



LAS NEGOCIACIONES BILATERALES ENTRE EE.UU. Y ESPAÑA

Gabriel JACKSON

Cualquier persona que haya leído los periódicos en los últimos seis meses habrá observado las frecuentes referencias a desavenencias y agravios en relación con las negociaciones para la retirada de los aviones de combate F-16 de la base aérea de Torrejón y la renovación de los acuerdos bilaterales entre EE.UU. y España.

Por parte española, la sensación de que los norteamericanos daban por supuesto el consentimiento español, no reconocían las consecuencias de la nueva democracia española, menospreciaban la capacidad de la fuerza aérea española para desempeñar las misiones militares de los F-16 y no reconocían deliberadamente la importancia del referéndum de 1986, en el que el gobierno había pro-

metido una reducción sustancial de la presencia militar estadounidense en España como una de las diversas condiciones de la permanencia en la OTAN. Por parte norteamericana, las expresiones procedentes de numerosos periódicos, congresistas, militares y portavoces del Departamento de Estado (pero, lo que es digno de señalar, no de los diplomáticos norteamericanos) en el sentido de que Es-

El presidente Harry Truman expresó con frecuencia, entre 1945 y 1952, su disgusto personal por la dictadura del general Franco

paña mostraba un antiamericanismo visceral, descuidaba los intereses comunes de la defensa occidental y se mostraba «desagradecida» respecto del apoyo económico y militar que había recibido en el pasado.

La política militar no me interesa excesivamente salvo por mi convicción de la absoluta necesidad de lograr el desarme tanto nuclear como convencional, lo que obviaría la necesidad de la OTAN y del Pacto de Varsovia, así como de los acuerdos militares entre EE.UU. y España. Pero me preocupa sobremanera toda la gama de relaciones políticas-económicas-culturales entre EE.UU. y España, motivo por el cual agradezco la invitación para comentar las dificultades que concurren en las recientes negociaciones.

Antes de hablar de estas negociaciones, me gustaría llamar la atención sobre el libro, excelentemente documentado y titulado con brillantez, del joven historiador norteamericano Douglas Little, *La neutralidad malévola* (Cornell University Press, 1985). Little demuestra, con profusión de citas tomadas de informes de embajadores, cónsules, agregados comerciales y militares tanto de Estados Unidos como de Gran Bretaña, que desde el momento de la revolución bolchevique de noviembre de 1917 las potencias anglosajonas han visto la mano de Moscú en todos los movimientos políticos reformistas que ha habido en España, Portugal y América Lati-

na. Entre esos movimientos de presunta obediencia comunista incluyen la coalición de Azaña de 1931-33 y, naturalmente, el gobierno del Frente Popular de 1936. El embajador estadounidense Claude Bowers, con su defensa del gobierno republicano legítimo en 1936-37, era con mucho una excepción a las actitudes dominantes de las diplomacias británica y estadounidense.

El presidente Harry Truman expresó con frecuencia, entre 1945 y 1952, su disgusto personal por la dictadura del general Franco. También es justo decir que, si en 1947-48 don Juan, José María Gil Robles e Indalecio Prieto hubieran logrado acuerdos firmes sobre el establecimiento de una monarquía parlamentaria con una economía capitalista, puede que Estados Unidos habría tratado de desplazar al dictador fuera del poder. Pero, en términos generales, tanto británicos como norteamericanos pensaban que los españoles eran demasiado «apasionados» para gobernarse a sí mismos, y el comienzo de la Guerra Fría fortaleció sus tendencias nacidas en 1917 a identificar todos los movimientos reformistas e izquierdistas con la «subvención comunista».

En 1953, el primer acuerdo bilateral proporcionó al general Franco, junto con el Concordato del mismo año, la respetabilidad internacional. En esa época los gobiernos democráticos europeos estaban aún aislándole como el último dictador que había llegado al poder con la ayuda masiva de los gobiernos fascistas italiano y alemán, y que había mostrado en reiteradas ocasiones sus simpatías por la causa del Eje hasta que quedó claro que Hitler y Mussolini iban a ser derrotados. A partir de 1953, y hasta su muerte en 1975, el dictador contó en todo momento con el apoyo económico, militar y diplomático norteamericano, y es, desde luego, este constante apoyo, que sustituyó a la «neutralidad malévola» de la década de 1930,

lo que creó el profundo sentimiento de desconfianza hacia los EE.UU. de la mayoría de los españoles que se oponían a la dictadura.

