere a procesos de desclasificación. Así lo corrobora la obra de reciente aparición debida a Morten Heiberg (2018).

Este breve estado de la cuestión sirve para introducir una aportación que busca, justamente, revisar con nuevos ojos fuentes primarias y secundarias ya utilizadas, a la par que incluir documentación no explotada hasta la fecha. Un amplio repertorio que sirve para visitar las dos primeras legislaturas socialistas y evaluar los condicionantes que operaron sobre una relación bilateral inserta en un marco mucho más amplio como era el de la segunda Guerra Fría y la crisis del socialismo soviético. El artículo se dispone en tres partes, íntimamente interconectadas entre sí, que procuran seguir un cierto orden cronológico, pero sin estar sometidas a una plena linealidad en la exposición. El primer apartado revisita el debate sobre la OTAN abierto en la sociedad española y sus ecos sobre las relaciones hispano-norteamericanas. La segunda parte analiza el nuevo escenario abierto tras el fin de la conocida como ambigüedad calculada del gobierno, abarcando el referéndum en el que se decidió la permanencia de España en la Alianza Atlántica y su efecto en la renegociación de los acuerdos bilaterales que desde 1953 unían los destinos de España y Estados Unidos. El tercer epígrafe se consigna a examinar la reconfiguración de la relación tras la firma del nuevo convenio y a evaluar el entendimiento entre los presidentes Bush y González hasta la caída del Muro de Berlín. Un apartado que conduce a unas breves conclusiones en las que se recapitula el tránsito de la política española de la dependencia a la influencia dentro del contexto del vínculo con Estados Unidos.

1. Los condicionantes del debate sobre la OTAN en España hasta el fin de la Segunda Guerra Fría

A comienzos de 1982 el cuarteto madrileño de raigambre punk Polanski y el ardor registró una maqueta que contenía un corte titulado “ataque preventivo de la URSS”. La canción se convirtió de inmediato en un clásico. Merced a su ritmo machacón y a una letra jocosa carente de mucho sentido, la banda supo conectar con una generación de jóvenes españoles familiarizada con el imaginario de la Guerra Fría y la política de bloques. Es conocido que la Alianza Atlántica tuvo especial presencia en el debate político de la España de los ochenta. Tanto es así que acabó dejando su impronta en la cultura popular de la época, existiendo sobradas muestras de ello en el humor gráfico del periodo, o en otras composiciones musicales con una carga crítica mucho más evidente que el tema de Polanski y el ardor. Resulta interesante observar que estas canciones también contenían un completo catálogo de tópicos y diatribas dirigidas contra la política exterior estadounidense. Circunstancia que encuentra explicación en la particular trayectoria de las relaciones hispano-norteamericanas durante la dictadura franquista, las cuales se vieron muy condicionadas por la firma de los pactos de 1953 que otorgaron a la superpotencia la posibilidad de disponer de bases militares en territorio español (Termis, 2005).

Fruto de tal vinculación, y al compás del desarrollo de movimientos antibelicistas, el eslogan político más coreado para mostrar la desaprobación hacia la política exterior de Washington fue durante años el de “OTAN No, bases fuera”. Un poderoso mensaje que fue adaptado por la oposición socialista para dotarlo de nuevos matices que facilitasen un eventual reajuste ideológico cuando hubieran de ocupar responsabilidades de gobierno. Efectivamente, el presidente y sus colaboradores tuvieron que emplearse a fondo para evitar que la consulta sobre la permanencia de España en la OTAN descarrilara. Lo ajustado del resultado sirve para subrayar la polarización de la sociedad respecto a la cuestión (Del Val Cid, 1996), así como su capacidad para movilizar a determinados sectores de la izquierda (Treglia, 2016).

Sin embargo, resulta preciso ser precavidos a la hora de analizar lo que escondían cada una de las posiciones enfrentadas en el referéndum celebrado el 12 de marzo de 1986. Volviendo a la composición musical con la que se abre el presente artículo, hallamos en su letra una pista nada desdeñable. El cantante de Polanski y el ardor confesaba que no le “molaba” la OTAN, pero tampoco lo hacía el Pacto de Varsovia. Pese a su frivolidad, la canción refleja la voluntad de muchos españoles de evitar decantarse por ninguno de los bandos en conflicto. Unos por desconocimiento, otros por convencimiento, moviéndose desde posturas de corte neutralista a otras abiertamente pacifistas.

Todo ello sirve para ilustrar hasta qué punto la confrontación bipolar estuvo sujeta en el caso español a una lectura marcadamente interna. En absoluto todos los que reclamaban la salida de la OTAN aspiraban a transformar a España en un satélite comunista. La Unión Soviética presentaba a mediados de los ochenta poca capacidad de atracción para la sociedad española. Al menos como modelo político, ya que la llegada al poder de Mijail Gorbachov sí que estuvo acompañada de una mayor atención hacia el devenir de la superpotencia, e incluso de cierta simpatía por el líder soviético y su esposa. Nada, por otro lado, diferente a lo experimentado en otros países y para lo que se acuñó el término “gorbimanía” (Basterra, 1987). Tampoco aquellos que votaron afirmativamente en el referéndum deben catalogarse de forma automática como atlantistas o pro-americanos. Muchos se decantaron hacia el sí por puro seguidismo de los designios de un líder tan carismático como era Felipe González.

No resulta extraño, por todo ello, que Washington asistiera con preocupación al espinoso espectáculo abierto en torno a la cuestión de la OTAN. Después de la adhesión de España a la Alianza, se había firmado un nuevo Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación. El mismo, que sustituía al Tratado en vigor desde 1976, fue alcanzado en términos muy favorables para los intereses de la superpotencia (Linares Seirul-lo, 2008: 481). De ahí que la llegada del PSOE al poder supusiera para la administración Reagan un retroceso respecto al clima de entendimiento mantenido con el gabinete encabezado por Leopoldo Calvo-

Sotelo. Tal afirmación no implica necesariamente hablar de desencuentro, incluso a pesar de la patente incomodidad que en los círculos diplomáticos provocaba la presencia de determinadas personalidades en el primer equipo de gobierno socialista. La pronta identificación de González como un político moderado a ojos de la inteligencia norteamericana, sumada a la ratificación del Convenio con una pequeña enmienda relativa a la Alianza Atlántica que quedó recogida en forma de protocolo adicional, propiciaron que los términos de la relación se situaran en una cierta tónica de normalidad². Hablando de percepciones, tampoco se cumplieron las expectativas de Morán, quien recomendaba al presidente el nombramiento de Gabriel Mañueco como nuevo embajador en Washington “dadas las negociaciones difíciles y previsiblemente largas para reformar eventualmente el texto de los nuevos Acuerdos”³.

El nuevo escenario podría resultar menos acomodaticio, pero el arraigado compromiso de España con el bloque occidental se mantenía incólume. El principal punto de fricción, como ya se ha señalado, radicaba en la pertenencia del país a la OTAN. Los socialistas llegaron al poder habiendo contraído al respecto una deuda moral con sus electores (Mateos, 2016), muchos de los cuales se situaban en ese difuso neutralismo anteriormente señalado. Era, sin embargo, un posicionamiento un tanto superficial que, salvo para sectores altamente politizados o muy militantes, revelaba más bien un escaso conocimiento del intrincado tablero internacional. Romper con las dinámicas iniciadas durante el periodo dictatorial no resultaba sencillo, pero todavía lo era menos cuando se aspiraba a formar parte del concierto europeo occidental. Únicamente mientras España permaneció fuera de la Alianza Atlántica fue posible mantener abiertas algunas otras opciones, aunque no sin una buena dosis de voluntarismo.

En general, las mismas dependían de que el proceso se bloquease desde el exterior. Paradójicamente, se había extendido un mensaje simplificado que sostenía que el país estaba sometido a fuertes presiones externas para incorporarse al club atlántico. Es innegable que Estados Unidos llevaba años defendiendo el ingreso de España en la OTAN (Powell, 2011: 570), pero no deben obviarse otras variables igualmente importantes como, por ejemplo, el *timing* de la operación o el coste-oportunidad que esta tuviera respecto al resto de socios.

² *Spain: Socialists' Cabinet List*, 30-11-1982. CIA Records Search Tool (CREST). Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84T00301R000600010111-8.pdf>; *Spain: A First Look at The Gonzalez Team*, 12-1982. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP83-00857R000200030002-6.pdf>; *Memorandum for Mr. William P. Clark*. 11-4-1983. European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records, 1983-1989 (ESADNSCR83-89). RAC Box 6. Ronald Reagan Library (RRL).

³ *Carta de Fernando Morán a Felipe González*. 20-12-1982. Archivo de la Fundación Felipe González (AFFG) Signatura: FER0044769.

No fueron pocas las reservas que las naciones europeas pusieron sobre la mesa, discutiendo estas desde las dudas holandesas acerca de la durabilidad de la democracia española hasta cuestiones más prosaicas como el malestar portugués y griego ante un posible deterioro de sus capacidades de mando⁴. Una compleja y tupida red de intereses preñada de contradicciones y que invita a ser cautos frente a juicios apresurados.

Volviendo a las dificultades que presentaba en el encaje de España en la OTAN, conviene también rescatar el manido argumento de que la adhesión alteraría el inestable equilibrio mundial y de que, por ende, se corría el riesgo de provocar una reacción en cadena que aumentara la tensión bipolar con consecuencias fatales. Esta idea, interesadamente cultivada por la Unión Soviética (Rupérez, 1986: 172-177), fue una constante en el discurso de los principales partidos opuestos al ingreso. Cabe destacar que el temor a la reacción soviética no fue exclusivo de los políticos españoles. En una conversación mantenida en octubre de 1981 con Willy Brandt, el Secretario de Estado norteamericano se mostró muy favorable a la eventual incorporación de España⁵. Por ello quiso conocer las razones que llevaban a su interlocutor a mantener una postura reticente. El presidente del SPD sospechaba que Moscú aprovecharía la coyuntura para sumar un nuevo miembro al Pacto de Varsovia, conjeturando que la elección estaría entre Siria o Vietnam⁶.

