

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**



**TESIS DOCTORAL**

**La política de "paz y seguridad" de los gobiernos socialistas  
(1982-1988: la búsqueda del equilibrio entre su ideología y la  
realidad internacional**

**La politique de "paix et sécurité" des gouvernements  
socialistes (1982-1988) : la recherche de l'équilibre entre leur  
idéologie et la réalité internationale**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Ferran Martínez Lliso**

Director

**Juan Carlos Pereira Castaños**

Madrid

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**

**Departamento de Historia Moderna e Historia Contemporánea**



**LA POLÍTICA DE “PAZ Y SEGURIDAD”  
DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS (1982-1988):  
LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO ENTRE  
SU IDEOLOGÍA Y LA REALIDAD INTERNACIONAL**

**LA POLITIQUE DE «PAIX ET SÉCURITÉ»  
DES GOUVERNEMENTS SOCIALISTES (1982-1988):  
LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE ENTRE  
LEUR IDÉOLOGIE ET LA RÉALITÉ INTERNATIONALE**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

Ferran Martínez Lliso

Bajo la dirección del doctor

Juan Carlos Pereira Castañares

**Madrid, 2019**

TESIS DOCTORAL

*La política de “paz y seguridad”  
de los Gobiernos socialistas (1982-1988):  
la búsqueda del equilibrio entre su ideología  
y la realidad internacional*

*La politique de «paix et sécurité»  
des gouvernements socialistes (1982-1988):  
la recherche de l'équilibre entre  
leur idéologie et la réalité internationale*

**AUTOR: Ferran Martínez Lliso**

**DIRECTOR: Dr. Juan Carlos Pereira Castañares**

**Departamento de Historia Moderna e Historia Contemporánea**

**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**Madrid, 2019**





UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS  
PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

D./Dña. FERRAN MARTÍNEZ LLISO,  
estudiante en el Programa de Doctorado D9BD - DOCTORADO EN Hª CONTEMPORÁNEA,  
de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de  
Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y  
titulada:

LA POLÍTICA DE "PAZ Y SEGURIDAD" DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS (1982-1988):  
LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO ENTRE SU IDEOLOGÍA Y LA REALIDAD INTERNACIONAL

y dirigida por: JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES

**DECLARO QUE:**

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 7 de julio de 2019

Fdo.:

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en  
la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.



## AGRADECIMIENTOS

Los cuatro años que han transcurrido desde que di comienzo a este proyecto de investigación hasta el momento en que se escriben estas líneas han ido generado una larga lista de deudas contraídas con multitud de instituciones y personas, sirviendo estos párrafos para agradecer el apoyo brindado por todas ellas.

En primer lugar, y en lo que concierne al ámbito institucional, me gustaría manifestar mi agradecimiento, tanto a la Universidad Complutense de Madrid –y, más concretamente, al Departamento de Historia Moderna e Historia Contemporánea–, como al Ministerio de Economía y Competitividad. Gracias a la primera, he tenido la oportunidad de dar mis primeros pasos como investigador y de ejercer como colaborador docente en dicha universidad. Sin la segunda, muy probablemente esta investigación nunca se hubiera llegado a producir, pues la ayuda económica otorgada ha sido esencial para el desarrollo del objeto de estudio que a continuación se presenta.

Asimismo, sin la colaboración de ambas instituciones, no habría sido posible la realización de ninguna de las dos estancias de investigación realizadas durante el desarrollo de esta tesis, tanto la completada en la *Univeristé Paris I Panthéon Sorbonne* (Francia), como la llevada a cabo en la *Georgetown University* (Estados Unidos). En este sentido, también me gustaría expresar mi agradecimiento a los profesores Laurence Badel y David Painter, por su disposición a acogerme en las mencionadas universidades de destino, así como por el interés mostrado hacia mi proyecto.

De la misma manera, creo que es necesario manifestar mi gratitud hacia todos aquellos archiveros y archiveras que han facilitado nuestra tarea de investigación en los centros de documentación nacionales e internacionales a los que he tenido acceso, sin dejar de remarcar mi decepción con todas aquellas personas que han permitido que, el que debiera haber sido el principal centro de consulta de la investigación, el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, siga, incomprensiblemente, cerrado.

A su vez, estas líneas tendrían que servir para destacar el papel que, en mi crecimiento académico y humano, han tenido todos los investigadores y profesores que han formado parte del Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI) y de los proyectos competitivos de I+D en los que he tenido

el honor de participar durante todos estos años. Mención especial merecen los Investigadores Principales de los mismos, los profesores Juan Carlos Pereira, Antonio Moreno y Carlos Sanz, pero también el profesor y amigo Misael Arturo López Zapico, con el que he tenido la oportunidad de colaborar estrechamente en varias de las investigaciones realizadas en dichos proyectos y cuya disposición e interés hacia mi investigación han sido de gran valor para la adecuada conclusión de la misma.

En todo caso, si, durante todo el camino recorrido, debiera destacar a una persona por encima del resto, esa sería Juan Carlos Pereira. El aprecio transmitido hacia la Historia en sus clases, a las que tuve la suerte de asistir durante la realización del Máster en Historia Contemporánea impartido por la Universidad Complutense de Madrid, fue clave en mi decisión de profundizar mis conocimientos sobre la Historia Contemporánea y la Historia de las Relaciones Internacionales y, más concretamente, sobre la política exterior española durante la Transición. Tutor de mi Trabajo Final de Máster, Investigador Principal del proyecto por medio del que conseguí acceder al contrato predoctoral del que todavía hoy disfruto y director de mi tesis doctoral, nunca tendré suficientes palabras de agradecimiento para compensar sus innumerables comentarios y valiosas sugerencias sobre esta investigación, así como su inquebrantable apoyo durante todo este proceso.

Por último, tampoco querría olvidarme de mis amigos –tanto los de Novelda y alrededores, como los que Madrid me ha permitido conocer–, pues todos ellos me han ayudado a sobrellevar mucho más fácilmente el camino recorrido hasta ahora. Pero, sin duda, a quien no podría dejar de recordar es a mi familia: a mi novia Isa, uno de mis grandes apoyos y una de las personas que más de cerca ha tenido que vivir –y soportar– los malos –o no tan buenos– momentos por los que he pasado durante estos años; als meus grans referents, els meus pares, Paquí i José Ramón, a qui lis dec tot i dels que he après tot, res del que haja pogut fer o ser fins ara haguera sigut possible sense la vostra ajuda i comprensió; a la meua germana Anna, qui, més enllà d'ajudar-me amb les traduccions, sempre m'ha demostrat el que significa ser un bon germà; i als meus abuelos, Ramón, Quinita, Vicente i Paquita, als que tant vull. A todos vosotros: GRACIAS.



# ÍNDICE

<b>LISTADO DE MAPAS, CUADROS, GRÁFICOS, TABLAS Y FIGURAS</b>	1
<b>RESUMEN/ABSTRACT/SOMMAIRE.....</b>	3
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	7

## PRIMERA PARTE: APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

<b>Capítulo I - Evolución conceptual del término seguridad y teorización acerca de la política de seguridad.....</b>	63
1. Evolución conceptual del término seguridad y su aplicación a nuestro objeto de estudio.....	63
1.1. La definición clásica del concepto de seguridad (ca. 1945-1980).....	64
1.2. Las primeras redefiniciones del término de seguridad (ca. 1980-1991).....	69
1.3. La proliferación de enfoques en los estudios de seguridad (1991-hoy)	72
2. Teorización acerca de la política de seguridad.....	80

## SEGUNDA PARTE: CONTEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA: CONDICIONANTES INTERNOS Y EXTERNOS

<b>Capítulo II - Contexto interno y externo de la política de seguridad española (1953-1991).....</b>	91
1. El contexto internacional (ca. 1974-1991).....	91
2. El contexto interno (1953-1982).....	106
2.1. La herencia del régimen franquista (1953-1975).....	106
2.2. El legado de UCD (1975-1982).....	114
2.3. Acción e ideología del PSOE durante su etapa en la oposición (1975-1982).....	139

**TERCERA PARTE: EL CICLO FORMAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD  
ESPAÑOLA Y LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN ELLA**

<b>Capítulo III - El proceso de elaboración, toma de decisiones y ejecución de la política de seguridad.....</b>	<b>165</b>
1. El jefe de Estado.....	165
2. El presidente y el gabinete de la Presidencia.....	168
3. El Ministerio de Asuntos Exteriores.....	172
4. El Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas.....	180
5. Otros actores con posibilidad de incidir en la elaboración y ejecución de la política de seguridad.....	189
6. La coordinación entre los actores que elaboran y ejecutan la política de seguridad.....	191
<b>Capítulo IV - El proceso de control en la política de seguridad.....</b>	<b>195</b>
1. El control parlamentario de la política de seguridad: las Cortes Generales y los partidos políticos.....	195
1.1. La política de seguridad, fuera de control.....	197
1.2. Un control limitado e ineficaz.....	199
1.3. La temática de la fiscalización parlamentaria sobre la política de seguridad y su control por parte de los partidos políticos.....	202
2. El papel de la opinión pública ante el control de la política de seguridad....	218

**CUARTA PARTE: ESPAÑA ANTE LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES DE DEFENSA**

<b>Capítulo V - La evolución de las relaciones entre España y la OTAN hasta la celebración del referéndum (1982-1986).....</b>	<b>229</b>
1. La política del Gobierno socialista ante la OTAN en sus inicios (1982-1984).....	229
2. El largo camino hacia el referéndum sobre la OTAN (1984-1986).....	250
2.1. El Decálogo de “paz y seguridad” y el XXX Congreso del PSOE.....	250
2.2. La pregunta del referéndum.....	263
2.3. La campaña.....	268
2.3.1. La organización de la campaña por parte del PSOE.....	269
2.3.2. La actividad del equipo de Gobierno socialista.....	278
2.3.3. La oposición parlamentaria ante el referéndum.....	283
2.3.4. Los países aliados y el bloque comunista ante el referéndum	286