Desde el punto de vista de la mayoría de los diplomáticos y funcionarios militares norteamericanos destinados en España, no había en realidad nada que justificara esta desconfianza. Ellos consideraban que EE.UU. había rescatado a España casi de la muerte por inanición de la década de 1940; confiaban en ofrecer a España el tipo de ayuda económica que habían enviado a la Europa democrática a través del Plan Marshall, un programa del que se había excluido a España por la oposición de los gobiernos democráticos europeos; observaban que el régimen se había vuelto menos represivo con el paso de los años y consideraban que EE.UU. había aportado su grano de arena en la suavización de la dictadura; interpretaban la década de 1960 como un decenio en el que el *boom* turístico, el desarrollo industrial y urbano y el constante aumento de los programas de intercambio cultural suponían que España, a pesar de su gobierno autoritario, se estaba preparando para la sociedad pluralista y políticamente democrática que, de hecho, se logró tras la muerte del dictador.

También merece la pena señalar que la opinión pública norteamericana nunca se sintió cómoda con la «relación especial» que se mantenía con el régimen de Franco. La ayuda económica y militar adoptó la forma de «acuerdos» en lugar de «tratados» porque los tratados debían ser ratificados por el Senado, y siempre fue evidente que un «tratado» con la España de Franco no había recibido la sanción del Senado. En resumen, los factores históricos que provocaban la incomodidad en las relaciones entre EE.UU. y la España democrática eran, por parte de EE.UU., la desconfianza en la capacidad española de autogobierno y un temor constante y glo-

La opinión pública norteamericana nunca se sintió cómoda con la «relación especial» que se mantenía con el régimen de Franco

bal al «comunismo»; y por parte española, el resentimiento por el constante apoyo a la dictadura de Franco y la sensación de que EE.UU. infravaloraba constantemente los intereses nacionales y la capacidad de autogobierno de España.

Además de estos factores de mutuo descontento, otro problema es que España, como nación, no ocupa un lugar muy importante en la conciencia norteamericana. Importantes semanarios como *Time*, *Newsweek*, *US News and World Report*, publican siempre unos cuantos párrafos de noticias de Inglaterra, Francia, Alemania Occidental e Italia. Sólo publican párrafos sobre España, Portugal, Grecia o Escandinavia cuando ocurre algo espectacular. Mi experiencia en la Universidad de California es testigo también de este conocimiento muy limitado. Yo impartía regularmente dos cursos optativos sobre historia europea moderna: uno sobre la España de los siglos XIX y XX, y otro sobre los judíos europeos desde 1750 hasta la actualidad. El número de inscritos en el curso sobre historia judía era siempre dos o tres veces mayor que el de matriculados en el curso sobre España. Tampoco era resultado de preferencias étnicas: había muchos más norteamericanos de origen mexicano que judíos en el alumnado de La Jolla.

Volviendo ahora a las recientes negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales, hubo una causa muy clara del malentendido y la consecuente ten-

Los negociadores estadounidenses pensaron que la exigencia respecto de los F-16 era una pieza de regateo y no una firme determinación

sión. En el referéndum de la OTAN de 1986, cuando el gobierno pidió a los votantes que confirmaran la pertenencia española a la Alianza Atlántica, se comprometió a «reducir sustancialmente» la presencia militar estadounidense en España. En numerosas ocasiones antes del comienzo de hecho de las negociaciones para la renovación de los acuerdos sobre las bases, el gobierno especificó que la retirada de los 72 cazabombarderos F-16 de la base aérea de Torrejón sería un requisito *sine qua non* para el cumplimiento del compromiso del referéndum. Portavoces tanto del Pentágono como de la OTAN manifestaron su descontento, pero el motivo real de tensión fue el error de juicio psicológico de los negociadores estadounidenses que pensaron, evidentemente, que la exigencia respecto de los F-16 era una pieza de regateo en la negociación y no una firme determinación.