El definitivo ingreso de España en mayo de 1982 sirvió justamente para disipar gran parte de estos temores. Por más que las sesiones en el Congreso se caracterizaran por el alto voltaje de las mismas, acompañándose las peticiones de un referéndum con acusaciones sobre el procedimiento leonino impuesto para el debate de una decisión que –según voces como las de Santiago Carrillo– suponía un “cambio radical de la orientación de la política exterior española” que alteraba “la tradicional política de neutralidad”⁷, el atlantismo defendido desde la bancada del gobierno supo leer con mayor precisión la situación geopolítica del momento. El disgusto soviético no se tradujo en un empeoramiento de la Guerra Fría en Europa, quedando España definitivamente atornillada al bloque occiden-

⁴ *NATO: Outlook for Spanish Entry*. 12-3-1982. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84T00301R000200010042-9.pdf>; *Spain-NATO: Prospects for Entry*. 19-4-1982. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84T00301R000200010176-1.pdf>.

⁵ *Call on Secretary by SPD Chairman Willy Brandt*. Telegram from Secretary of State (SECSTATE) to US Embassy (AMEMBASSY) in Bonn. 9-10-1981. US Department of State FOIA Virtual Reading Room.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Intervención de Santiago Carrillo*. Sesión plenaria. 27-10-1981. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, 191, 11317-11318.

tal a través de un mecanismo multilateral llamado a convivir con el tradicional marco bilateral regulado por los acuerdos con Estados Unidos. Cosa diferente es que una parte importante de la sociedad española mantuviera sus prevenciones y que, aunque en ocasiones lo hiciera recurriendo a proyectos más bien abstractos, albergara la esperanza de que la decisión pudiera retrotraerse.

Sin negar la falta de sintonía con el inquieto del Palacio de Santa Cruz, los informes de la inteligencia norteamericana acerca de los primeros pasos de la política exterior socialista revelan su confianza en que el nuevo gobierno mantendría el rumbo pro-occidental de la misma⁸. Únicamente existía prevención acerca de determinadas derivas tercermundistas y del interés del nuevo gobierno por ejercer una política más activa y comprometida hacia América Latina, siendo este ámbito un constante punto de fricción con los planteamientos promovidos desde Casa Blanca. De hecho, el tradicional intervencionismo de la superpotencia en el hemisferio occidental contribuyó a que se mantuviera en el imaginario colectivo español la extendida idea de que la OTAN era un mero instrumento al servicio del imperialismo yanqui. Una concepción demasiado limitada de lo que era la Alianza y que parecía olvidar que las naciones europeas también habían procurado desarrollar su propia agenda en el contexto general de la Guerra Fría, aportando una paleta de grises al panorama estrictamente dicotómico inherente a la acción exterior de Estados Unidos (Lundestad, 2004: 64).

Resulta factible que, como propone Ángel Viñas (2003: 473-478), los máximos responsables de la política socialista atravesaran inicialmente por una fase de absorción en la que entraron en contacto con nuevas realidades y actores en la esfera internacional. Según esta interpretación, la apertura a otros entornos, sumada a las nuevas responsabilidades de gobierno, acabó siendo crucial para atemperar sus percepciones sobre la acción exterior del Estado y sus implicaciones para la seguridad y la defensa del país. Esto no impidió que en el seno del PSOE persistieran otras corrientes de pensamiento. Es habitual ejemplificar la transformación del discurso socialista sobre la OTAN a partir de la trayectoria de Felipe González, sobre todo porque, con el paso de los años, el propio interesado ha tenido la habilidad de generar un relato auto-exculpatorio para hacer frente a sus críticos. El mismo se articula en torno a dos nociones íntimamente ligadas. En primer término, el interés general. González (2013: 33) aduce que no puede juzgarse por igual su desempeño como ciudadano de a pie que cuando es investido como presidente. En segundo lugar, el paso de la reflexión a la acción. La responsabilidad de gobierno implica, en su opinión, la obligación de superar la acumulación ideológica para avanzar hacia la gestión de los asuntos: “hemos dado pasos de la ética de las ideas a la ética de las responsabilidades” (Cebrián, 1985).

⁸ *Spain: Socialist Foreign Policy. 1-1983.* CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84S00555R000100050002-6.pdf>

No cabe duda que presentar a Felipe González como epítome del pragmatismo ayuda a fijar ese relato. A ojos de los observadores estadounidenses, la decisión de congelar la cuestión, a la par que se asumían los términos principales del convenio bilateral negociado por sus predecesores ucedistas, sería buena prueba de ese pragmatismo⁹. El mismo fue, ante todo, un vehículo para colmar la ambición de disponer de una mayor autonomía que permitiese, en último término, el despliegue de un proyecto propio liderado por González. Más allá del aprendizaje fruto del intercambio de ideas con otros mandatarios, o de la referida defensa del interés general, la evolución de la postura presidencial acerca de la OTAN solo se alcanza a comprender plenamente si se evalúa dentro de una estrategia mucho más amplia.

La documentación preparada por los analistas de la CIA vuelve a resultar reveladora. Si hacemos caso a su contenido, tenemos que a la altura de marzo de 1982 Felipe González ya había asumido que su llegada al gobierno no impediría la incorporación de España a la OTAN¹⁰. Así se lo habría confiado a un colega socialdemócrata nórdico, apostillando el informe que lo más sencillo para sus intereses sería que la adhesión se hubiera completado antes de los comicios, circunstancia que permitiría al nuevo gobierno sencillamente aceptar el *statu quo*. A este respecto conviene recordar lo ya anotado sobre cómo la entrada efectiva de España despejó muchas incógnitas y limitó las opciones reales de actuación (Viñas, 2003: 474).

Han sido muchos los que interpretan que la indefinición mostrada en campaña se mantuvo tras el desembarco del PSOE en la Moncloa, propiciando la ejecución de una maniobra dilatoria que permitiría al equipo de González conciliar las tensiones internas con los compromisos alcanzados con los socios atlánticos. Es lo que se conoce como la etapa de la “ambigüedad calculada”, expresión cuya paternidad ha sido reclamada por el propio Felipe González (Prego, 2001: 250). Si nos atenemos al relato canónico la misma concluyó el 23 de octubre de 1984 cuando, durante el debate del Estado de la Nación, el presidente del gobierno compartió con la cámara lo que se vino a conocer como el Decálogo (Puell de la Villa, 2013: 44-46). El jefe del ejecutivo levantaba por fin las cartas y proponía la conformación de un nuevo consenso que se articulara en torno a la permanencia en la OTAN –sin integración formal en la estructura militar integrada–, así como a otros puntos referidos a la no nuclearización de España, la conveniencia de una eventual integración en la Unión Europea Occidental (UEO), las políticas de desarme o la búsqueda de una solución definitiva para el contencioso de Gibraltar¹¹. En

⁹ *Spain-US: Protocol Signed*. 24-02-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01094R000100010050-0.pdf>.

¹⁰ *Spain: Socialist Plans on NATO Accession*. 19-3-1982. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84T00301R000200010066-3.pdf>

¹¹ *Intervención de Felipe González*. Sesión plenaria. 23-10-1984. DSCD, 157.

el ámbito bilateral se comprometía a explorar acuerdos en materia de cooperación defensiva con los vecinos de Europa Occidental, mientras que anticipaba su intención de reorientar las relaciones hispano-norteamericanas reguladas por el convenio mediante “un ajuste en la dirección de una progresiva menor presencia de fuerzas en nuestro territorio y de instalaciones de apoyo, de acuerdo con nuestros intereses nacionales”¹². Por último, durante su intervención se anunció también la decisión de convocar el referéndum para comienzos de 1986.

González tuvo que emplearse a fondo para que sus tesis sobre la OTAN recibieran el refrendo mayoritario durante el XXX Congreso Federal del PSOE celebrado pocos meses después. Un completo elenco de pequeñas batallas ganadas que no impedía que se mantuviera abierta la incertidumbre sobre el modo en el que se iba a comportar la sociedad española ante la consulta ahora que, en palabras del líder comunista Santiago Carrillo, el presidente del gobierno había consumado un “viraje de 180 grados”¹³. Más de tres décadas después, la pregunta que cabe plantearse es si realmente se trató de un cambio radical de dirección, o en el caso de Felipe González y de algunos ministros de su primer gabinete sería más preciso referirse a un giro de 360 grados.

Autores como Michael Marks (2002: 129) hablan de un proceso de convencimiento progresivo –relativamente rápido, en todo caso–, posiblemente motivado por el contacto con otros líderes occidentales. Una explicación que encaja con la antedicha fase de absorción, o con la etapa de maduración a la que hace referencia el diplomático Francisco Villar (2016: 138). Sin menoscabo de la utilidad de este aprendizaje, quizás sea más oportuno reconocer que Felipe González y sus más próximos colaboradores en materia de política exterior y defensa contaban ya con una orientación claramente definida desde su toma de posesión. Es algo que algún periodista de la época se atrevió a aventurar (Sarasqueta, 1984), pero que a la luz de las fuentes archivísticas cobra nuevo sentido. Así, a la confianza de González a su homólogo nórdico podemos sumar la información que un diplomático de la República Federal de Alemania (RFA) hizo llegar al Departamento de Estado acerca de lo tratado en una reunión mantenida entre el titular de la cartera de Defensa, Narcís Serra, y los diez embajadores de los países miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) en noviembre de 1983. Para el ministro, el gobierno había tomado la decisión de permanecer en la Alianza en el momento que envió a Morán a participar en la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrada en diciembre de 1982¹⁴. Además, aporta otros datos de interés,

¹² *Ibid.*

¹³ *Intervención de Santiago Carrillo*. Sesión plenaria. 25-10-1984. DSCD, 159, 7144.

¹⁴ *Spain and NATO: DEFMIN Serra's Meeting with EC Ambassadors*. Telegram from SECSTATE to AMEMBASSY Madrid. 16-11-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

como que para sacar adelante el referéndum veía necesario envolver [package] la cuestión en un marco político más amplio y presentarlo como una moción de confianza al liderazgo de González, al margen de que el proceso se facilitaría si el gobierno “tenía algo que mostrar a la población acerca de la CEE o Gibraltar”¹⁵.