2.3.5. La evolución de la opinión de la ciudadanía durante la campaña.....	292
2.3.6. La acción de otros colectivos con capacidad de influencia sobre el referéndum.....	295
2.4. El “día D”: resultados y consecuencias.....	302

**Capítulo VI - La definición del modelo español de participación en la OTAN (1986-1988).....** 309

1. La definición de las bases del modelo de participación español (marzo-mayo de 1986).....	309
2. Las rondas de consultas entre los grupos de expertos de España y de la OTAN (junio de 1986-noviembre de 1987).....	320
3. Las negociaciones con los aliados (diciembre de 1987-diciembre de 1988)	327
4. Los acuerdos de coordinación y los aspectos inconclusos de la negociación: el cierre definitivo.....	337

**Capítulo VII - El proceso de incorporación de España a la Unión Europea Occidental (UEO) (1984-1988).....** 347

1. Evolución histórica de la UEO (1948-1987).....	348
2. El proceso de integración de España en la UEO (1984-1988).....	354
2.1. España ante el proceso de revitalización de la UEO (1984-1988).....	354
2.2. Las conversaciones para el ingreso (abril-noviembre de 1988).....	360

**QUINTA PARTE: LAS RELACIONES BILATERALES DE DEFENSA Y LA INDUSTRIA NACIONAL DE DEFENSA**

**Capítulo VIII - Evolución de las relaciones bilaterales de defensa de España (1982-1989).....** 371

1. Los acuerdos con Estados Unidos, la República Federal de Alemania y Francia (1982-1983).....	371
2. El auge de la firma de acuerdos defensivos (1985).....	375
3. Las negociaciones de defensa entre España y Estados Unidos (1985-1988).....	378
3.1. Origen y evolución de los acuerdos defensivos entre España y Estados Unidos (1953-1984).....	378
3.2. Los albores de la negociación (mayo de 1985-junio de 1986).....	385
3.2.1. Las reuniones bilaterales de alto nivel (mayo-septiembre de 1985).....	385
3.2.2. Las sesiones informales previas a la negociación (octubre-diciembre de 1985).....	393

3.2.3. La victoria en el referéndum: el fortalecimiento de la posición española antes del inicio formal de las negociaciones.....	401
3.3. El desarrollo de las negociaciones (julio de 1986-diciembre de 1988)	406
3.3.1. Las tres rondas negociadoras de 1986: la confirmación del choque de perspectivas.....	406
3.3.2. Las aproximaciones norteamericanas a la posición española en 1987: de la cuarta a la séptima ronda negociadora.....	412
3.3.3. El difícil camino hacia el consenso: la octava ronda negociadora y la confirmación final del acuerdo en 1988.....	415
3.4. Balance final de las negociaciones: luces y sombras del Convenio.....	422
4. La firma de acuerdos defensivos con los países del Magreb (1987-1989)...	440
<b>Capítulo IX - La política de potenciación de la industria de defensa.....</b>	<b>443</b>
1. El proceso de modernización de la industria de defensa durante la Transición: una cuestión “olvidada”.....	443
2. Evolución histórica de la industria de defensa en España (1939-1988).....	448
2.1. El cambio de dinámica en los programas de adquisición: el programa FACA.....	456
2.2. La internacionalización de la industria de defensa.....	460
3. La venta exterior de armamento.....	468
3.1. Una política de venta de armas agresiva, permisiva y reservada.....	470
3.1.1. La consolidación de un marco legislativo reservado.....	474
3.1.2. La permisividad de la administración pública con DEFEX.....	475
3.1.3. La puesta en práctica de la agresiva política de exportación de armas de España.....	483
4. El proceso de incorporación de España al CoCom (1981-1985).....	502
4.1. El CoCom: orígenes, funciones y evolución histórica.....	502
4.2. Los primeros pasos hacia la integración española en el CoCom (1981-1982).....	509
4.3. La revitalización del proceso de adhesión de España al CoCom (1982-1985).....	514
4.4. La toma de decisión en torno al CoCom (1985).....	522

**SEXTA PARTE: LA CONTRIBUCIÓN ESPAÑOLA A LA DISTENSIÓN, EL  
DESARME, LA DESNUCLEARIZACIÓN Y LA NO PROLIFERACIÓN**

<b>Capítulo X - España y la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) (1980-1989)</b> .....	533
1. La CSCE DE Madrid (1980-1983).....	533
1.1. De Helsinki a Belgrado: la participación española en las reuniones de la CSCE previas a Madrid (1973-1980).....	535
1.2. La reunión de Madrid durante los Gobiernos de UCD (1980-1982)....	536
1.3. La etapa final de la conferencia de Madrid (1983) y la llegada al poder del Partido Socialista.....	546
2. La CSCE de Estocolmo y Viena (1984-1989).....	557
2.1. La Conferencia de Desarme en Europa (1984-1986).....	559
2.2. La CSCE de Viena (1986-1989).....	572
<b>Capítulo XI - La política de los Gobiernos socialistas en materia desnuclearización y no proliferación y su actitud ante las Naciones Unidas y otros foros de distensión y desarme</b> .....	579
1. El largo proceso de adhesión de España al TNP (1968-1987).....	579
1.1. España y el TNP durante el franquismo y los primeros Gobiernos de la democracia (1968-1982).....	579
1.2. La ambivalente política de los Gobiernos socialistas hacia el TNP (1982-1987).....	588
2. La política española de desnuclearización (1962-1988).....	602
2.1. La política de nuclearización del régimen franquista y de desnuclearización de los Gobiernos de UCD (1962-1982).....	603
2.2. La instrumentalización política de la desnuclearización por parte de los Gobiernos socialistas (1982-1988).....	608
3. España ante las Naciones Unidas y otros foros de distensión y desarme.....	616
3.1. La presencia española en las instituciones de las Naciones Unidas dedicadas a la distensión y el desarme.....	617
3.2. La actitud española ante las iniciativas internacionales de distensión y desarme y de desnuclearización y no proliferación.....	625
3.2.1. España ante las políticas internacionales de distensión y desarme.....	626
3.2.2. España ante las políticas internacionales de desnuclearización y no proliferación.....	637
<b>CONCLUSIONES/CONCLUSIONS</b> .....	651
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA</b> .....	691
<b>APÉNDICE DOCUMENTAL</b> .....	735



## **LISTADO DE MAPAS, CUADROS, GRÁFICOS, TABLAS Y FIGURAS**

### **MAPAS**

Mapa 1. Distribución territorial de la estructura de mandos militares de la OTAN antes del final de la Guerra Fría.....	133
---	-----

### **CUADROS**

Cuadro 1. Estructura simplificada de los principales mandos militares de la Alianza Atlántica antes de la caída del muro de Berlín.....	134
Cuadro 2. Organigrama del PSOE para la campaña sobre el referéndum de la OTAN.....	278

### **GRÁFICOS**

Gráfico 1. Mecanismos de control utilizados para fiscalizar la política de seguridad exterior (sobre el total de tramitaciones).....	209
Gráfico 2. Preguntas presentadas sobre política de seguridad durante la I Legislatura.....	212
Gráfico 3. Preguntas presentadas sobre política de seguridad por los distintos partidos políticos durante la I Legislatura.....	213
Gráfico 4. Preguntas presentadas sobre política de seguridad por los distintos partidos políticos durante la II Legislatura.....	214
Gráfico 5. Preguntas presentadas sobre política de seguridad durante la II Legislatura.....	215
Gráfico 6. Preguntas presentadas sobre política de seguridad por los distintos partidos políticos durante la III Legislatura.....	216
Gráfico 7. Preguntas presentadas sobre política de seguridad durante la III Legislatura.....	217
Gráfico 8. Comparativa del nivel máximo de fuerzas permitido.....	434

### **TABLAS**

Tabla 1. Preguntas presentadas sobre política de seguridad.....	209
Tabla 2. Solicitudes de informe presentados sobre política de seguridad.....	210
Tabla 3. Comparecencias presentadas sobre política de seguridad.....	210

Tabla 4. Interpelaciones y mociones consecuencia de interpelación presentadas y tramitadas sobre política de seguridad.....	211
Tabla 5. Propositiones no de ley/mociones independientes presentadas y tramitadas sobre política de seguridad.....	211
Tabla 6. Evolución de la intención de voto sobre la OTAN (1983-1986).....	295
Tabla 7. Cuadro comparativo de los niveles de fuerza permitidos para cada base y establecimiento.....	433

## **FIGURAS**

Figura 1. Estructura civil y militar de la OTAN durante la Guerra Fría.....	242
Figura 2. Comités principales de la OTAN durante la Guerra Fría.....	243



## **RESUMEN**

Esta tesis doctoral tiene por objeto analizar la evolución experimentada por la política de seguridad española de la Transición, desde la llegada al poder del Partido Socialista, en octubre de 1982, hasta su definitiva concreción, a finales de 1988.

El análisis bibliográfico de esta cuestión nos hizo considerar que se hacía preciso una profunda revisión historiográfica de este objeto de estudio a fin de: 1) analizar en conjunto actividades que, aun perteneciendo a un mismo tipo de política –la política de seguridad–, habían sido examinadas de forma separada, lo que dificultaba la obtención de una visión global sobre esta materia; 2) reexaminar, a través de la aplicación de los principios teórico-metodológicos defendidos por la Historia del Tiempo Presente y la Historia de las Relaciones Internacionales, el relato que los propios protagonistas de estas actividades habían intentado fijar a lo largo del tiempo; y 3) completar la información disponible sobre aquellos actores y procesos pertenecientes a este ámbito que la bibliografía todavía no había abordado con suficiente profundidad.