Numerosas cuestiones más se añadieron a este punto de controversia principal: el Pentágono rechazó la pretensión española de que los F-18A adquiridos a EE.UU. podrían cubrir las misiones asignadas hasta ahora a los F-16; portavoces militares de los EE.UU. y de la OTAN expresaron sus dudas acerca de la capacidad técnica de la fuerza aérea española: a EE.UU. le preocupaba el modo en que la exigencia española afectara posteriormente a las negociaciones con países como Grecia, Turquía y Filipinas; funcionarios de la OTAN se preguntaban sobre la

profundidad del compromiso español con la Alianza; en la medida en que los F-16 constituían un elemento esencial de los planes de guerra de la OTAN, su salida incumbía a la OTAN, no era sólo una cuestión entre EE.UU. y España.

En determinado momento, el embajador de EE.UU. solicitó una audiencia con el Rey, medida que fue interpretada de inmediato como un intento de establecer un puente con el gobierno de la nación democráticamente constituido. La prensa recordó automáticamente, con amargo sarcasmo, la manera en que el entonces secretario de Estado, general Haig, se había referido al golpe de Tejero como un «asunto interno». En realidad, estos dos incidentes no son comparables, pero la reacción de la prensa indicó la extrema sensibilidad de los españoles hacia la cuestión de si EE.UU. acepta realmente la democracia que ha sucedido a la dictadura del general Franco. Afortunadamente para el futuro de las relaciones entre España y EE.UU. la pretendida entrevista con el Rey fue cancelada rápidamente.

A mediados de enero de 1988, EE.UU. accedió a retirar los F-16 en un plazo de tres años. España accedió, a cambio, a renovar la plena utilización de la base aérea de Morón y de la naval de Rota, al traslado a Morón de cinco aviones cisterna estacionados en Zaragoza y a la permanencia en esta base, en virtud del nuevo acuerdo, de los aviones de entrenamiento que ya están en ella. España accedió también a que la propia base de Torrejón estuviera abierta a EE.UU. en época de «crisis», y se dispuso a solicitar la participación económica de la OTAN en los costes de mantenimiento de Torrejón.

Para el contexto de las futuras relaciones diplomáticas entre España y EE.UU. las negociaciones tuvieron, en mi opinión, tres consecuencias importantes:

1. EE.UU. reconoció la interpretación española de una obligación asumida democráticamente en los términos en que el gobierno español definió esa obligación.

2. EE.UU. reconoció, tal vez con más claridad que en el pasado reciente, que España es ahora una monarquía constitucional comparable a la de países como Gran Bretaña, los Países Bajos y los reinos escandinavos. Es decir, todas las negociaciones políticas han de realizarse con el presidente del Gobierno y sus ministros como representantes de la mayoría parlamentaria, y no con el Rey, cuyas funciones deben ser preservadas, desde luego, de tensiones políticas a corto plazo.

3. España descubrió que la cuestión de los F-16 no era simplemente una cuestión bilateral, sino que afectaba a los aliados de la OTAN, y que los ajustes políticos-estratégicos-económicos consiguientes a la decisión sobre los F-16 tendrían que negociarse tanto con EE.UU. como con la OTAN.

Me gustaría comentar también dos importantes afirmaciones aparecidas en la prensa española en el momento del acuerdo de «ruptura». En un artículo titulado «La salida de los F-16: ¿La honra de la deshonra?» (*EL PAIS*, 16 de enero de 1988), Rafael L. Bardají escribía lo siguiente: «En realidad, en toda democracia que funciona como tal, tanto la definición de la política exterior y la seguridad, así como la consecución de acuerdos internacionales, se encuentran ampliamente determinadas por la expresión de la opinión pública». ¡Ojalá que fuera verdad! Pero la realidad es, y esto constituye uno de los grandes problemas que le quedan por solucionar al gobierno democrático en todo el mundo, que la política exterior y la «seguridad nacional» siguen siendo competencia de élites restringidas que piensan que está perfectamente justificado (el presidente Reagan, la primera ministra That-

cher, el presidente Mitterrand, el presidente del Gobierno González, y un largo etcétera) el ocultar su auténtica política de la vista del público. La política de EE.UU. en América Central, la política nuclear francesa en el Pacífico, las licencias de armamentos y la política nuclear en España, son sólo una pequeña muestra de las políticas que podrían citarse y que, ciertamente, no han sido «ampliamente determinadas por la expresión de la opinión pública».