A la espera de nuevas desclasificaciones documentales que corroboren definitivamente esa inmediata aceptación del *statu quo*, los indicios permiten cuanto menos explorar una hipótesis hasta ahora poco transitada. En la misma encontrarían acomodo dos ideas clave. La primera sería que la ambigüedad calculada se diseña específicamente pensando en el escenario nacional. Por tanto, desde el inicio de su mandato Felipe González –en franca conexión con el Departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno– desarrolló una política exterior basada en el convencimiento y no en la improvisación, siendo esta la segunda de las ideas. Si damos ambas por válidas las decisiones adoptadas hasta hacer público el decálogo cobran un nuevo sentido. Para empezar, ha de aminorarse el peso del cabildeo de los socios de la Alianza en los procesos de toma de decisión. El curso de actuación adoptado dependía de las líneas rojas que marcaba la convivencia en el interior del gabinete y del Partido, lo que explica el escaso éxito de las gestiones francesas para convencer a su contraparte española de los beneficios de una integración plena en la Alianza¹⁶. La no integración en la estructura militar de la OTAN era un compromiso imposible de romper en aquellas fechas, máxime ante el atento escrutinio que Morán ejercía desde Santa Cruz sobre la cuestión. Incluso con esas limitaciones tanto Defensa como Presidencia trataron con cautela de encontrar vías alternativas para profundizar en la colaboración¹⁷.

Como recuerda Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, director del mencionado Departamento de Internacional, la prioridad absoluta era fijar definitivamente el rumbo hacia la integración de España en la CEE. No es baladí que el primer encargo que recibe del presidente fuera preparar un plan estratégico sobre la cuestión (Fernández Fernández-Cuesta, 2019: 63-64). Una derivada del mismo fue que, ante las escasas garantías que ofrecía Francia en solitario para desbloquear la ansiada adhesión, se decidiera pivotar sobre la RFA. Así, tal y como explica Rosa Pardo (2011: 86), el apoyo que el canciller alemán recibió del presidente español en marzo de 1983 para la instalación de los denominados “euromisiles” tuvo pronto su repercusión en el seno del Consejo Europeo. Se inauguraba de esta manera la estrecha colaboración del tándem González-Kohl, rompiendo tabúes sobre los

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *NATO-Spain: Lobbying for Full Integration*. 1-12-1982. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84T00301R000600010115-4.pdf>.

¹⁷ *Spain: Gonzalez's Prospects*. 16-6-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01094R000300010083-2.pdf>.

límites del entendimiento entre un socialista y un democristiano. Cabe destacar que en aquel momento el SPD se oponía a la instalación en suelo europeo de misiles nucleares de alcance medio fruto de la estrategia de la “doble decisión” adoptada por la OTAN en 1979. Esta divergencia de criterio entre socialistas españoles y germanos no quedó resuelta tras la visita de Helmut Schmidt a Madrid, lo que llevó a Willy Brandt a escribir a González para abrir un nuevo foro de debate que permitiera clarificar la postura del SPD en materia de Seguridad¹⁸.

La autonomía con la que el presidente tomaba decisiones de calado en contra del criterio de Santa Cruz refleja la existencia de ese proyecto independiente en la acción exterior liderada desde Moncloa. Morán encarnaba las resistencias internas que obligaban al jefe del gobierno a actuar con cautela. Las visitas oficiales y los encuentros con personalidades norteamericanas, sumada a la indisimulada animadversión del embajador estadounidense Thomas Enders hacia el titular de Exteriores (Powell, 2011: 595-604), favorecieron que la figura de González saliera siempre bien parada en las comparaciones. Al desplazamiento del Secretario de Estado George Shultz a Madrid en diciembre de 1982 siguió el viaje de presidente del gobierno español a Estados Unidos en junio de 1983, el cual fue preparado con esmero por Julio Feo (2008: 217-224) para lograr proyectar una imagen positiva del político sevillano. La apretada agenda incluyó una larga entrevista con el entonces vicepresidente Bush, quien causó una grata impresión al mandatario español (Morán, 1990: 157-158)¹⁹.

Estos contactos, sumados a decisiones de gran calado como el compromiso para la adquisición de 72 cazas F-18A Hornet a McDonnell Douglas en detrimento de la opción de los aviones Tornado de fabricación europea, convencieron a las autoridades norteamericanas de la buena disposición de Felipe González hacia el vínculo bilateral²⁰. Calificado como un político “habilitado y determinado”, los analistas estadounidenses interpretaban que desde Moncloa se apostaba por una política de contrapesos²¹. Esta implicaba que a los avances en la línea de un mayor compromiso español con la Alianza, así como con la propia superpotencia, se sucedieran gestos menos complacientes como determinadas declaraciones sobre Centroamérica, o la negativa a conceder derechos de paso a los aviones que regresaban de las maniobras Bright Star²². Por ende, asumían que

¹⁸ *Carta de Willy Brandt a Felipe González*. 19-12-1983. AFGG. Signatura: FER0044703.

¹⁹ *Carta de George H. W. Bush a Felipe González*. 12-7-1983. AFGG. Signatura: FER0044704

²⁰ *Spain: F-18 Purchase Confirmed*. Telegram from Defense Intelligence Agency. 31-5-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

²¹ *Spain: González's Prospects*. 16-6-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01094R000300010083-2.pdf>.

²² *Spanish-US Relations*. 31-8-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00287R000501900001-8.pdf>.

era conveniente encajar con paciencia estos puntuales momentos de tensión en aras de ofrecer a González tiempo para alcanzar lo que este les había trasladado que eran sus objetivos a largo plazo: “fortalecer los vínculos con este país [Estados Unidos] y permanecer en la OTAN”²³.

Una lectura de la realidad demasiado condescendiente y ombliguista. Reducir las decisiones del gobierno a un mero tacticismo implicaba negar que detrás de ellas pudiera existir un verdadero proyecto para la política exterior española. Eran análisis estancados en tiempos pretéritos e incapaces de asumir –consciente o inconscientemente– la metamorfosis que acontecía ante sus ojos. No hay razones para pensar que González mintiera a Shultz cuando le trasladaba que “estaba muy satisfecho con el desarrollo de la relación bilateral, y esperaba que esta pudiera mejorar aún más”²⁴. Lo que quizás no captaba el Secretario de Estado era el matiz de que esa mejora pudiera ir en una dirección más favorable a España.

Dentro de la pedagogía que se quería trasladar desde la embajada en Madrid destacaba la idea de que la relación bilateral podría ser más productiva ahora que España formaba parte del club Atlántico. Un argumento de peso que no convencía a Morán, empeñado en desligar el vínculo entre las dos naciones del debate sobre la pertenencia a la Alianza²⁵. Es llamativo que, nuevamente, los estadounidenses no fueran conscientes de que usaban un razonamiento ambivalente, cuyo corolario era que “la participación en las instituciones europeas –sea la OTAN o la CEE– implican claramente tanto cargas como beneficios”²⁶. Esta fue justamente una de las ideas que el Departamento de Estado solicitó al primer ministro italiano que transmitiera a su homólogo español, en un intento por contribuir a que el gobierno español superara el debate sobre la Alianza Atlántica. A la vista de la respuesta de González estaban predicando a un converso²⁷. Era consciente de las ventajas que aportaba no fiar la estrategia de seguridad y defensa de España, prácticamente en exclusiva, a una conexión bilateral; pero también lo era del coste social que esto tenía. Por ello, antes de tomar ninguna otra decisión, precisaba de una mejora en las condiciones económicas de España, así como de avances en el proceso de integración en la CEE y en el contencioso sobre Gibraltar²⁸. Un panorama que

²³ *Ibid.*

²⁴ *Secretary's Meeting with Prime Minister Gonzalez*. Telegram from USDEL Secretary in Madrid to SECSTATE. 9-9-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

²⁵ *US-Spanish Council Meeting: Themes and Suggested Talking Points*. Telegram from AMEMBASSY Madrid to SECSTATE. 26-9-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

²⁶ *Spain and NATO*. Telegram from SECSTATE to AMEMBASSY Madrid. 8-10-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

²⁷ *Spain and NATO*. Telegram from AMEMBASSY Rome to SECSTATE. 15-10-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

²⁸ *Spain and NATO*. 5-12-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87R00529R000200130012-6.pdf>.

queda sintetizado en una frase contenida en un informe del Bureau of Intelligence and Research (INR) fechado en junio de 1983: “González tiene la sensación de no puede pedir al pueblo español que defienda a una Europa en la cual España no participa plenamente”²⁹.

Pese a que se suele tomar 1984 como el año clave para la redefinición de la política exterior española, como hemos visto, existen razones para sostener que en 1983 se dan pasos cuanto menos importantes. La conexión González-Kohl comenzaba a dar sus frutos, reflejando la documentación norteamericana la presión que el canciller alemán ejerció sobre Mitterrand para desbloquear los problemas económicos que atenazaban el proceso negociador para la adhesión de España a la CEE³⁰. A su vez, aunque sin las estridencias que algunos esperaban, el gobierno socialista procuró ensayar nuevas vías de actuación en otro escenario que, junto al continente europeo, consideraban trascendental: América Latina.

Así, en 1983 se produjeron contactos hispano-franceses para colaborar en el ámbito centroamericano y se acordó con Nicaragua la apertura de una nueva línea de créditos y ayudas³¹. La inteligencia estadounidense minusvaloraba la eficacia de estas acciones, definiendo el pensamiento socialista para América Central como “obnubilado por ilusiones románticas, ideas inconsistentes, y una falta de información objetiva [*hard information*]”³². Un juicio que revela la incapacidad de los analistas de la CIA para entender que se estaban sentando las bases para una creciente influencia española en la zona (Pardo, 2011: 89-90), la cual aspiraba a encontrar soluciones que paliaran los problemas estructurales y no meramente hacer de la región una extensión del conflicto bipolar (Cajal, 2010: 143-144).

Por último, aunque sea una cuestión en ocasiones situada en un segundo plano pese a sus implicaciones para la convivencia entre bloques, no debe olvidarse la voluntad demostrada por Felipe González para mediar entre los participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) de Madrid. La presentación de un conjunto de propuestas en junio de 1983 por parte del gobierno español contribuyó a que la Conferencia pudiera cerrarse en septiembre

²⁹ *Spain: The Risks of Socialist Moderation*. INR Assessments and Research. 23-6-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

³⁰ *Gonzalez-Mitterrand Meeting*. Telegram from AMEMBASSY Paris to SECSTATE. 23-12-1983. ESADNSCR83-89. RAC Box 6. RRL.