En función de estos objetivos hemos desarrollado el presente proyecto de investigación, que se articula en torno a la doble aproximación sobre la que trataremos de demostrar que los diferentes Gobiernos del Partido Socialista concibieron la política de seguridad española de los años ochenta: por un lado, desde una perspectiva más puramente militar, a través de la que España trató de contribuir a garantizar la estrategia de disuasión; y, por el otro, desde un enfoque más político, por medio del cual los Ejecutivos de Felipe González aspiraron a reforzar la seguridad colectiva.

De esta manera, sobre esa primera perspectiva, abordaremos: 1) la participación española en las organizaciones occidentales de defensa –la OTAN, esencialmente, pero también la Unión Europea Occidental–; 2) el desarrollo de los acuerdos bilaterales de defensa –Estados Unidos, fundamentalmente–; y 3) el impulso de las propias capacidades defensivas de las Fuerzas Armadas españolas, que hemos concretado en el estudio del complejo proceso de modernización tecnológica del Ejército. Junto a esta, examinaremos esa segunda aproximación, que se centrará en la promoción socialista de la cooperación internacional española en materia de distensión, desarme, no proliferación y desnuclearización, analizando su participación en organizaciones como las Naciones Unidas o la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

## **ABSTRACT**

The purpose of this PhD dissertation is to analyse the evolution of the Spanish Security Policy of the Transition, from October 1982, when the Socialist Party took office, until its definitive concretion, at the end of 1988.

The bibliographic analysis of this question made us consider the need for a deep historiographic revision of this object of study, in order to: 1) analyse, as a whole, different activities which, although belonging to the same type of policy –the security policy–, had been studied separately, which made it difficult to obtain a global vision on this matter; 2) re-examine, through the application of the theoretical-methodological principles defended by the History of the Present and the History of International Relations, the story that the actors of these activities have tried to set over time; and 3) complete the information available on those actors and processes on this matter, that the bibliography has not yet addressed in sufficient depth.

This research project has been developed based on these objectives, and is structured around the double approach, according to which, we will try to demonstrate that the different governments of the Socialist Party conceived the Spanish Security Policy of the eighties: on the one hand, from a military perspective, through which Spain tried to contribute to guarantee a deterrence strategy; and, on the other, from a political approach, through which the governments of Felipe Gonzalez aspired to reinforce the collective security.

On this first perspective, we will address: 1) the participation of Spain in Western defense organizations –essentially NATO, but also the Western European Union–; 2) the development of bilateral agreements on defense, –mainly with the United States–; and 3) the promotion of the Spanish Armed Forces' own defensive capabilities, which we have specified in the study of the complex process of the technological upgrade of the Army. Together with the latter, we will examine this second approach, which will focus on the socialist promotion of the Spanish International Cooperation on distension, disarmament, non-proliferation and denuclearization, and we will analyze their participation in organizations such as the United Nations or the Conference on Security and Cooperation in Europe.

## SOMMAIRE

L'objectif de cette thèse de doctorat est d'analyser l'évolution de la politique de sécurité espagnole pendant la Transition, depuis l'arrivée au pouvoir du Parti Socialiste en octobre 1982, jusqu'à sa concrétisation définitive, à la fin de 1988.

L'analyse bibliographique de cette question a mis en évidence la nécessité d'une révision historiographique profonde de cet objet d'étude afin : 1) d'analyser conjointement les activités qui, bien qu'appartenant au même type de politique –la politique de sécurité–, ont été traditionnellement examinées séparément, ce qui a rendu difficile l'obtention d'une vision globale en la matière ; 2) de réexaminer, par l'application des principes théoriques et méthodologiques défendus par l'Histoire du présent et l'Histoire des relations internationales, le récit que les protagonistes de ces activités ont tenté de fixer dans le temps ; et 3) de compléter les informations disponibles sur les acteurs et les processus appartenant à ce domaine, qui n'ont pas encore été traités de façon assez approfondie.

Le projet de recherche a été développé à partir des objectifs énumérés auparavant. Ce projet s'articule autour d'une double approche sur laquelle nous pensons que les différents gouvernements du Parti Socialiste ont conçu la politique de sécurité espagnole des années 80 : d'une part, d'un point de vue militaire, selon lequel l'Espagne a essayé de contribuer à garantir la stratégie de dissuasion ; et, d'autre part, d'un point de vue politique, selon lequel les dirigeants de Felipe González aspirent à renforcer la sécurité collective.

Ainsi, dans cette première perspective, nous aborderons : 1) principalement la participation de l'Espagne aux organisations de défense occidentales –l'OTAN, mais aussi l'Union de l'Europe occidentale– ; 2) le développement des accords bilatéraux de défense, entre autres et notamment, des Etats-Unis ; et 3) la promotion des capacités militaires des Forces Armées espagnoles, spécifiées dans l'étude du complexe processus de modernisation technologique de l'Armée. Parallèlement, nous examinerons la deuxième approche, sur la promotion socialiste de la coopération internationale espagnole dans les domaines de la détente, du désarmement, de la non-prolifération et de la dénucléarisation, et nous analyserons sa participation à des organisations comme l'ONU ou la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.



# **INTRODUCCIÓN**



## 1.- CONSIDERACIONES INICIALES

La conmoción provocada por la crisis de los misiles en Cuba (1962) durante la Guerra Fría, que a punto estuvo de abocar al mundo a una catástrofe nuclear, hizo entender, tanto a Estados Unidos, como a la Unión Soviética, la necesidad de establecer procesos de cooperación internacional que condujesen a una reducción y a un mayor control de los arsenales nucleares y convencionales,<sup>1</sup> inaugurándose así una nueva etapa de *détente* o distensión entre las dos superpotencias, que se caracterizó por la búsqueda de un modelo de seguridad internacional que suscitase opciones alternativas al tradicional juego de suma cero.

Justamente, es en este contexto en el que se debería situar el *Informe Harmel* (1967).<sup>2</sup> Este estudio, promovido por el entonces ministro de Asuntos Exteriores belga, Pierre Harmel (1966-1972), animaba a que, en adelante, la OTAN, a fin de “reforzar la Alianza como un factor para una paz duradera”, estableciera su modelo de actuación en las relaciones internacionales sobre una doble concepción de la seguridad: política y militar. De esta manera, el *Informe Harmel* apostaba, por un lado, por mantener el objetivo de defender a los Estados miembros de la Alianza Atlántica por medio de la disuasión nuclear, pero, al mismo tiempo, por consolidar la distensión entre las dos grandes potencias, a través de la formulación de propuestas que previeran una reducción equilibrada de las fuerzas de ambos bloques.

La agravación de la situación internacional a partir de 1979, dificultó la aplicación de las bases propuestas por Harmel. No obstante, ello no quiere decir que los planteamientos del exministro belga no tuvieran un importante impacto sobre el conjunto de actores que conformaron la escena internacional de aquellos años. De hecho, el propio Partido Socialista –ya fuera consciente o inconscientemente–, desde su llegada al poder en octubre de 1982, empezó a precisar una política de seguridad, que se concretó definitivamente en 1988, que venía a recoger buena parte de las propuestas planteadas por Harmel, pudiendo, por tanto, caracterizar a la política de seguridad socialista de los años ochenta, como una constante búsqueda por encontrar el equilibrio

---

<sup>1</sup> CALDUCH TORRES, Rafael: *Las élites y la política exterior de los Estados Unidos (1952-1974): las doctrinas estratégicas y el NSC*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2016, pp. 224-235.

<sup>2</sup> El conjunto documental del *Informe Harmel* puede ser consultado en: *Future Tasks of the Alliance - "Harmel Report" (1967)*, Archivo de la OTAN (en adelante, AOTAN), disponible en línea: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/80830.htm> [Última visita: 26/06/2019].

entre su ideología –en líneas generales, pacifista, defensora de la cooperación internacional y promotora del *soft power*–<sup>3</sup> y la realidad internacional –marcada por el recrudecimiento militar de la Guerra Fría, que obligaba a que España se mostrara como un país solidario y comprensivo con los problemas de seguridad y defensa occidentales–.<sup>4</sup>

Así pues, el desarrollo de estas consideraciones iniciales acerca de la investigación presentada nos obliga, primeramente, a precisar algo más dos elementos clave de la misma que ya han sido citados en estos apuntes previos: el marco cronológico escogido para nuestro objeto estudio y los ejes de acción sobre los que creemos que se debe articular la política de seguridad española que pretendemos analizar.

En lo concerniente a los límites cronológicos fijados para nuestro objeto de estudio (1982-1988), cabría señalar, en primer lugar, que la investigación aquí presentada aspira a analizar la incidencia de los Gobiernos de Felipe González en los cambios experimentados por la política de seguridad española durante la Transición.<sup>5</sup> Como muy acertadamente señalara Navajas Zubeldía, “la Transición democrática es un proceso

---

<sup>3</sup> Aunque el concepto de *soft power* no se desarrolla verdaderamente hasta la década de los años 1990-2000, cuando el profesor de la Universidad de Harvard, Joseph S. Nye, publica *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990) y *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (2004), este término viene a resumir muy bien esa concepción de las relaciones internacionales por parte del Partido Socialista Obrero Español de los años ochenta, quien, frente a las formas más coercitivas –fundamentalmente, militares– de ejercer presión –*hard power*–, defendía el desarrollo de unas relaciones internacionales más atentas a los elementos políticos, diplomáticos, culturales o, incluso, ideológicos de las mismas. NYE, Joseph S.: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990; y NYE, Joseph S.: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004. Recientemente, Francisco Rodrigo Luelmo también planteó la necesidad de abordar la política de seguridad española de los años ochenta desde esa doble perspectiva –*hard/soft power*–. RODRIGO LUELMO, Francisco José: “De la CSCE a la UEO pasando por la OTAN. La nueva política de seguridad y defensa de la España democrática (1975-1988)”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Madrid, Aranzadi, 2016, pp. 297-322. En cualquier caso, a lo largo de la investigación hemos preferido evitar la excesiva utilización de este concepto para no acabar cayendo en un análisis presentista.