El editorial de *EL PAIS* de 16 de enero decía: «Para España, el acuerdo de ayer tiene un valor considerable, no sólo porque se va a poner fin a la existencia, en sí intolerable, de una base militar extranjera a pocos kilómetros de la capital, sino porque en cierto modo el carácter mismo de nuestras relaciones con EE.UU. cambia con la aceptación por éste de la demanda española». Creo que es correcta la afirmación del editorial acerca de las repercusiones para el futuro de las relaciones diplomáticas entre España y EE.UU., pero el nuevo acuerdo no ha puesto fin en modo alguno a la existencia de una base aérea extranjera en las cercanías de Madrid. Torrejón estará abierta en época de crisis, y su mantenimiento se convertirá en una responsabilidad conjunta de España y sus socios de la OTAN. Psicológicamente esto puede ser menos «intolerable» que la situación de los decenios anteriores, y tal vez reduzca ligeramente el grado de control de EE.UU. (y la cantidad de contami-

España descubrió que la cuestión de los F-16 no era simplemente una cuestión bilateral, sino que afectaba a los aliados de la OTAN

nación sonora para los habitantes de Torrejón), pero desde luego no pone fin a la presencia de una base extranjera en las proximidades de la capital de la nación.

En términos generales, creo que sería sensato que los españoles no se engañaran a sí mismos con una sensación de «victoria» en la cuestión de los F-16. A un nivel puramente pragmático, tenemos que ver todavía qué clase de sutiles represalias en contratos de armamentos y cooperación militar pueden tomar aún el Pentágono, el Congreso de EE.UU., las autoridades del mando de la OTAN, o Italia, como nuevo anfitrión de los aviones desplazados. Por lo que se refiere al hecho de ser blanco de los misiles soviéticos, Torrejón, y por consiguiente Madrid, no estarán más seguros con los nuevos acuerdos que con los antiguos. El hecho de que Torrejón ya no albergue de forma permanente a los 72 F-16 no va a cambiar la idea soviética de la base como objetivo militar en caso de guerra entre los bloques de la OTAN y el Pacto de Varsovia.

Para no sentirse decepcionados ni engañarse en ocasiones futuras, es fundamental mantener los aspectos político-psicológicos de las negociaciones sobre la base separados de los aspectos militares. Me inclino a creer, y sin duda en ello confío, que las recientes negociaciones habrán inaugurado un nuevo clima, una mejor cultura política, en las relaciones entre España y EE.UU. Esperemos que EE.UU. acepte sin reservas que España es una democracia parlamentaria que funciona según el modelo inglés o el escandinavo. Esperemos también que España sea menos sensible a errores de juicio, graves o leves, no intencionados. Estas son las consecuencias político-psicológicas claramente positivas que cabe esperar.

Sin embargo, por lo que se refiere a la política exterior y a la seguridad nacional, no se ha producido ningún cambio significativo, y creo que los dos artículos que he citado muestran una confusión peligrosa entre el progreso de las relaciones diplomáticas y la realidad de la situación militar española (y mundial). Es muy posible que los norteamericanos pensaran durante unos meses que España suavizaría su exigencia no negociable por la sencilla razón de que la salida de los F-16 no aumenta, de hecho, la seguridad española ni proporciona a España un mayor control de su propia suerte en época de amenaza de guerra o de devastación bélica.

Con la tecnología de que ahora disponen las naciones avanzadas, y de la que pronto dispondrán todas las naciones y todos los terroristas, el único modo de lograr la seguridad nacional será negociar el desarme nuclear total y reducir de modo significativo el armamento convencional a escala mundial. En mi opinión España tuvo en el referéndum una excelente oportunidad para contribuir a la causa de este necesario desarme. Como potencia neutral de tamaño intermedio, podría haber añadido su peso a los esfuerzos de Suecia, Yugoslavia, México, India, Tanzania, etc. Pero, por diversas razones, el gobierno del PSOE decidió recomendar la OTAN como mejor opción para España. Las consecuencias psicológicas de las recientes negociaciones bilaterales son causa de satisfacción, y podrían reportar importantes beneficios a la totalidad de las relaciones entre EE.UU. y España. Pero, en términos de compromisos y riesgos militares, la situación no es ni mejor ni peor que antes de las negociaciones.

Traducción de Fabián Chueca
y Bernadette Wang