³¹ *Spain-France: Talks on Central America*. 1-2.1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01094R000100010125-7.pdf>; *Spain-Nicaragua: Financial Aid*. 3-5-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01094R000200010137-3.pdf>.

³² *Spain: The Socialists' Foreign Policy*. 11-3-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01094R000200010002-2.pdf>.

tras tres años de deliberaciones³³. En suma, todo un ramillete de actuaciones y gestos que, aunque en ocasiones acometidos con prudencia por la presión interna o por los propios límites que coartaban la capacidad de influencia de la España del momento, indican la existencia de una política que aspiraba a que su voz se escuchara cada vez con más fuerza en el concierto de naciones. Un país en tránsito hacia la influencia, siguiendo el esquema propuesto por Francisco Villar (2016).

2. La relación puesta a prueba: El referéndum sobre la OTAN y la negociación de un nuevo acuerdo

El fin de la ambigüedad calculada estuvo precedido de importantes avances en el desbloqueo de los obstáculos –esencialmente económicos– que dificultaban la adhesión de España a la CEE. El Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado en junio de 1984, allanó notablemente el camino (Powell, Ayer 2003 p. 105), si bien fueron necesarios ulteriores ajustes para que un año después se rubricara el Tratado que culminaba el proceso. Firma que vino acompañada de una crisis ministerial que incluyó la sustitución de Fernando Morán por Francisco Fernández Ordóñez al frente de Exteriores, queriendo suscribir con ella una cesura con la anterior etapa.

A la altura de 1984 es posible percibir en la documentación estadounidense nuevas preocupaciones respecto a España y la Alianza Atlántica. Por un lado, sin menoscabo de que incluso en sus cálculos menos optimistas siguieran vaticinando unas relaciones bilaterales aceptables³⁴, los rectores de la política exterior norteamericana juzgaban insuficiente que González les hubiera comunicado que divisaba “un papel dentro de la OTAN que se acerca, pero que no alcanza la completa integración militar”³⁵. Entendían que era preciso lograr un mayor compromiso que garantizase plenamente la seguridad del flanco Sur, aspirando además a que, en el medio plazo, se hiciera realidad la plena participación española³⁶. De lo contrario, la negociación de un acuerdo a la carta sentaría un peligroso precedente, por lo que confiaban en que los principales socios europeos – Bonn, París, Bruselas o Roma– les auxiliaran ejerciendo su influencia sobre González³⁷.

³³ *Spain: Proposal on CSCE*. 18-6-1983. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01094R000300010091-3.pdf>.

³⁴ *Spain, NATO and Western Europe*. 12-3-1984. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87T00126R000801080001-2.pdf>.

³⁵ *Memorandum for Mr. Robert C. McFarlane*. 23-5-1984. Philip Alphonse Dur Subject Files, Box 10. RRL.

³⁶ *Spain and the Western Security System*. 3-1985. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87T00573R000400440008-4.pdf>.

³⁷ *Spain, NATO and Western Europe*. 12-3-1984. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87T00126R000801080001-2.pdf>; *Spain: Gonzalez Mo-*

Por otro lado, la vinculación entre la permanencia en la Alianza con una reducción de las tropas norteamericanas acantonadas en España también fue sometida a análisis. Inicialmente conjeturaron que, a tenor de la falta de concreción de los términos de esta disminución, el jefe del gobierno básicamente tenía la intención de “utilizar el asunto como un recurso táctico contra los críticos de la OTAN, más que perseguir una rebaja sustancial de los acuerdos militares”³⁸. Tal diagnóstico fue matizado meses más tarde, asumiendo que cuando llegara el momento de negociar un nuevo convenio la postura española sería firme e incluiría la reubicación de las bases de Torrejón de Ardoz y Zaragoza, más allá de la reducción de efectivos³⁹.

Todas estas cuestiones estaban incluidas en el catálogo de temas preparado por la oficina de análisis europeo de la CIA con motivo del viaje de Ronald Reagan a Madrid, en mayo de 1985. El documento sintetizaba la postura del gobierno respecto a las bases militares, mencionando como principal novedad que, ante las malas expectativas, González quizás podría renunciar al referéndum y convocar en su lugar elecciones generales dada la debilidad del resto de competidores políticos⁴⁰. Incluso aceptando que el flujo de información entre las distintas agencias gubernamentales no es siempre el más adecuado, el recuento que hace Morán de la reunión celebrada con el Secretario de Estado en el marco de la visita resulta llamativo. Que Shultz reaccionase con “sorpresa” cuando se le comunica la voluntad del gobierno español de renegociar el convenio de 1982, indicando que “era la primera vez que conocía esta disposición” resulta poco convincente (Morán, 1990: 427). Más bien parece que con ello que el ministro de Exteriores se quisiera cobrar una pequeña venganza personal con Enders, a quien acusa de no hacer bien su trabajo.

La explicación parece sencilla. El titular de Santa Cruz se mantenía anclado en su razonamiento de que primero había que reequilibrar los términos de la relación bilateral y, posteriormente, acometer lo relativo a la OTAN. Una posición en las antípodas de la contraparte estadounidense, si bien esto tampoco había experimentado ninguna variación sustancial. Lo que sí había cambiado, siendo esto lo que enturbió la relación durante meses e hizo empezar con mal pie las negociaciones sobre el nuevo convenio, fue la fijación de Washington por hacer ver al gabinete socialista que someter la permanencia a un referéndum era un error.

ves *Closer to a Policy on NATO*. 21-6-1984. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00287R001100330001-5.pdf>.

³⁸ *Warning and Forecast Report for Europe*. 26-12-1984. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87T00573R000400440008-4.pdf>.

³⁹ *Spain and the Western Security System*. 3-1985. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87T00573R000400440008-4.pdf>.

⁴⁰ *Spain: Issues Gonzalez May Wish to Discuss*. 19-4-1985. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01058R000202780001-7.pdf>.

Felipe González y sus allegados eran conscientes de que la convocatoria del referéndum, pese a la incertidumbre que pudiera plantear el resultado, no podía evitarse. Se abre aquí un punto de fricción con las autoridades norteamericanas, que consideran la decisión un riesgo innecesario. Así trató de hacérselo comprender Shultz a González durante un encuentro en Nueva York en la sede de Naciones Unidas. La minuta interna redactada por el Departamento de Estado y los recuerdos del presidente español difieren frontalmente respecto al tono de la conversación (Prego, 2001: 253-255)⁴¹. Si seguimos el testimonio del político sevillano, se produjo un fuerte encontronazo al repetirse viejos esquemas sobre las contrapartidas por las bases, mientras que la fuente estadounidense presenta a un González interesado en obtener alguna clase de declaración pública que revelara que la superpotencia comprendía la postura del gobierno. Aspiración que quedó frustrada al ser desaconsejada desde la CIA⁴².

Máximo Cajal, quien en sus memorias registra una versión más cercana a la de la diplomacia norteamericana, nos ofrece la que parece una pista definitiva al señalar que el centro de la discusión radicaba en que a Shultz la fórmula del referéndum “le parecía anatema” (Cajal, 2010: 151). El nerviosismo que generaba en la Administración Reagan la consulta se explica porque todos sus pronósticos eran negativos. Únicamente el Director del INR, vinculado al Departamento de Estado, se desmarcaba de los mismos y confiaba en que el resultado diera un vuelco. El resto de agencias vaticinaban una derrota y ofrecían hasta tres fórmulas alternativas para desconvocar el referéndum⁴³. Con tales expectativas se entiende la escasa receptividad de los representantes de Estados Unidos cuando, a finales de octubre de 1985, se inauguraron unas conversaciones para abordar de manera amistosa la situación de la relación bilateral. Presentadas por la delegación española como el preámbulo a las negociaciones oficiales para alcanzar un nuevo convenio, los norteamericanos preferían calificarlas como un diálogo sobre la Seguridad europea. En el resumen preparado por el embajador de Estados Unidos en Roma, Maxwell Rabb, se aprecia la voluntad de evitar tomar decisiones precipitadas y de apurar al máximo las opciones para que el referéndum no tuviera finalmente lugar⁴⁴.

⁴¹ *Secretary's Meeting with Spanish Prime Minister Felipe Gonzalez, September 26*. Telegram from SECSTATE to United Nations US Mission. 28-9-1985. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87R00529R000100040084-8.pdf>.

⁴² *Suggested Discussion Item for Meeting with DepSECSTATE on Spanish-NATO Referendum*. 2-10-1985. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87R00529R000300260010-3.pdf>.

⁴³ *Spain: The NATO Referendum and US-Spanish Military Ties*. 10-1985. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87T00573R000400490007-0.pdf>.

⁴⁴ Telegram from AMEMBASSY Rome to SECSTATE. 28-10-1985. Peter R. Sommer Files (PSF), Box 90900. RRL.