<sup>4</sup> En una entrevista recientemente realizada por el autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, director del Departamento de Internacional del gabinete de la Presidencia entre 1982 y 1991 y uno de los principales artífices de la política de seguridad española de aquellos años, este último confirmó que, efectivamente, los diferentes Gobiernos socialistas de los años ochenta diseñaron y ejecutaron su política de seguridad sobre esos dos grandes condicionantes que hemos mencionado más arriba. *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

<sup>5</sup> A lo largo de las siguientes páginas hablaremos en ciertas ocasiones de “Gobiernos socialistas” y no de “Gobierno socialista”, fundamentalmente, por dos razones: 1) porque, dentro del marco cronológico establecido (1982-1988) se produjo la convocatoria de unas elecciones generales –22 de junio de 1986–; y 2) porque, como veremos, la ideología y acción de los dos ministros de Asuntos Exteriores que tuvo España durante aquellos años, Fernando Morán (1982-1985) y Francisco Fernández Ordóñez (1985-1992), difirieron notablemente en determinadas cuestiones de cierta importancia para nuestra investigación –relaciones con Estados Unidos y la OTAN, posición respecto al CoCom, etc.–.



histórico, no un acontecimiento”.<sup>6</sup> Esto último provoca que su marco cronológico no sea fácilmente establecido, de ahí que, más que de una transición, podríamos hablar de varias transiciones. De esta manera, por ejemplo, la transición de un régimen autoritario a otro democrático en materia de política interior, podría fijarse entre la muerte de Franco, a finales de 1975, y la victoria del Partido Socialista, en las elecciones generales de octubre de 1982; la económica, entre la crisis del petróleo de 1973 y la firma, en junio de 1985, del Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea; la sindical, entre 1975 y la huelga general de 1988; y la militar, entre 1975 y 1989.<sup>7</sup>

Por lo tanto, no debería extrañar, como ya advirtieran los profesores Juan Carlos Pereira y Pedro Antonio Martínez Lillo, que “la periodización empleada para analizar la evolución del cambio político interior no coincida –no nos sirva– a la hora de explicar las transformaciones en la política exterior”.<sup>8</sup> Así, de entre las diferentes propuestas cronológicas planteadas,<sup>9</sup> consideramos que la que mejor se adapta al estudio del cambio experimentado por la política de seguridad española –que, como veremos más

---

<sup>6</sup> NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “La larga transición militar”, en QUIROSA-CHEYRORUZE MUÑOZ, Rafael (coord.): *Historia de la transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, p. 219.

<sup>7</sup> Acerca de la transición en materia de política interior, véase, por ejemplo: COTARELO, Ramón: “Visiones de la transición”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, 1994, pp. 9-79; sobre la transición económica: SERRANO SANZ, José María: “Crisis económica y transición política”, *Ayer*, núm. 15, 1994, pp. 135-164; en torno a la sindical: SERRANO DEL ROSAL, Rafael: *Transformación y cambio del sindicalismo español contemporáneo*, Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 2000; y sobre la militar, véase: BARRIOS RAMOS, Raquel: *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas 1975/1989*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2008; o SERRA, Narcís: *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008.

<sup>8</sup> PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: “Política Exterior, 1976-1997”, en PAREDES, Javier (coord.): *Historia contemporánea de España, siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 997. En torno a los primeros intentos por tratar de periodizar la política exterior de la Transición, véase: ARENAL, Celestino del: “Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio”, en VIDAL BENEYTO, José (coord.): *España a debate*, Madrid, Tecnos, vol. 1, 1991, pp. 46-48; ALDECOA, Francisco: “La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho”, *Sistema*, núm. 63, 1984, pp. 111-131; ALDECOA, Francisco: “Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983)”, en VV.AA.: *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense de Madrid, 1986, pp. 79-103; o VIÑAS, Ángel: “La política exterior y de seguridad del gobierno socialista español”, en VV.AA.: *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los años ochenta*, Madrid, ICI, 1986, pp. 213-225.

<sup>9</sup> Para una mayor profundización sobre esta cuestión, véase: MUGNAINI, Marco: “La transizione della politica estera spagnola: periodizzazioni e coordinate storiografiche”, en MUGNAINI, Marco: *Le Spagne degli Italiani*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 2002, pp. 97-121; o LEMUS, Encarnación y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política exterior (1975-1986)”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España de 1800 hasta hoy: Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), pp. 659-685.

adelante, se engloba dentro de la política exterior— es la defendida por Celestino del Arenal.<sup>10</sup>

Para Arenal, la transición exterior comenzó en el año 1976, coincidiendo con el primer Gobierno de Adolfo Suárez, y concluyó en 1988, momento en el que se concretaron y materializaron las últimas grandes opciones de la acción exterior, quedando establecido el modelo global de política exterior. A su vez, dentro de este marco, Arenal diferencia tres grandes fases: 1) de 1976 a 1980, caracterizada por un consenso tácito entre las principales fuerzas políticas que, en aras de avanzar en el proceso de construcción democrática, apenas se preocuparon por profundizar en las cuestiones de política exterior, más allá de asuntos muy concretos que sí comenzaron a ser definidos con cierta claridad —apuesta por la integración en las Comunidades Europeas y por la universalización de las relaciones bilaterales—; 2) de 1980 a 1986, fase que se inauguró a raíz de la ruptura del consenso tácito por la cuestión atlántica, iniciándose un debate en torno al alcance y las consecuencias de las dimensiones atlántica, occidental y mediterránea de España, que solo se cerró tras la celebración del referéndum sobre la OTAN de marzo de 1986; y 3) de 1986 a 1988, período en el que se asentaron y definieron con precisión las últimas líneas maestras de la política exterior española.<sup>11</sup>

Por lo tanto, y obviando esa primera fase de consenso tácito y de escaso desarrollo político, el marco cronológico establecido para la investigación (1982-1988) aborda buena parte de los principales acontecimientos que marcaron la Transición exterior, y, por lo tanto, la Transición en materia de política de seguridad: incorporación a la OTAN e inmediata congelación de la misma tras la llegada del Partido Socialista al poder, en octubre de 1982; enunciación, en octubre de 1984, del Decálogo de “paz y seguridad”, que aspiraba a consensuar las bases sobre las que el Gobierno de Felipe González consideraba que España debiera orientar su política de seguridad; celebración del referéndum atlantista en marzo de 1986; firma del Tratado de No Proliferación nuclear en 1987; ingreso en la Unión Europea Occidental en noviembre de 1988; o signatura, en diciembre de 1988, del Convenio de defensa con Estados Unidos y de las directrices

---

<sup>10</sup> ARENAL, Celestino del: “Democracia y política exterior...”, pp. 46-48; o ARENAL, Celestino del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, pp. 73-75.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

generales para definir la contribución española a la OTAN, según lo establecido en el referéndum de 1986.

Por último, en lo que respecta a los ejes de acción sobre los que creemos que se sustentó la política de seguridad socialista de los años ochenta, ya hemos indicado que la concebimos como una actividad a medio camino entre la ideología del partido en el poder –el Partido Socialista, inicialmente pacifista e, incluso, neutralista– y el contexto internacional de recrudecimiento militar de la Guerra Fría. Por tanto, la política de seguridad aplicada por los Ejecutivos de Felipe González entre 1982 y 1988, debería entenderse desde esa doble aproximación que ya planteaba Harmel a la propia OTAN en 1967: desde una perspectiva más puramente militar, que garantizase la estrategia de disuasión, y desde un enfoque más político, que sirviera para conseguir una mayor seguridad colectiva. De esta forma, desde el primer punto de vista, abordaremos la contribución que España pudo haber hecho en las organizaciones internacionales de defensa, la actividad que pudo haber tenido en materia de relaciones bilaterales de defensa y el desarrollo que pudo haber alcanzado en lo que respecta a sus propias capacidades defensivas; y desde el segundo, analizaremos la contribución que España pudo haber realizado en materia de cooperación internacional –fomento de la distensión, el desarme, la no proliferación y la desnuclearización–.<sup>12</sup>

Por tanto, una vez precisadas estas consideraciones iniciales, creemos que estamos en disposición de referirnos a los principios teórico-metodológicos sobre los que pretendemos articular nuestra investigación, así como de presentar una panorámica bibliográfica sobre el objeto de estudio planteado, para, a continuación, enumerar las fuentes que deben sostener las hipótesis del mismo.

## **2.- MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

Dada la temática y el marco cronológico establecidos para nuestra investigación, creemos que las corrientes historiográficas, cuyos principios teórico-metodológicos mejor se adaptan a nuestro objeto de estudio, son las de Historia de las Relaciones Internacionales e Historia del Tiempo Presente; dos enfoques que, tal y como destacó la

---

<sup>12</sup> La complejidad que rodea a los conceptos de “seguridad” y de “política de seguridad” exige un desarrollo más detenido sobre los mismos, hasta el punto de ser necesario un capítulo individualizado de la investigación para su adecuada explicación –capítulo I–.

profesora Montserrat Huguet,<sup>13</sup> han ido progresivamente estrechando sus vínculos hasta convertirse en el sustento metodológico de muchas de las investigaciones que, como la nuestra, se han ido publicando en los últimos años.