Vista con perspectiva la posición de ambas partes resulta lógica. El gobierno español necesitaba presentar a la opinión pública que los tiempos verdaderamente habían cambiado y que el país había recuperado su soberanía tras años de sumisión (Schumacher, 1985). Felipe González consideraba que había pagado un alto precio político por haber pilotado el viraje del PSOE hacia el atlantismo y esperaba alguna clase de reconocimiento desde Washington⁴⁵. La reducción de efectivos se antojaba un recurso adecuado para conectar con las peticiones populares, aunque quedase lejos de cumplirse el eslogan de “OTAN no, bases fuera”. Por el contrario, los estadounidenses estaban cómodos con el marco bilateral, toda vez que este respondía de forma efectiva a sus intereses geoestratégicos en la zona. Mientras estos estuvieran asegurados les preocupaba poco que la política de Seguridad española fuera perfectible cuando esta era observada desde un prisma estrictamente nacional. Rechazaban la consulta porque, más allá de sentar un precedente, ofrecía a Madrid la posibilidad de pre-condicionar de manera unilateral las futuras negociaciones de un convenio todavía vigente hasta mayo de 1988 (López Zapico, 2018: 121). Además, convencidos de que incluso si los socialistas recibían un varapalo en el referéndum el vínculo con la OTAN podría mantenerse. ¿Por qué renunciar por anticipado a sus bazas negociadoras?⁴⁶

Las fuentes desclasificadas hasta la fecha no revelan que la relación entrara en crisis, ni siquiera cuando el gobierno hizo públicos los términos de la consulta recurriendo a una redacción menos ambigua de lo que en Washington se esperaba⁴⁷. Cosa distinta es que las comunicaciones entre el Departamento de Estado y la legación en Madrid permitan entrever la preocupación que acompañó a todos los actores implicados hasta la noche electoral. El debate sobre la política de paz y seguridad celebrado en el Congreso de los diputados el 4 de febrero fue especialmente lesivo para Felipe González, quien se vio sometido a duras acusaciones por parte de la oposición. Acosado por sus propias contradicciones, tuvo que comprometerse a que “si se pierde el referéndum, es evidente, señorías, que se saldría de la Alianza”⁴⁸. Días después el presidente se entrevistó con Enders, ante quien aseveró que tras una eventual derrota se veía capacitado para llevar a su partido a la victoria en unas elecciones generales y, en ese nuevo

⁴⁵ *Spain: Issues Gonzalez May Wish to Discuss*. 19-4-1985. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T01058R000202780001-7.pdf>.

⁴⁶ *Spain: The NATO Referendum and US-Spanish Military Ties*. 10-1985. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP87T00573R000400490007-0.pdf>; *Spain: Political and Economic Overview*. 26-2-1986. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000303440001-6.pdf>.

⁴⁷ *Spain and NATO: The Referendum Question is Posed*. Telegram from AMEMBASSY Madrid to SECSTATE. 31-1-1986. PSF, Box 90900. RRL.

⁴⁸ *Intervención de Felipe González*. Sesión plenaria. 4-2-1986. DSCD, 266, 11979.

contexto, revertir la decisión popular.⁴⁹ Además, insistió en que la condición de no incorporarse a la estructura militar integrada de la OTAN incluida en la papeleta no debía de considerarse vinculante. Como paso previo a la incorporación veía necesaria una resolución del contencioso sobre Gibraltar, pero aseguraba que en el ínterin la cooperación de facto de las tropas españolas en el marco de la Alianza sería plenamente viable. Durante la conversación el presidente reconoció que el debate le había hecho daño y que si la derecha pasaba de la abstención al no, la derrota sería inapelable. Enders era pesimista, comentando en el cierre de su mensaje que si González había sido demasiado confiado, Fraga y otros líderes de la derecha solo habían mirado por su interés particular [self-seeking]⁵⁰.

Hasta el último minuto las probabilidades de la victoria de la opción gubernamental parecían remotas, por eso en cuanto se conocieron los primeros resultados Enders se apresuró a emitir un informe muy optimista⁵¹. Manteniendo la cautela por no disponer todavía de un gran corpus documental, la tensión generada por el referéndum no llevó a que Estados Unidos tomara represalias contra España, probablemente aliviados por haber evitado un escenario más complejo.

Sí hubo, sin embargo, otras consecuencias quizás menos conocidas. En el ámbito de la inteligencia, los responsables de la CIA se plantearon la necesidad de evaluar cómo había sido el trabajo de sus analistas, toda vez que sus pronósticos no habían estado demasiado acertados⁵². La otra derivada tuvo importantes repercusiones en el proceso negociador abierto para estudiar los términos por los que debían de transcurrir las relaciones hispano-norteamericanas. El comportamiento de González llevó a que lo caracterizaran como un político que se guiaba por sus instintos y que confiaba más en la improvisación que en los planes a largo plazo⁵³. Una persona, por tanto, más cercana al tacticismo cortoplacista que a los grandes marcos estratégicos. Una percepción basada en las vueltas de tuerca que el político socialista tuvo que dar a sus argumentos para tener éxito en el referéndum, pero que opaca la idea planteada en el apartado anterior de que disponía de un claro diseño para la acción exterior del país, el cual pasaba por situar a España en una posición de mayor influencia en el tablero internacional.

⁴⁹ *Gonzalez Worried about NATO Referendum*. Telegram from AMEMBASSY Madrid to SECSTATE. 8-2-1986. PSF, Box 90900. RRL.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *NATO Referendum: A Solid Victory*. Telegram from AMEMBASSY Madrid to SECSTATE. 12-3-1986. PSF, Box 90900. RRL.

⁵² *Spain*. 13-3-1986. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP90G01359R000200090009-0.pdf>.

⁵³ *Spain: Political and Economic Overview*. 26-2-1986. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000303440001-6.pdf>.

Fue un error de cálculo que llevó inicialmente a plantear la posibilidad de que el mandatario sevillano se conformara con reducciones cosméticas respecto al número máximo de efectivos autorizados, o renombrar infraestructuras militares norteamericanas con las siglas de la OTAN⁵⁴. Curiosamente, en el mismo informe que recoge estas propuestas, se incide en que “a pesar de las perspectivas favorables, la senda de la cooperación hispano-norteamericana probablemente sea accidentada [bumpy]”⁵⁵. Se anticipaban unas arduas negociaciones bilaterales siguiendo la senda de las anteriores⁵⁶. Teniendo en cuenta que, en su documentación interna, los propios estadounidenses sostienen que sus principales objetivos fueron alcanzados en el Tratado de 1976 y en el Convenio de 1982, las quejas sobre la dureza de las negociaciones responden nuevamente a un caso de percepciones mistificadas⁵⁷. Esto abre la puerta a plantearse si la condición de Estados Unidos como superpotencia no provoca que las dificultades inherentes a cualquier proceso de negociación se sobredimensionen al entender que su postura es, por definición, la más cercana al bien común del bloque occidental.

El arranque de las negociaciones en julio de 1986 estuvo condicionado por un conjunto de elementos entre los que cabría destacar: el ataque de Estados Unidos a Libia en el mes de abril; la necesidad de acometer el proceso de adaptación de España a los requisitos de cooperación con la OTAN en los términos aprobados en el referéndum (Villar, 2016: 143-145); la sustitución de Enders por un nuevo embajador, Reginald Bartholomew; y, finalmente, los recortes presupuestarios en las partidas para ayuda militar norteamericana en el extranjero que afectaban no solo a España, sino también a Grecia, Turquía o Portugal⁵⁸. Sin embargo, lo que va a marcar todo el proceso fue el error cometido por la delegación estadounidense a la hora de evaluar cuáles iban a ser las pretensiones españolas. Por más que anticipasen que no resultaría fácil, intuían que las reclamaciones hispanas respecto a la retirada de efectivos y al uso de las bases cercanas a grandes núcleos urbanos podrían rebajarse:

⁵⁴ *Spain*. 1-4-1986. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000403750001-1.pdf>.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Spain: The NATO Referendum*. 17-3-1986. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP91B00874R000100140007-0.pdf>.

⁵⁷ *1976 Treaty with Spain*. 3-11-1982. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85M00364R000400530054-4.pdf>; *1982 Agreement with Spain*. 11-3-11-1982. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85M00364R000400530058-0.pdf>

⁵⁸ *September Warning and Forecast Report*. 23-9-1986. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP91B00776R000300110016-0.pdf>.

“González probablemente retendrá su capacidad de maniobra para alcanzar un acuerdo aceptable tanto para Washington como para la opinión pública española. [...] parece claro que España pujará fuerte para sacar la 401 [los F-16s del Ala 401] fuera de Torrejón. Con todo, creemos que existe una posibilidad razonable de convencer a los españoles incluso en esta cuestión”⁵⁹.

Nada más lejos de la realidad. Como el ministro de Exteriores Fernández Ordóñez explicó al recién llegado embajador, las bases eran una cuestión política, independientemente de que las delegaciones pudieran abordar las cuestiones militares y el resto de detalles. Su interlocutor trató de corregirle indicando que:

“la primera preocupación no era la política, sino la seguridad y nuestra relación. No estaba ignorando la dimensión política, pero ha de estar subordinada a lo que va primero. [...] Le dije que en cualquier circunstancia la seguridad es la primera cosa que un gobierno debe a su pueblo [...]”⁶⁰.

Esta disparidad entre los planteamientos políticos del gabinete socialista frente a la primacía del componente geoestratégico y militar preconizado por la administración Reagan fue lo que lastró todo el proceso (Villar, 2016: 150-151). Si hacemos caso a las remembranzas compartidas por Felipe González con la periodista Victoria Prego (2001: 266-267), el político andaluz dejó claro desde su primer encuentro con Bartholomew que las peticiones españolas eran genuinas y no una mera táctica negociadora. Pese a ello, el embajador, que venía precedido de una fama de correoso negociador y diplomático experimentado, defendió durante meses que Estados Unidos no debía ceder. Es más, en un telegrama remitido al Departamento de Estado insistía en la necesidad de hacer entender a Madrid que resultaba inviable plantear una reducción de tropas si esas funciones no eran cubiertas por fuerzas españolas. Destacaba además que, aunque la relación bilateral se insertara dentro del marco general de la OTAN, no cabía justificar ninguna reducción aduciendo que España acometería otras misiones de la Alianza⁶¹. Una concepción que sigue los preceptos de esa línea geoestratégica anteriormente delimitada, pero que obvia que el compromiso adquirido por el gobierno socialista con su ciudadanía para que el país se mantuviera dentro de la Alianza Atlántica.

En este sentido, Narcís Serra tiene la sensación de que la administración Reagan, movida por su pragmatismo, confiaba en que una vez superada la cita

⁵⁹ *Spain: Spanish Goals and Strategy in the Bilateral Security Talks*. 13-8-1986. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP88G01117R000501450002-4.pdf>.

⁶⁰ *FM Ordóñez on Bases*. Telegram from AMEMBASSY Madrid to SECSTATE. 8-11-1986. PSF, Box 90900. RRL.

⁶¹ *US-Spanish Base Negotiations and NATO*. Telegram from AMEMBASSY Madrid to SECSTATE. 24-10-1986. PSF, Box 90900. RRL.

electoral bastaba con encontrar “soluciones aparentes”, sin tener que “entrar en temas sustantivos” (Iglesias, 2003: 715). No era el caso. Y es que, como sentenció el Francisco Fernández Ordóñez en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso celebrada el 27 de febrero de 1987, es decir, cuando las espadas por todo lo alto en el proceso negociador:

“Lo que queremos es una relación equilibrada, no una relación de subordinación. Queremos una relación de aliados; queremos una relación igualitaria y no queremos una sobreinversión militar [...] Es decir, queremos un ajuste de nuestra posición”⁶².

Los términos en los que se negoció este ajuste han sido descritos con gran detalle por Máximo Cajal (2010: 151-208), quien encabezó la delegación española y que se refiere al proceso como una pesadilla (Cajal, 2010: 139). La limitada documentación primaria con la que contamos implica que la reconstrucción de las rondas negociadoras se haya realizado básicamente a partir de sus testimonios, complementados, bien por fuentes hemerográficas (Powell, 2011: 624-635), o bien por las comunicaciones del Departamento de Estado y los materiales del Consejo de Seguridad Nacional (Heiberg, 2018: 177-191). Quedan todavía muchos detalles que verificar, entre ellos el posicionamiento del rey Juan Carlos ante la negociación —en documentos internos norteamericanos se llega a afirmar que el monarca “según se dice no está de acuerdo con la propuesta del gobierno”—, pero es palpable que la postura de firmeza española acabó prevaleciendo⁶³. El 1 de diciembre de 1988 se firmó el nuevo acuerdo⁶⁴. El mismo, que tendría una duración de ocho años, adoptó la fórmula de convenio sobre cooperación para la Defensa, dejando por tanto atrás los acuerdos de amplios espectro que afectaban a otras facetas de la relación. La reducción de efectivos, que Ángel Viñas calcula que supuso la retirada de “4700 militares y cerca de 640 civiles” (p. 500), afectó sobre todo a las bases de Zaragoza y Torrejón de Ardoz. El abandono de esta última instalación provocó el traslado del Ala Táctica 401 a la base italiana de Aviano, toda vez que los altos costes de la operación frustraron el proyecto pensado para Crotone (Cooley, 2008: 208). El gobierno socialista pudo, por tanto, presentar el nuevo convenio como un refrendo a las condiciones fijadas en el referéndum de la OTAN, si bien la condición referente a las armas nucleares fue durante un tiempo escamoteada mediante un subterfugio legal (Powell, 2011: 632-633).

⁶² *Intervención de Francisco Fernández Ordóñez*. Comisión de Asuntos Exteriores. 27-2-1987. DSCD, 80, 3121.

⁶³ *Presidential Appointments and Scheduling*. 29-5-1987. WHORM Subject Files: CO Spain, Box 177. RRL.

⁶⁴ Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Defensa, anejos y canjes de notas anejas al mismo, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988. *Boletín Oficial del Estado*, 108, 6-5-1989, 13325-13345.

3. La cooperación ampliada en un marco de entendimiento más equilibrado

Dejando a un lado las interioridades del proceso negociador, aunque tomando como punto de referencia la reconfiguración de las relaciones hispano-norteamericanas, es conveniente advertir que las conversaciones se llevaron a cabo en un periodo clave para la reafirmación de la política socialista hacia el exterior. Los pasos iniciados desde la llegada al poder cobran una nueva dimensión tras la adhesión de España a la CEE, la permanencia de España en la OTAN y la victoria del PSOE en los comicios de 1986. Todo este capital experiencial acumulado, canalizado desde la sustitución de Fernando Morán por un ministro que compartía el mismo diseño programático que Moncloa, fue lo que permitió acelerar definitivamente el ritmo. A ello contribuyó igualmente el cambiante contexto internacional. A partir de 1985 se inaugura una nueva fase de Guerra Fría atenuada no carente de tiranteces, pero que no se tradujeron en grandes sobresaltos hasta la sorpresiva caída del Muro de Berlín (Martín de la Guardia, 2019).

En la documentación preparada por la oficina de análisis europeo de la CIA para instruir al embajador Bartholomew acerca de su nuevo destino se menciona lo siguiente:

“Si bien España está firmemente comprometida con una política pro-occidental, González quiere reforzar el pilar europeo de la Alianza y perseguir una política exterior más independiente en el Tercer Mundo”⁶⁵.

Un diagnóstico sintético, pero que lograr captar muy bien la disposición del presidente del gobierno a seguir manteniendo el vínculo bilateral con Estados Unidos, sin por ello sacrificar su autonomía. América Latina es uno de los escenarios donde dicha independencia estaba llamada a cobrar un mayor protagonismo. En ese mismo informe se señala que Madrid estaba tratando de jugar un papel más activo en el área, habiendo paliado su falta de recursos mediante el cortejo de los líderes regionales⁶⁶. Efectivamente, el apoyo al proceso de Contadora fue una declaración de intenciones, pero los analistas aún no alcanzaban a vislumbrar la intención de González de situar a España como nexo entre la CEE y los países latinoamericanos, alcanzando por esta vía una mayor influencia de la que hubiera tenido a través de iniciativas conjuntas con Washington.

No sin dificultades, la actitud firme de los negociadores españoles fue persuadiendo a la administración Reagan de que sus percepciones iniciales eran erróneas. La postura del presidente del gobierno español se fundamentaba en

⁶⁵ *Talking Points for your Meeting with Ambassador Bartholomew*. 21-7-86. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86T01017R000404150001-6.pdf>.

⁶⁶ *Ibid.*

el convencimiento y no eran meros fuegos de artificio. Por ello, a la altura de 1987, los analistas norteamericanos auguraban la continuidad de la cooperación militar, pero enmarcada en unas relaciones bilaterales menos estrechas que en tiempos pretéritos: “en sus relaciones con Estados Unidos, Madrid es probable que se muestre más confiada y agresiva en reivindicar sus propios y más amplios intereses en Europa Occidental”⁶⁷. Un juicio muy interesante, que abre la puerta a matizar que las dificultades para alcanzar el nuevo acuerdo se tradujeran en un deterioro de la relación. Al gobierno estadounidense, obviamente, no le agradó tener que ceder más de lo esperado, pero ambas naciones no tardaron en comprender que una verdadera amistad, que fuera más allá de la sumisión y el seguidismo, brindaba la oportunidad de generar unas dinámicas de colaboración más honestas y comprometidas. La llegada de un nuevo inquilino a la Casa Blanca, pese a la relativa continuidad que suponía la elección del hasta entonces vicepresidente, fue el estímulo necesario para tejer los lazos de esa nueva relación.

La toma de posesión de George H. W. Bush coincidió con la primera vez que España asumía la presidencia de turno del Consejo de ministros de la CEE. Un dato relevante que fue señalado por el propio González durante su primera conversación telefónica con el nuevo presidente republicano. La misma, caracterizada por el buen tono, refleja el interés del mandatario norteamericano por conocer la opinión de su homólogo español respecto a Europa y América Latina, aludiendo a la conveniencia de poder encontrarse pronto en persona⁶⁸. Una disposición que Bush reiteró un par de meses después al ministro español de Asuntos Exteriores, quien portaba un mensaje personal de Felipe González preparado por su Departamento de internacional en “un momento de relanzamiento de nuestras relaciones con ese país tras la firma del Convenio de Cooperación para la Defensa”⁶⁹. En el curso de la reunión se abordó la situación de América Central y Nicaragua:

“[Bush] dijo que España podría jugar un papel muy útil a la vista de su propia experiencia con la transición a la democracia. La intención de Estados Unidos no es derrocar a Ortega, sino asegurar que el pueblo nicaragüense tenga derecho a la democracia”⁷⁰.

⁶⁷ *Spain-NATO: Prospective Contributions*. 12-2-1987. CREST. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP88T00091R000400010001-2.pdf>.

⁶⁸ *Memoranda of telephone conversation (Telcon) with Felipe Gonzalez*. 24-1-1989. George Bush Presidential Library (GBPL). Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-01-24--Gonzalez.pdf>.

⁶⁹ *Nota interior del Director del Departamento de Internacional a la Secretaria de Felipe González*. 8-3-1989. AFGG. Signatura: FER0044704.

⁷⁰ *Memoranda of face-to-face conversation (Memcon) with Francisco Fernandez Ordonez*. 14-3-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-03-14--Ordonez.pdf>.

Para ello solicitaba el apoyo de España para lograr que los sandinistas no extendieran la revolución y se volcaran hacia la democratización, petición que Fernández Ordóñez recibió asertivamente:

“González le ha dicho a Ortega que la democracia no es solo una moneda de cambio. [...] Bush dijo que, si González estaba en la misma onda, él tiene el prestigio [stature] para ayudar. Dado su respeto por González, el presidente considera que tiene un papel único que jugar”⁷¹.

A comienzos del mes de abril Moncloa recibió una carta del presidente norteamericano en la que, en un tono muy cordial tal y como destaca Yáñez-Barnuevo, se invitaba al jefe de gobierno de España a desplazarse a Washington a lo largo del segundo semestre de 1989 para una visita oficial de trabajo.⁷² Un interés que demuestra la importancia concedida a engrasar la relación bilateral, habiéndose ya producido varios encuentros al más alto nivel –incluida una reunión de Bush con Juan Carlos I durante los actos fúnebres del Emperador de Japón– en los apenas cuatro meses de mandato del político republicano. La visita presidencial quedó finalmente fijada para el mes de octubre.

Junto a Nicaragua, el otro tema que ocupó la agenda de trabajo de esos meses fue la situación de Panamá. Un año antes España se había ofrecido a acoger al general Manuel Noriega, un gesto que había sido muy valorado desde la administración Reagan⁷³. Con motivo de las elecciones en el país del Canal, Bush telefoneó a González para abrir una vía de comunicación con Noriega y a través del mandatario español advertirle de que Estados Unidos estaba dispuesto a no extraditarle si aceptaba los resultados de las elecciones⁷⁴. El político sevillano aceptó el encargo, solicitando un par de días para informar sobre la gestión. Daba así comienzo un interesante episodio diplomático que tuvo continuidad en fechas venideras. En el plazo fijado, el presidente español informó de que:

“había enviado un emisario a ver a Noriega el lunes, después de haber intentado comunicarse con Noriega directamente sin haberlo logrado. El martes hablaron, y Noriega dijo que estaba consultando con el Consejo de Estado y que le daría su respuesta a través del emisario español. Hasta ahora no ha habido respuesta”⁷⁵.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Nota interior del Director del Departamento de Internacional a la Secretaria de Felipe González.* 7-4-1989. AFGG. Signatura: FER0044704.