## 2.1. La Historia de las Relaciones Internacionales

Para comprender los principios teóricos y metodológicos sobre los que se apoya la Historia de las Relaciones Internacionales, deberíamos referirnos, en primer lugar, a la Historia Diplomática.<sup>14</sup> Surgida en el siglo XVIII y desarrollada de forma plena a partir del XIX, la Historia Diplomática fue una disciplina académica que, junto con el Derecho de Gentes y el Derecho Internacional, aspiraba a profundizar el conocimiento del medio internacional, tratando así de adaptar al nuevo contexto histórico, los principios defendidos desde el siglo XVI por la Historia de los Tratados, corriente reconocida por la utilización de una perspectiva eminentemente jurídico-normativa, estatocéntrica y eurocéntrica. Precisamente, fue sobre estos principios sobre los que se articuló la Historia Diplomática, que algunos especialistas en la materia, como Juan Carlos Pereira y José Luis Neila, han identificado por seguir “un patrón metodológico caracterizado por una narración basada en la reconstrucción de los acontecimientos políticos y diplomáticos de acuerdo con su curso cronológico, por un relato más descriptivo que analítico y por una fundamentación basada en la objetividad del documento diplomático, principio y fin en la tarea del historiador”.<sup>15</sup>

Aun con todo, la Historia Diplomática se convirtió en una disciplina dominante en el conjunto del panorama académico hasta mediados del siglo XX, momento en el que los profundos cambios acaecidos en la sociedad internacional tras el final de la Segunda Guerra Mundial, convergieron con un nuevo horizonte intelectual que reclamaba: un

---

<sup>13</sup> HUGET SANTOS, Montserrat: “Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales”, *Ayer*, núm. 42, 2001, pp. 43-69.

<sup>14</sup> Algunos de los estudios clásicos de la evolución y desarrollo de la Historia Diplomática son: DUROSELLE, Jean-Baptiste: “De l’histoire diplomatique à l’histoire des relations internationales”, en VV.AA.: *Études d’histoires des relations internationales. Mélanges Pierre Renouvin*, París, PUF, 1966; CRAIG, Gordon A.: “The Historian and the Study of International Relations”, *The American Historical Review*, vol. 88, núm. 1, 1983, pp. 1-11; o PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “De la Historia diplomática a la Historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”, *Historia Contemporánea*, núm. 7, 1992, pp. 155-182.

<sup>15</sup> PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009 (2ª ed.), p. 20.

mayor diálogo con otras ciencias sociales; una apertura del enfoque de análisis –incluyendo, además de lo político, el estudio de la vida económica, social y cultural–; y una reconstrucción de la Historia Diplomática sobre principios que no se rigieran, exclusivamente, sobre la narración de los acontecimientos vinculados al Estado y a las élites dominantes.<sup>16</sup>

Los primeros pasos observados en este sentido se dieron ya durante el período de entreguerras. Así, en Francia, en el año 1929, Lucien Febvre y Marc Bloch fundaban la revista *Annales d'Histoire Économique et Social*, con la que aspiraban a reequilibrar el tradicional peso concedido a la historia política en beneficio de la historia social y económica, por medio de un enfoque totalizador y que mantuviera un diálogo constante con otras ciencias sociales emergentes –demografía, sociología, antropología, etc.–.<sup>17</sup> Mientras, en Suiza, dos años antes, se había fundado el *Institut Universitaire des Hautes Études Internationales* y en Reino Unido fueron surgiendo, a lo largo del mencionado período, diferentes cátedras de Relaciones Internacionales, en la que participaron historiadores como Alfred Zimmerns, Charles Webster, Edward H. Carr o Arnold J. Toynbee, que también trataron de modular en sus diferentes publicaciones los principios historicistas que aquejaban a la Historia Diplomática.<sup>18</sup>

En cualquier caso, como decimos, el nacimiento de la Historia de las Relaciones Internacionales como disciplina histórica debe situarse tras el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los cambios promovidos desde la historia científica y las ciencias sociales emergentes confluyeron, definitivamente, con una sociedad internacional afectada por un contexto que, en poco o en nada, se parecía al del mundo decimonónico.

La irrupción de la nueva corriente historiográfica podría situarse en Francia, de la mano del historiador de la Universidad de París, Pierre Renouvin, quien, entre 1953 y 1958, publicó los ocho volúmenes de *Histoire des relations internationales*;<sup>19</sup> volúmenes que, en 1964, se vieron acompañados por la publicación de *Introduction à*

---

<sup>16</sup> NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales: notas para una aproximación historiográfica”, *Ayer*, núm. 42, 2001, pp. 17-42. Es de destacar, por otro lado, el número 42 de la revista *Ayer*, editado por el profesor Pereira Castañares y dedicado a la Historia de las Relaciones Internacionales.

<sup>17</sup> BURGUIÈRE, André: “Histoire d'une histoire: la naissance des Annales”, *Annales, Économies, sociétés, civilisations*, núm. 6, 1979, pp. 1347-1359.

<sup>18</sup> NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales...”, p. 31.

<sup>19</sup> RENOUVIN, Pierre: *Histoire des relations internationales*, París, Hachette, 8 volúmenes, 1953-1958.

*l'histoire des relations internationales*,<sup>20</sup> elaborada, en esta ocasión, junto a su colaborador y discípulo, Jean-Baptiste Duroselle. Lo pionero de estas dos publicaciones fue la introducción de la formulación teórica de las “fuerzas profundas”, sobre la que se cimentó la renovación historiográfica a la que aquí nos referimos y a la que podríamos definir como el conjunto de factores estructurales y colectivos de carácter económico-social y socio-cultural que condicionan y limitan la acción de los distintos actores que intervienen en las relaciones internacionales.<sup>21</sup>

La creación del *Institut Pierre Renouvin*, de la *Société d'Études Historiques des Relations Internationales Contemporaines* o de la revista *Relations Internationales*, complementó la reformulación teórica y metodológica francesa de la Historia Diplomática, que alcanzó su apogeo en la década de los ochenta, cuando Jean-Baptiste Duroselle publicara *Tout empire périra: une vision théorique des relations internationales* (1981).<sup>22</sup>

No obstante, Francia no fue el único lugar en el que, tras el inicio de la segunda posguerra mundial, comenzara un proceso de renovación de la Historia Diplomática. En Reino Unido, el desarrollo y consolidación académica de la Historia de las Relaciones Internacionales se concretó, principalmente, en tres centros de investigación: en la Universidad de Cambridge, de la mano, sobre todo, de Harry Hinsley; en la Universidad de Oxford, donde destacó con especial notoriedad Alan John Percivale Taylor; y en la *London School of Economics and Political Science* y su Departamento de Historia Internacional, sucesivamente dirigido por William Norton Medlicott, James Joll y Donald Cameron Watt.<sup>23</sup>

Mientras, en Italia, historiadores como Federico Chabod, Carlos Morandi, Walter Maturi o Ernesto Sestan desarrollaron una historia global que recogía muchos de los

---

<sup>20</sup> RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Armand Colin, 1964.

<sup>21</sup> Más concretamente, Pierre Renouvin se refirió a ellas de la siguiente manera: “Las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, los rasgos de la mentalidad colectiva y las grandes corrientes sentimentales son las fuerzas profundas que han ido formando la urdimbre de las relaciones entre los grupos humanos y, en gran medida, han determinado su carácter. RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introducción a la política internacional*, Madrid, Rialp, 1968, p. 1.

<sup>22</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Tout empire périra: une vision théorique des relations internationales*, París, Publications de la Sorbonne, 1981.

<sup>23</sup> LANGHORNE, Richard: “International History in Britain”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales. Una visión desde España*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 1994, pp. 97-105; y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales...”, pp. 26-30.

principios planteados inicialmente por la historiografía francesa; planteamientos, por otra parte, que fueron posteriormente retomados por historiadores como Brunello Vigezzi y Ennio di Nolfo.<sup>24</sup>

En lo que respecta a Alemania, el impacto generado en el conjunto del país tras el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, acabó provocando que el debate historiográfico alemán estuviera más influido por lo interno que lo externo, no siendo hasta la década de los setenta cuando empezara a observarse una mayor producción historiográfica que incorporara los planteamientos procedentes de la Historia de las Relaciones Internacionales.<sup>25</sup>

En el caso de España, la incorporación de los estudios de relaciones internacionales al conocimiento histórico se produjo con todavía mayor retraso si cabe que en Alemania.<sup>26</sup> Según Antonio Moreno, la limitada y tardía incorporación en el país de la Historia de las Relaciones Internacionales como corriente historiográfica se debió a: “una compleja serie de factores histórico-científicos, entre los que cabe destacar las dificultades en el desarrollo de los estudios internacionales en general, un cierto inmovilismo académico que ha dominado y domina la Universidad española, y factores socio-políticos derivados de la transición democrática y de la falta de comunicación entre la Administración y el mundo universitario en asuntos internacionales”.<sup>27</sup>

Jerónimo Bécker, desde el punto de vista de la Historia Diplomática, con su publicación en 1924 de *Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX*,<sup>28</sup> y Antonio Truyol, desde la perspectiva del Derecho Internacional, con la creación en 1957 de la primera cátedra universitaria en España de Derecho Internacional

---

<sup>24</sup> DI NOLFO, Ennio: “La storia delle relazioni internazionali in Italia”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales...*, pp. 159-175; y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales...”, pp. 26-30.

<sup>25</sup> KNIPPING, Franz: “L’historiographie des relations internationales en Allemagne fédérale : quelques remarques sur la situation actuelle”, *Relations Internationales*, núm. 42, 1985, pp. 149-163; y HILDEBRAND, Klaus: “The German Historiography on the History of International Relations”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales...*, pp. 106-117.

<sup>26</sup> En torno a la escuela española de las relaciones internacionales, véase: CALDUCH, Rafael: “La escuela española de relaciones internacionales”, en ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (coords.): *Teorías de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 359-376.

<sup>27</sup> MORENO JUSTE, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales y la política exterior española”, *Ayer*, núm. 42, 2001, p. 82.