⁷³ *Meeting with Spanish Prime Minister Felipe Gonzalez.* 27-5-1988. Nelson C. Ledsky files. RAC Box 6. RRL.

⁷⁴ *Telcon with Felipe Gonzalez.* 8-5-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-05-08--Gonzalez.pdf>.

⁷⁵ *Telcon with Felipe Gonzalez.* 10-5-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-05-10--Gonzalez.pdf>.

A través de cartas posteriores cruzadas entre Washington y Madrid sabemos que ese emisario fue el embajador español en Panamá, siendo también interesante que pese a la voluntad norteamericana de tratar los casos panameño y nicaragüense dentro de un mismo marco –“la promoción de la democracia en el istmo centroamericano”– desde la Moncloa se creyó conveniente preparar respuestas por separado⁷⁶.

A la espera de nuevas noticias, es importante destacar que Bush, solicitara los oficios de González para lograr que los países europeos se pronunciaran:

“[González] dijo que estaba trabajando con la Comunidad Europea y con el grupo de los siete. Él estaba en contacto con Carlos Andres Perez [sic], y ellos dos están intentando presionar a Noriega desde América Latina y también a través de la Comunidad Europea”⁷⁷.

El 11 de mayo el mandatario español reconoció el fracaso de su gestión, existiendo además problemas para lograr un consenso de todos los países latinoamericanos para aislar a Noriega. En todo caso, se comprometió a seguir trabajando para que los socios comunitarios condenaran la situación⁷⁸.

Resulta patente que España estaba cobrando enteros en cuanto a su influencia internacional, actuando como interlocutor entre ambas orillas del Atlántico. Así, unos días más tarde, González telefoneó a la Casa Blanca para compartir sus impresiones tras la visita que había realizado a la RFA. Había encontrado al canciller Kohl muy atribulado y solicitaba al mandatario norteamericano que “hiciera un esfuerzo especial para que pueda haber un acuerdo las sobre armas nucleares de corto alcance [SNF matter]” en la Cumbre de la OTAN que se iba a celebrar próximamente⁷⁹. El presidente español, además de transmitir su coincidencia con las posturas del canciller, aprovechó para pasar revista a otros temas como el conflicto de Oriente Medio o reactualizar su compromiso para con la crisis panameña. Cuestión que volvieron a abordar durante la mencionada Cumbre, esta vez en persona y acompañados de los máximos responsables de Exteriores de cada nación, James A. Baker y Francisco Fernández Ordóñez⁸⁰.

⁷⁶ *Elementos proyecto respuesta carta del Presidente Gobierno al Presidente Bush*. 24-8-1989. AFG. Signatura: FER0044704; *Nota interior del Director del Departamento de Internacional a la Secretaria de Felipe González*. 10-10-1989. AFG. Signatura: FER0044704; *Carta de Felipe González a George H. W. Bush*. 11-10-1989. AFG. Signatura: FER0044704.

⁷⁷ *Telcon with Felipe Gonzalez*. 10-5-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-05-10--Gonzalez.pdf>.

⁷⁸ *Telcon with Felipe Gonzalez*. 11-5-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-05-11--Gonzalez.pdf>.

⁷⁹ *Telcon with Felipe Gonzalez*. 23-5-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-05-23--Gonzalez.pdf>.

⁸⁰ *Memcon with Felipe Gonzalez*. 30-5-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-05-30--Gonzalez.pdf>.

En octubre de 1989 Felipe González regresaba en visita oficial a la Casa Blanca. El presidente se esforzó por evidenciar el cambio que había experimentado España en los seis años que habían transcurrido y la evidente apuesta por el abandono del “aislacionismo previo”⁸¹. Uno a uno fue glosando los avances en ese sentido: la responsabilidad adquirida en el proceso de construcción europea, la adhesión al Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares o la apuesta por la UEO que se concretaría pocos meses después. En palabras del mandatario español: “nuestras políticas se han vuelto definidas, más abiertas al resto del mundo”⁸². No puede por ello extrañar que, tras referirse a que las dificultades en el ámbito bilateral habían quedado superadas, saltara directamente a presentar su aspiración de unas relaciones hispano-norteamericanas redefinidas en el marco de los vertiginosos cambios que estaban aconteciendo en el Este de Europa. Después de pasar revista a la situación de Polonia o al papel que la OTAN habría de jugar en este nuevo contexto, un inquisitivo González defendió la conveniencia no poner a la URSS ante las cuerdas a Gorbachov. En su opinión uno de los límites de la *Perestroika* era la explosión de los nacionalismos, poniendo como ejemplo la situación de las repúblicas del Báltico. Además también se abordó el acuerdo sobre armas convencionales, el cual, a criterio del español, presentaba un marco demasiado limitado. Bush terció en este punto para indicar la conveniencia de cerrar pronto dicho acuerdo, a lo que González –que afirmó que “los soviéticos necesitan obtener acuerdos para el control del armamento”– respondió que no diría nada en público que pudiera prolongar las negociaciones.

La complicidad también se percibe en lo referente a América Latina, si bien se observa cómo la delegación española quiso remarcar sus preferencias e ideas propias para la región. El vicepresidente Dan Quayle dijo estar impresionado por el prestigio del mandatario español entre los líderes latinoamericanos, el cual podría resultar de gran utilidad para resolver los problemas en Panamá o Nicaragua. Además el Secretario del Tesoro elogió la ayuda brindada por España en la implementación de una nueva estrategia para afrontar los problemas de la deuda externa en el continente. Felipe González expuso su optimismo en la oportunidad para la democracia que se abría en Nicaragua, al tiempo que reconoció tener ciertas ideas sobre Panamá, “que no un plan”, emplazando a sus anfitriones a comentarlas durante la velada⁸³. Además, no perdió la oportunidad para expresar su punto de vista sobre el escenario latinoamericano:

“es importante no concentrarse únicamente en América Central, que es lo que solemos hacer en exceso. Los problemas de la democracia a lo largo de la región

⁸¹ *Memcon with Felipe Gonzalez*. 19-10-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-10-19--Gonzalez.pdf>.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*

son importantes y países como Argentina o Chile tienen una mayor magnitud e impacto que los de América Central⁸⁴.

Europa del Este, América Latina y también un pequeño aporte sobre Oriente Medio fueron, por tanto, los ejes sobre los que pivotó la conversación. Las menciones directas a la relación bilateral, más allá de algunos elogios sobre la buena salud de la misma, estuvieron capitalizadas por Fernández Ordoñez. El ministro puso sobre la mesa la posibilidad de alcanzar acuerdos en materia cultural y científico-tecnológica, elementos que, como se recordará, estaban anteriormente asociados a los acuerdos militares y que el nuevo convenio había excluido. Igualmente se abordaron cuestiones comerciales e impositivas, en aras de encontrar un marco jurídico que favoreciera las inversiones. En suma, un encuentro que sirve para verificar que la relación había alcanzado tal madurez que era posible dialogar sobre otras dimensiones de la política internacional y tratar de encontrar sinergias de colaboración. Una idea resaltada públicamente por Felipe González ante los medios de comunicación, sosteniendo que España y Estados Unidos podían tener diferentes aproximaciones a cuestiones como las políticas hacia Centroamérica justamente porque existía entre ambas naciones un vínculo de confianza (Mendo, 1989).

Llegamos así a los últimos meses de 1989, punto en el que finaliza el análisis aquí presentado. Los cambios vertiginosos, a los que ya refiriera González, germinaron en la caída del Muro de Berlín. Pocas semanas después tuvo lugar la Cumbre de Malta y el mundo encaminaba sus pasos hacia la posguerra fría. Ante tal magno acontecimiento el presidente Bush quiso consultar con sus socios qué mensaje era conveniente llevar a la pequeña isla situada en el centro del Mediterráneo. El jefe de gobierno español respondió a la llamada sugiriendo que, más allá de las dificultades, la mejor manera de ayudar a Gorbachov, “para que nos deje que le ayudemos, es no insistir en la eliminación de los dos Pactos⁸⁵. Era una idea que ya había compartido con los miembros de la administración republicana el pasado octubre y que fue acogida con interés. González encontraba ventajosa la estabilidad que ofrecían estas alianzas, entendiendo que resultaba crucial ganar tiempo para lograr que las negociaciones para el desarme avanzaran. El rápido derrumbe del bloque soviético desbordó estos argumentos, pero también abrió la puerta a la posibilidad de resolver los conflictos de un modo diametralmente opuesto a lo experimentado durante décadas. Nos referimos a la crisis del Golfo Pérsico, en la cual España participó como un socio más de Estados Unidos⁸⁶.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Telcon with Felipe Gonzalez*. 25-11-1989. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1989-11-25--Gonzalez.pdf>.

⁸⁶ *Telcon with Felipe Gonzalez*. 11-1-1991. GBPL. Recuperado de <https://bush41library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1991-01-11--Gonzalez.pdf>.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas se procurado presentar la evolución que experimentaron las relaciones hispano-norteamericanas durante la década de los ochenta. Un periodo complejo y no carente de incertidumbres, que estuvo marcado por la escasa receptividad de la sociedad española a situar los debates sobre seguridad y defensa o política exterior fuera del estrecho margen de las fronteras españolas. Los riesgos que entrañaba el conflicto bipolar, junto a la necesidad de una firme adhesión a la causa occidental liderada por Estados Unidos, quedaban difuminados por las visiones que cultivaban la conveniencia del no alineamiento. Una opción atractiva, pero de dudosa viabilidad a tenor de la posición geoestratégica de España y de la herencia recibida de la dictadura franquista en forma de acuerdos bilaterales con la potencia americana.