<sup>28</sup> BÉCKER, Jerónimo: *Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX: apuntes para una historia diplomática*, Madrid, Sin editorial, 1924. Acerca de la obra de Jerónimo Bécker, véase: INIESTA MARTÍNEZ, Pascual: “Jerónimo Bécker y González: una obra histórica entre la Historia diplomática y la Historia de las relaciones internacionales”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales...*, pp. 263-272.

y Relaciones Internacionales, dieron los primeros pasos en el estudio de las relaciones internacionales en el país; pasos que fueron continuados años más tarde desde la historiografía por parte de Antonio de Béthencourt, Vicente Rodríguez Casado y Vicente Palacio –para la época moderna– y de Jesús Pabón y José María Jover –para la época contemporánea–. De todos modos, el gran impulso de la Historia de las Relaciones Internacionales en España se dio en la década de los ochenta, cuando confluyeron renombrados historiadores dedicados a la investigación de la política exterior española, tales como Manuel Espadas Burgos, Hipólito de la Torre, Víctor Morales Lezcano, José Urbano Martínez Carreras, Juan Bautista Vilar, María Victoria López-Cordón, Rosario de la Torre o Juan Carlos Pereira; cambio que se consolidó, definitivamente, en los años noventa, a raíz, muy especialmente, de la creación en 1991 de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), organización que reúne todavía hoy reúne a más de un centenar de investigadores, desde catedráticos a jóvenes universitarios, con el objeto de promover el estudio de la Historia de las Relaciones Internacionales en España.<sup>29</sup>

En definitiva, la aplicación a nuestra investigación de los principios teórico-metodológicos defendidos por la Historia de las Relaciones Internacionales contribuirá a que el análisis de la evolución y desarrollo de la política de seguridad española durante la década de los ochenta no se acabe convirtiendo en un estudio más propio de la Historia Diplomática que de la Historia de las Relaciones Internacionales, tratando, entre otras cosas, de:

---

<sup>29</sup> Sobre la Historia de las Relaciones Internacionales en España, véase: MORALES, Víctor: “Historia de las Relaciones Internacionales: España contemporánea”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 2, 1986, pp. 578-582; PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Reflexiones sobre la historia de las relaciones internacionales y la política exterior española”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 8, 1987, pp. 269-289; QUINTANA NAVARRO, Francisco: “La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico”, en VV.AA: *La Historia de las Relaciones Internacionales...*, pp. 9-65; MORENO JUSTE, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales...”, pp. 71-96; SUEIRO, Susana: “La historia de las relaciones internacionales en España. Un balance: tendencias actuales y perspectivas de futuro”, en REMOND, René, TUSELL, Javier, PELLISTRANDDI, Benoît y SUEIRO, Susana: *Hacer la Historia del siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2004, pp. 95-118; GARCÍA PÉREZ, Rafael: “La investigación en política exterior de España”, en ARTEAGA, Félix (coord.): *Guía de investigación sobre paz, la seguridad y la defensa*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2006, pp. 209-224; VILAR, Juan Bautista: “La Historia de las Relaciones Internacionales de España en el siglo XIX”, en NICOLÁS MARÍN, María Encarna y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carmen (eds.): *Mundos de Ayer. Investigaciones históricas contemporáneas del IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, 2009, pp. 451-482; PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “La Historia de las Relaciones Internacionales en España: siglo XX”, en NICOLÁS MARÍN, María Encarna y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carmen (eds.): *Mundos de Ayer...*, pp. 483-496; o PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales...”, pp. 61-91.



- Conectar el análisis histórico de la política de seguridad con el realizado por otras ciencias sociales; de ahí que, como veremos, nos hayamos servido de fuentes de muy diversa procedencia, no solo diplomáticas, sino también de fuentes orales, hemerográficas, sociológicas, etc., que nos permitirán, a su vez, equilibrar el evidente peso que tiene la vertiente política en nuestra investigación.
- Evitar el encorsetamiento analítico del paradigma estatocéntrico, profundizando en cuestiones que vayan más allá de las meras relaciones bilaterales de España con otros Estados, como la incidencia en la política de seguridad española de agentes que pueden ser difíciles de incluir en una categoría concreta de actor internacional –por ejemplo, DEFEX–; o como las conexiones de este país con organizaciones internacionales como la OTAN, la CSCE o la ONU.
- Superar el mero análisis episódico, intentando conectar a este último con el análisis estructural, tratando de valorar la profundidad del impacto de la política de seguridad española de los años ochenta, no solo en la realidad nacional, sino también en el conjunto de la escena internacional pasada y presente.

## **2.2. La Historia del Tiempo Presente**

El impacto que, entre la historiografía, generó la Escuela de los *Annales* –corriente que, como ya hemos señalado, priorizó los procesos y las estructuras sociales en los estudios históricos–, provocó que, durante los siguientes años, las investigaciones históricas de carácter político experimentaran una ligera caída. Sin embargo, la ineludible importancia de los análisis de historia política para la comprensión del pasado –y la explicación del presente–, facilitó el que, poco tiempo después, surgiera una corriente que, aun compartiendo con la Escuela de los *Annales* la crítica a la metodología positivista, trató de recuperar las investigaciones de carácter político, aplicándolas, además, a un período muy concreto: el de la Historia del Tiempo Presente.

En este sentido, y en primer lugar, debemos referirnos al historiador francés, René Rémond. Poco tiempo después de haber publicado *La Droite en France de 1815 à nos*

*jours: continuité et diversité d'une tradition politique* (1954),<sup>30</sup> un innovador trabajo sobre los movimientos políticos de derecha en Francia, Rémond se atrevió a presentar en la *Revue française de science politique* un “Alegato de la Historia abandonada”, en el que, entre otras cosas, invitaba a los historiadores a recuperar la historia política y a “que no abandonaran en manos de otros el estudio de los períodos recientes”.<sup>31</sup>

La invitación realizada por Rémond fue recogida de manera más evidente a partir de la década de los años setenta, cuando un grupo de historiadores, entre los que podemos destacar a François Bédarida, comenzó a sentar las bases de una nueva disciplina histórica que, especialmente tras la fundación en 1978 del *Institut d'Histoire du Temps Présent*, empezó a conocerse como Historia del Tiempo Presente.<sup>32</sup>

De esta forma, la progresiva aceleración del período histórico –gracias, en buena medida, a una cada vez mayor preocupación común de periodistas, politólogos, sociólogos e historiadores por intentar explicar la actualidad– y el incremento de las demandas por parte de la sociedad para que los historiadores contribuyeran a hacer más comprensible el presente,<sup>33</sup> favoreció la consolidación de una disciplina histórica que aspiraba a ocuparse de esa “Historia abandonada” de la que hablaba Rémond, tratando así de visibilizar aún más la función social de la Historia como ciencia capaz de interpretar lo humano a través de la constante interacción entre el pasado, el presente y el futuro. Como dijera José María Jover:

“La historia no es simplemente ‘lo pasado’, es decir, algo contrapuesto y ajeno, en su definitiva inmovilidad, a la acción y a las opciones del presente; algo a lo que solo cabe acercarse por vía de evasión o de enriquecimiento humanístico. Sino que es un proceso unitario que engloba pasado, presente y futuro; algo en cuya corriente nos

---

<sup>30</sup> RÉMOND, René: *La Droite en France de 1815 à nos jours : continuité et diversité d'une tradition politique*, París, Aubier, 1954.

<sup>31</sup> RÉMOND, René: “Plaidoyer pour une histoire délaissée. La fin de la IIIe République”, *Revue française de science politique*, vol. 7, núm. 2, 1957, pp. 253-270.

<sup>32</sup> Otras denominaciones que ha recibido este período de análisis histórico -que Bédarida definió como “el tiempo de la experiencia vivida”- han sido las de Historia del Tiempo Reciente e Historia Inmediata. BÉDARIDA, François: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20 1998, p. 20; y ALLIER MONTAÑO, Eugenia: “Balance de la historia del tiempo presente. Creación y consolidación de un campo historiográfico”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 65, 2018, pp. 100-112.

<sup>33</sup> Los dos factores más arriba mencionados, junto con el retorno a lo político, fueron los elementos que, según Pierre Sauvage, impulsaron el nacimiento de la Historia del Tiempo Presente como disciplina historiográfica. SAUVAGE, Pierre: “Una historia del tiempo presente”, *Historia crítica*, núm. 17, 1998, pp. 1-12. Sobre el por qué del surgimiento en Francia, también resultan de interés: ARÓSTEGUI, Julio: *La historia vivida. Sobre la historia del presente*, Madrid, Alianza Editorial, 2004; y SOULET, Jean-François: *L'histoire immédiate. Historiographie, sources et méthodes*, París, Armand Colin, 2009.

encontramos insertos nosotros mismos, algo que sentimos trepidar bajo nuestros pies y que se ofrece a nosotros como objeto de conocimiento científico, no estrictamente en cuanto pasado, sino más exactamente en cuanto proceso cuyos factores y motivaciones, cuyas leyes y sentido interesa indagar con miras a la racionalización de la acción humana en el tiempo”.<sup>34</sup>

En cualquier caso, la Historia del Tiempo Presente, más allá de incidir en la interacción temporal –o mejor dicho, en la atemporalidad– de lo historiable y en la importancia de lo político, también nació con el objetivo de impulsar el análisis pluridisciplinar y de aprovechar un determinado tipo de fuentes que, como los testimonios orales, tienen más posibilidades de desaparecer con el paso del tiempo. Como destacara el propio René Rémond: “Si se espera demasiado, uno se ve privado de aportaciones tan esenciales como el testimonio de los interesados y de un buen número de documentos personales, y no es seguro que no se pierda con el cambio”.<sup>35</sup>