Uno de los elementos que se han presentado fueron, justamente, las dificultades que tenía España para reconfigurar una política exterior activa tras años de ensimismamiento y dependencia del vínculo bilateral con Estados Unidos para su encaje en el bloque occidental. La llegada al poder del PSOE supuso una oportunidad para modificar estas dinámicas y superar los principales escollos. Sin embargo, no resultó fácil hacerlo, siendo especialmente traumático y espinoso el contencioso abierto en torno a la permanencia de España en la Alianza Atlántica. La manera en la que se planteó el debate no favoreció que la ciudadanía española tomara conciencia de las dinámicas y servidumbres que acarrea una mayor implicación en la escena internacional. Importantes sectores de la población mostraban un gran desconocimiento y desinterés por lo que ocurría fuera de sus fronteras. La larga dictadura, con sus monótonas consignas repetidas machaconamente, había insensibilizado a muchos españoles frente a lo que en otros países del entorno se vivía con cierta normalidad. Se gestó así una España a dos velocidades, con una gran brecha entre los muy comprometidos y movilizados, frente a los que preferían no politizarse y se guiaban por una cierta lógica utilitarista fraguada al calor del desarrollismo. Resulta lógico que en este escenario reconducir el debate a términos no nacionales fuera una misión muy complicada. Así, el referéndum de la OTAN se jugó en clave política interna, lo que llevó a la desesperación a la Administración Reagan que no comprendía esta pasividad ante la amenaza soviética por parte de un país que consideraba un aliado.

Todas estas cuestiones han sido suficientemente analizadas desde ámbitos diversos como la sociología y la historia. No obstante, a partir del concurso de nuevas fuentes primarias ha sido posible formular una hipótesis que matiza algunos de los juicios realizados hasta la fecha. Si como apuntan los documentos desclasificados la salida de la OTAN nunca fue una opción para Felipe González el proceso de reconfiguración de la acción exterior española cobra un nuevo sentido.

Sin negar lo evidente, que es que dentro del propio gabinete socialista convivían diversas sensibilidades, el empuje de González y su círculo más cercano de colaboradores fue lo que propició que la política de “ambigüedad calculada” fuera una estrategia pensada no tanto para el exterior como en términos puramente internos. Los mensajes tranquilizadores trasladados a los rectores de la política estadounidense apuntan a esta dirección. Asimismo, es posible plantear que prácticamente desde el inicio de la nueva andadura socialista se tomaron decisiones en política exterior que iban más allá de meros movimientos tácticos o gestos para la galería. Sin necesidad de negar el pragmatismo de determinadas decisiones, muchas de ellas revelan la voluntad del presidente de gobierno de que Madrid pudiera ir cobrando peso dentro del ruedo internacional. Obviamente el éxito del proceso de incorporación a la CEE fue crucial, pero no debe desdeñarse la voluntad de alcanzar influencia en otros contextos geográficos, especialmente Latinoamérica.

Junto a esto, también se ha repasado cómo el debate sobre la OTAN afectó a las relaciones hispano-norteamericanas y cuáles fueron los principales episodios acaecidos hasta el referéndum de 1986. La falta de acuerdo entre el presidente y el ministro de Asuntos Exteriores en relación a la Alianza podría plantear una duda razonable sobre a qué se debió entonces su elección si la decisión de permanecer ya había anidado en la mente del jefe del gobierno. A riesgo de ser una hipótesis difícilmente documentable, podría argüirse que González era consciente de que un Morán fuera del gabinete no sería controlable. Conociendo a la persona, el presidente tenía garantizado que su ministro se comportaría con lealtad, por más que mantuviera sus discrepancias, mientras estuviera al cargo de Santa Cruz. Visto así, Morán fue una pieza más de esa ambigüedad hacia el interior, permitiendo además disponer de una vía de escape si la relación con Estados Unidos se tensionaba. La habilidad con la que Felipe González movía los hilos de la política española generó en Washington la imagen de un político cortoplacista, que se movía por impulsos en aras de lograr sus objetivos. Una percepción que resulta vital para comprender en toda su extensión las dificultades que tuvo la superpotencia para aceptar que las negociaciones conducentes a un nuevo acuerdo bilateral no serían similares a las anteriores. Las demandas españolas respecto a la reducción de efectivos y la consecución de una relación más equilibrada no eran un truco de prestidigitación, sino reivindicaciones innegociables. Una reclamación política que sobrepasaba el cálculo geoestratégico que guiaba a la delegación norteamericana.

Frente a lo que cabría pensarse, los efectos que sobre la relación tuvo el contencioso respecto a la OTAN y el duro proceso negociador que concluyó con la firma del Convenio de Cooperación para la Defensa no fueron dañinos. Como es lógico se produjeron desencuentros, pero una cuidadosa lectura de las fuentes no revela un gran deterioro de las relaciones. Al contrario, la oportunidad abierta por el relevo en la Casa Blanca fue aprovechada por Madrid para proponer un marco de cooperación ampliado. Así, no hizo falta que España se comprometie-

ra con Estados Unidos durante el conflicto del Golfo Pérsico en 1991 para que las dudas sobre la fiabilidad de su socio se disiparan. Ya desde 1989, antes de la reconfiguración del orden mundial, son patentes los brotes verdes y la buena sintonía entre cabezas de gobierno. Un entendimiento que difícilmente se hubiera logrado si España no hubiera hecho su tránsito hacia esas mayores cotas de influencia, las cuales llevan aparejadas ciertas responsabilidades. El paso de una política reactiva a una proactiva queda ejemplificado en cómo durante el periodo Reagan el presidente norteamericano simplemente, por pura cortesía diplomática, informaba a su homólogo español de sus grandes decisiones en política exterior, frente a un George H. W. Bush que tiene interés en conocer las opiniones de González. Un diálogo que, salvando las distancias entre ambos países, sirve para cerrar el periplo hasta lograr posicionar a España en su sitio.

Bibliografía

- BASTERRA, Francisco G. (1987, 5 de diciembre). “Gorbimanía”. *El País*.
- CAJAL, Máximo (2010). *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*. Barcelona: Tusquets.
- CEBRIÁN, Juan Luis (1985, 17 de noviembre). “He perdido la libertad para que los demás la tengan”, afirma Felipe González. *El País*.
- COOLEY, Alexander (2008). *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*. Ithaca: Cornell University Press.
- DEL VAL CID, Consuelo (1996). *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum de la OTAN*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.
- FEO, Julio (2008). *Déjame que te cuente*. Madrid: Espejo de tinta.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (2019). El Departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno, núcleo y motor de la política exterior española (1976-1996). *Comillas Journal of International Relations*, 14, 56-70. <DOI: 10.14422/cir.i14.y2019.005>
- GONZÁLEZ, Felipe (2013). *En busca de respuestas. El liderazgo en tiempos de crisis*. Barcelona: Debate.
- HEIBERG, Morten (2018). *US-Spanish Relations after Franco, 1975-1989: The Will of the Weak*. Lanham: Lexington Books.
- IGLESIAS, María Antonia (2003). *La memoria recuperada*. Madrid: Aguilar.
- LEMUS, Encarnación (2011). *Estados Unidos y la transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*. Madrid: Sílex.
- LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis (2008). *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (2018). El largo camino hacia la firma del convenio hispano-norteamericano sobre cooperación para la defensa de 1988: negociaciones diplomáticas y opinión publicada. *Historia del Presente*, 31, 113-128.
- LUNDESTAD, Geir (2004). The European Role at the Beginning and Particularly the End of the Cold War. En Olav NJØLSTAD (ed.). *The Last Decade of the Cold War. From Conflict Escalation to Conflict Transformation* (60-79): London: Frank Cass.

- MALALANA, Antonio; MORENO, Lorena (2018). La Ley de Secretos Oficiales, lastre para la investigación histórica. *Ayer*, 110, 333-347.
- MARKS, Michael P. (2002). Coming into Europe: The U.S.-Spanish Relationship since 1980. En Sabrina P. RAMET; Christine INGEBRITSEN (eds.). *Coming in from the Cold War: Changes in U.S.-European Interactions since 1980* (129-146). Lanham: Rowman & Littlefield.
- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo (2019). *La caída del Muro de Berlín*. Madrid: La esfera de los libros.
- MATEOS, Abdón (2016). Los socialistas españoles y la cuestión atlántica hasta el referéndum de 1986. *Ayer*, 103, 51-70.
- MENDO, Carlos (1989, 21 de octubre). Washington discrepa de las opiniones de Felipe González sobre Centroamérica. *El País*.
- MORÁN, Fernando (1990). *España en su sitio*, Barcelona: Plaza & Janés.
- PARDO, Rosa (2003). La política norteamericana. *Ayer*, 49, 13-53.
- PARDO, Rosa (2011). La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional? *Ayer*, 84, 73-97.
- PEREIRA, Juan Carlos; SANZ, Carlos (2015). "Todo secreto". Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa. *Ayer*, 97, 243-257.
- PEREIRA, Juan Carlos; ALIJA, Adela María; LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (2018). Introducción. En Juan Carlos PEREIRA; Adela Maria ALIJA; Misael Arturo LÓPEZ ZAPICO (eds.). *La política exterior de España. De la transición a la consolidación democrática (1986-2001)* (5-9). Madrid: Catarata.
- POWELL, Charles (2003). España en Europa: de 1945 a nuestros días. *Ayer*, 49, 81-119.
- POWELL, Charles (2011). *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- PREGO, Victoria (2001). *Presidentes*. Barcelona: De Bolsillo.
- PUELL DE LA VILLA, Fernando (2013). La política de seguridad y defensa. En Álvaro SOTO y Abdón MATEOS (dirs.). *Historia de la época socialista. España 1982-1996* (43-63). Madrid: Sílex.
- RUPÉREZ, Javier (1986). *España en la OTAN. Relato parcial*. Barcelona: Plaza & Janés.
- SARASQUETA, Antxón (1984). Felipe-OTAN: las razones del cambiazo. *Cambio* 16, 675, 26-30.
- SCHUMACHER, Edward (1985, 20 de noviembre). Spain Insists U.S. Cut Troops There. *The New York Times*.
- TERMIS, Fernando (2005). *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945-1963*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- TREGLIA, Emanuele (2016). La última batalla de la transición, la primera de la democracia. La oposición a la OTAN y las transformaciones del PCE (1981-1986). *Ayer*, 103, 71-96.
- VILLAR, Francisco (2016). *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*. Madrid: Marcial Pons.
- VIÑAS, Ángel (2003). *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona: Crítica.