Los planteamientos surgidos en Francia rápidamente adquirieron gran trascendencia en países como Reino Unido, Alemania, Italia, Bélgica o Países Bajos.<sup>36</sup> Sin embargo, en España, la mencionada corriente historiográfica no adquirió un cariz propio hasta la década de los noventa, cuando sus planteamientos metodológicos empezaron a ser aplicados en diferentes publicaciones y sus reivindicaciones se vieron reflejadas en determinados planes de estudio de las facultades de Historia.<sup>37</sup>

Entre otras cosas, la tardía implantación en España de la Historia del Tiempo Presente, provocó que el período de análisis privilegiado por parte de la historiografía española variara con respecto al escogido por el resto de historiografías. Así, si en el caso de estas últimas, el acontecimiento que constituyó “la matriz del tiempo

---

<sup>34</sup> JOVER ZAMORA, José María: “Corrientes historiográficas en la España contemporánea”, en VV.AA.: *Once ensayos sobre la Historia*, Madrid, Fundación Juan March, 1976, pp. 234-235. En este sentido, también podríamos destacar la aseveración de Marc Bloch, que en torno a esto señaló que: “La incompreensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado. Pero no es, quizás, menos vano esforzarse por comprender el pasado si no se sabe nada del presente”, de ahí que no exista “más que una ciencia de los hombres en el tiempo y esa ciencia tiene necesidad de unir el estudio de los muertos con el de los vivos”. BLOCH, Marc: *Introducción a la historia*, México D.F., FCE, 1992 (ed. original, 1949), pp. 39-41. Acerca del tiempo histórico, resulta de interés el artículo de: NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “El gran presente. La historia de Nuestro Tiempo, hoy”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos e ITURRIAGA BARCO, Diego (coords.): *Coetánea: III Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de La Rioja, 2012, pp. 9-20.

<sup>35</sup> RÉMOND, René: “Plaidoyer pour une histoire délaissée...”, pp. 253-270.

<sup>36</sup> LAGROU, Pieter: “De l’actualité du présent”, *Bulletin de l’Institut d’Histoire du Temps Présent*, núm. 75, 2000, pp. 1-10.

<sup>37</sup> Por destacar algunas: CUESTA, Josefina: *Historia del Presente*, Madrid, Eudema, 1993; DÍAZ BARRADO, Mario Pedro (coord.): *Historia del Tiempo Presente. Teoría y metodología*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1998; o ARÓSTEGUI, Julio (coord.): “Dossier: Historia y Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20, 1998, pp. 15-105.

presente”<sup>38</sup> fue la Segunda Guerra Mundial, el fenómeno histórico que marcó los estudios de Historia del Tiempo Presente en España fue la Transición. Como dijera Enrique Moradiellos: “Si fuera necesario señalar una coyuntura histórica trascendental para la génesis del Tiempo Presente de la actual sociedad española, no sería arriesgado apuntar que la consideración recaería en el período de la transición política desde la dictadura franquista al sistema democrático vigente”.<sup>39</sup>

En efecto, la Transición española ha sido objeto de un estudio muy profundizando por parte de la historiografía, contando en la actualidad con un amplísimo repertorio de fuentes y bibliografía: obras colectivas, monografías, artículos en revistas especializadas y prensa, crónicas periodísticas, documentales, memorias de protagonistas, recopilación de testimonios orales, estudios locales/regionales y sectoriales, etc.–.<sup>40</sup> Es más, en 1994, era ya tal la cantidad de interpretaciones que se habían realizado sobre la Transición, que uno de los especialistas en la materia, Ramón Cotarelo, trató de sintetizarlas, planteando seis perspectivas de análisis: la histórica, la sociológica, la jurídica, la económica, la ideológica y la politológica.<sup>41</sup> Aun con todo, en 2001, el profesor Juan Carlos Pereira, refiriéndose a las diferentes categorías establecidas por Cotarelo, indicó que, prácticamente todas ellas, se caracterizaban por un rasgo común: la ausencia de análisis que, desde una perspectiva u otra, incidieran en el contexto internacional en el que se inició la Transición.<sup>42</sup>

Sin duda alguna, la influencia que ejerció la pionera obra de O’Donnell, Schmitter y Whitehead sobre las transiciones, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (1988),<sup>43</sup> en cuyas conclusiones se afirmaba con rotundidad que “parece fútil investigar cuál es el factor o el contexto internacional que puede instar con seguridad a los gobernantes autoritarios a experimentar con la liberalización, y mucho menos cuáles son capaces de

---

<sup>38</sup> AZÉMA, Jean-Pierre: “La Seconde Guerre Mondiale, matrice du temps présent”, en VV.AA.: *Écrire l’histoire du temps présent*, París, CNRS, 1993, pp. 147-152.

<sup>39</sup> MORADIELLOS, Enrique: “La transición política española: el desmantelamiento de una dictadura”, *Sistema*, núm. 160, 2001, pp. 55-73.

<sup>40</sup> Una de las más recientes recensiones bibliográficas sobre la Transición puede verse en: PULPILO LEIVA, Carlos: “Bibliografía actualizada de la transición española”, en PAYNE, Stanley G. (coord.): *La transición a la democracia: estudios, testimonios y reflexiones*, Madrid, CSED/Universidad Rey Juan Carlos, 2016, pp. 285-309.

<sup>41</sup> COTARELO, Ramón: “Visiones de la transición...”, pp. 9- 79.

<sup>42</sup> PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española”, *Ayer*, núm. 12, 2001, pp. 101-102.

<sup>43</sup> O’DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Laurence (eds.): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 4 volúmenes, 1989.

provocar un predecible derrumbe de sus gobiernos”, contribuyó al subdesarrollo de este tipo de análisis.

No obstante, los repentinos cambios políticos acaecidos en Europa central y oriental a partir de 1989, determinaron un replanteamiento en profundidad de algunos de los postulados más firmemente asentados en la transitología.<sup>44</sup> Claus Offe, primero, y Samuel Huntington y Geoffrey Pridham –entre otros–, después,<sup>45</sup> comenzaron a replantear la forma en la que las transiciones, incluida la española, habían sido estudiadas hasta ese momento, apareciendo con fuerza en sucesivos estudios la influencia ejercida por el contexto internacional en estos procesos de democratización.<sup>46</sup>

Todo esto ha permitido que en los últimos años se haya experimentado un aumento considerable de los estudios que abordan la conocida como Transición exterior,<sup>47</sup> aunque, tal y como trataremos de demostrar en el estado de la cuestión y a lo largo de la investigación, todavía existen ciertos aspectos sobre la misma que deben ser revisados o completados. En nuestro caso, como veremos, pese al interés que, desde los años ochenta, despertó el análisis de la política de seguridad durante la Transición, lo cierto es que se trata de un asunto que, bajo nuestro punto de vista, ha sido analizado de una

---

<sup>44</sup> LEMUS, Encarnación y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política exterior...”, pp. 660-661.

<sup>45</sup> OFFE, Claus: “Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe”, *Social Research*, vol. 58, núm. 4, 1991, pp. 868-872; PRIDHAM, Geoffrey: *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1991; y HUNTINGTON, Samuel: *The Third Wave: Democratization in the Late 20<sup>th</sup> Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>46</sup> LEMUS, Encarnación y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política exterior...”, pp. 660-661.

<sup>47</sup> Por poner solo algunos ejemplos: CLARK, Robert P. y HALTZEL, Michael H. (eds.): *Spain in the 1980’s. The Democratic Transition and a New International Role*, Cambridge Press, Bellinger Pub., 1987; POLLACK, Benny y HUNTER, Graham: *The Paradox of Spanish Foreign Policy Spain’s International Relations from Franco to Democracy*, Londres, Pinter, 1987; MESA, Roberto: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988; ARMERO, José María: *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989; JIMÉNEZ, Juan Carlos y POWELL, Charles (eds.): *Del autoritarismo a la democracia: estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, 2007; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, José Manuel y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015; VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España: del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons, 2016; o PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos, ALIJA GARABITO, Adela María y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior de España: de la Transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018. Desde un marco cronológico más amplio, véase, por ejemplo: CALDUCH, Rafael (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Editorial Ciencias Sociales, 1994; AVILÉS, Juan, PARDO, Rosa y TUSELL, Javier (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000; PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior...*; o BENEYTO, José María, HERNÁNDEZ RUIZ, Marta y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Ediciones CEU, 2015.

forma un tanto parcial y superficial, siendo necesario, por tanto, un estudio más detenido que, sobre las bases teórico-metodológicas aquí planteadas –pluridisciplinariedad, confrontación de fuentes de diversa procedencia y categoría, cuidado por la interacción temporal, etc.–, nos permita alcanzar unas conclusiones que complementen y refuercen las investigaciones anteriormente realizadas.

### **3.- ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Tal y como acabamos de reseñar en el apartado anterior, la Transición española ha sido objeto de un estudio muy profundizado y, pese al cierto retraso con el que se incorporaron los historiadores al análisis del mencionado proceso, se trata actualmente de uno de los marcos de investigación más importantes para la historiografía.<sup>48</sup> Igualmente, con anterioridad nos hemos referido a la primacía que, dentro del estudio de este proceso de cambio de un régimen autoritario a uno democrático, tuvo la vertiente interior frente a la exterior, la cual, no obstante, fue adquiriendo cada vez mayor relevancia con el paso de los años.

Más concretamente, dentro de las materias de estudio de la transición exterior española, la política de seguridad –que previamente hemos definido como un conjunto de actividades que incluyen la participación de un país en las organizaciones internacionales de defensa y de cooperación internacional y el desarrollo de acuerdos bilaterales de defensa y de las propias capacidades defensivas– siempre tuvo un lugar de análisis privilegiado. En este sentido, hay que tener en cuenta que la controvertida decisión de Leopoldo Calvo-Sotelo de incluir en su programa de Gobierno el ingreso de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), derivó en un intenso debate, a múltiples niveles, que se desarrolló durante buena parte de la década de los ochenta, especialmente como consecuencia de la llegada al poder, en octubre de 1982, del Partido Socialista, que se había comprometido a convocar un referéndum sobre la Alianza Atlántica durante su campaña electoral.

---

<sup>48</sup> A lo largo de este apartado nos referiremos, esencialmente, a bibliografía española, ya que, si bien existen importantes estudios de autores extranjeros –que se irán destacando a lo largo de las siguientes páginas–, por lo general, la mayor parte de los análisis sobre la Transición exterior se han realizado por especialistas españoles, de ahí que la bibliografía internacional sea menor en comparación a la realizada en España.

Así, el profundo interés del que fue objeto el debate generado en torno a la integración –y la permanencia– de España en la OTAN y las ventajas e inconvenientes de esta, estimuló la proliferación, desde diferentes perspectivas, de publicaciones sobre la materia que aquí pretendemos investigar.

Inicialmente, y como consecuencia, fundamentalmente, del aislamiento internacional al que se vio sometido España durante la dictadura de Francisco Franco, la Alianza Atlántica apenas recibió atención por parte de los científicos sociales españoles. De hecho, hasta la década de los setenta, únicamente podríamos destacar el libro *El Pacto del Atlántico: la tierra y el mar frente a frente* (1950),<sup>49</sup> del catedrático de Derecho Internacional, Camilo Barcia Trelles, quien, desde un punto esencialmente jurídico, analiza las circunstancias que motivaron la creación de la Organización del Pacto Atlántico.

Durante los siguientes años, los análisis españoles en torno a la OTAN siguieron siendo minoritarios, hasta el punto que no fue hasta los últimos compases de la dictadura y los primeros de la Transición, cuando aparecieron algunas publicaciones acerca de esta cuestión. En este sentido, las obras más importantes fueron las que se realizaron desde una perspectiva militar, destacando: en primer lugar, *España, la OTAN y los organismos militares internacionales* (1974),<sup>50</sup> de Fernando de Salas –libro que fue declarado de utilidad para las Fuerzas Armadas por el Diario Oficial del Ejército–; y, en segundo lugar, la tesis doctoral del militar Ángel Lobo, *Consecuencias económicas de la adhesión a la OTAN* (1979),<sup>51</sup> por la que recibió el Premio Nacional de Economía de 1980 y que, posteriormente, se concretó en una publicación, que recibió el nombre de *OTAN y España: el precio de una Alianza* (1981).<sup>52</sup>

Estas dos obras realizan un balance bastante ponderado de las ventajas e inconvenientes de una hipotética participación de España en la OTAN, si bien se observa en ambas una línea claramente pro-atlantista, en contraposición a los libros *Què*

---

<sup>49</sup> BARCIA TRELLES, Camilo: *El Pacto del Atlántico: la tierra y el mar frente a frente*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1950.

<sup>50</sup> SALAS LÓPEZ, Fernando de: *España, la OTAN y los organismos militares internacionales*, Madrid, Edición propia, 1974.

<sup>51</sup> LOBO, Ángel: *Consecuencias económicas de la adhesión a la OTAN*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral), 1979.

<sup>52</sup> LOBO, Ángel: *OTAN y España: el precio de una alianza*, Madrid, Sábado Gráfico, 1981.

*és l'OTAN (o històries per a no dormir)* (1979),<sup>53</sup> del Grup d'Acció Directa No Violenta Anti-OTAN, y *¿España en la OTAN? Una alternativa para la Defensa Nacional* (1978),<sup>54</sup> escrita por el Partido del Trabajo de España (PTE), pero publicada bajo el pseudónimo colectivo de Álvarez de Castro, en la que se critica muy duramente a la OTAN, vinculándola constantemente al “imperialismo americano”. De esta manera, por tanto, se iniciaba un debate que, como decimos, experimentó su pleno desarrollo durante la década de los ochenta, al calor del anuncio y posterior entrada de España en la Alianza Atlántica.

Por lo general, y dadas las pasiones que levantó el proceso atlantista en España, las publicaciones aparecidas durante estos años se caracterizaron, en muchos casos, por una falta de reflexión serena y crítica fundamentada y bien documentada, predominando las posturas extremas, ya fueran “oficialistas” o decididamente peyorativas.<sup>55</sup> De todos modos, el intenso debate generado también favoreció la aparición de un gran número de publicaciones, de desigual interés, pero realizadas desde múltiples perspectivas.

El enfoque más común durante estos años fue el politológico y/o periodístico, pues fueron los politólogos y periodistas quienes, inicialmente, más se interesaron por esta cuestión. Ahora bien, dentro de este marco de análisis, encontramos grandes diferencias.

Así, por un lado, encontramos obras que aspiraban a estudiar, desde un punto de vista lo más objetivo posible, asuntos como: la naturaleza, desarrollo, funcionamiento y objetivos políticos y militares en la defensa de Europa de la OTAN; las ventajas y desventajas de la integración de España en la organización; o, en el caso de las publicaciones posteriores al ingreso español en la Alianza, aspectos positivos y negativos de ser miembro del Pacto Atlántico o las consecuencias que se verían aparejadas a la permanencia o salida de España de la OTAN.

---

<sup>53</sup> VV.AA.: *Què és l'OTAN (o històries per a no dormir)?*, Barcelona, Grup d'Acció Directa No Violenta Anti-OTAN, 1979.

<sup>54</sup> CASTRO, Álvarez de: *¿España en la OTAN? Una alternativa para la Defensa Nacional*, Madrid, Manifiesto Editorial, 1978.

<sup>55</sup> A conclusiones similares llegaron también Manuel Corchado y Carlos Sanz en el estado de la cuestión que realizaron sobre la OTAN, en el contexto del cincuenta aniversario del nacimiento de la citada organización: CORCHADO RINCÓN, Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos: “La Alianza Atlántica: cincuenta años de visión desde España”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 22, 2000, pp. 387-397.



A este respecto, podemos destacar: *España y la OTAN: la problemática europea en materia de seguridad* (1981),<sup>56</sup> de la politóloga e internacionalista Esther Barbé; las jornadas *España, ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad* (1981),<sup>57</sup> organizadas por el Instituto de Cuestiones Internacionales, quien, posteriormente, organizó el ciclo de conferencias *España dentro de la Alianza Atlántica* (1986),<sup>58</sup> en el que se analizaron los intereses militares y políticos afectados por una plena integración de España en la OTAN; *Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales* (1983),<sup>59</sup> artículo escrito por Francisco Aldecoa Luzárraga en la *Revista de Estudios Internacionales*, en la que, además, se pueden encontrar diferentes artículos sobre este asunto –siendo especialmente reseñable la edición de enero/marzo de 1986, número en el que se ofrece un análisis multidisciplinar del referéndum atlantista–;<sup>60</sup> *Después de Franco, la OTAN* (1985)<sup>61</sup> y *El purgatorio de la OTAN: elementos para un debate* (1986),<sup>62</sup> de los periodistas Antxón Sarasqueta y Andrés Ortega, respectivamente; o *España y la OTAN: perspectivas políticas y estratégicas* (1988),<sup>63</sup> publicación surgida de un seminario hispano-americano en el que, desde una óptica multidisciplinar –contando, incluso, con la participación del historiador Javier Tusell, algo prácticamente inédito en aquellos años–,<sup>64</sup> se interpretan los principales rasgos que, hasta entonces, habían marcado, las relaciones entre España y la Alianza Atlántica.

Por el otro lado, encontramos obras con una clara intencionalidad política, realizadas, principalmente, por militantes de diferentes partidos políticos. Del lado socialista, destaca, por encima del resto, el libro de Fernando Morán, *Una política exterior para*

---

<sup>56</sup> BARBÉ, Esther: *España y la OTAN: la problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1981.

<sup>57</sup> VV.AA.: *España, ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981.

<sup>58</sup> VV.AA.: *España dentro de la Alianza Atlántica*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986.

<sup>59</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales”, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 4, 1983, pp. 39-70.

<sup>60</sup> VV.AA.: *Revista de Estudios Internacionales*, núm.7, 1986.

<sup>61</sup> SARASQUETA, Antxón: *Después de Franco, la OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.

<sup>62</sup> ORTEGA, Andrés: *El purgatorio de la OTAN: elementos para un debate*, Madrid, El País, 1986.

<sup>63</sup> TULCHIN, Joseph S. y GIL, Federico G. (eds.): *España y la OTAN: perspectivas políticas y estratégicas*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica: Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1988.

<sup>64</sup> Excepción hecha del libro de los historiadores Paul Preston y Denis Smyth, quienes en *España ante la CEE y la OTAN* (1985), llevan a cabo un análisis comparado entre el proceso de integración en la Comunidad Europea y la mencionada organización militar, destacando las principales interacciones entre ambos procesos. PRESTON, Paul y SMYTH, Denis: *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalbo, 1985.

*España: una alternativa socialista* (1980),<sup>65</sup> en el que queda claramente delineada la posición anti-OTAN que defendió el PSOE de manera homogénea hasta, al menos, finales de 1982. En contraposición a la postura de Morán, encontramos *Una cierta idea de España* (1983)<sup>66</sup> y, muy especialmente, *España en la OTAN: relato parcial* (1986),<sup>67</sup> del político democristiano, Javier Rupérez, quien defiende la conveniencia de la adhesión española a la Alianza, así como su actuación en mencionado proceso, en el que participó de forma directa.

Mientras, Eugenio del Río, secretario general del Movimiento Comunista, escribió *Mañana puede ser tarde: libro negro de la OTAN* (1985),<sup>68</sup> donde se critica duramente a la organización por su subordinación a los designios imperialistas de Estados Unidos, se advierte del riesgo de precipitación de un conflicto nuclear en caso de permanecer en la Alianza y se aboga por la desconexión de España del sistema militar occidental, propugnando un posicionamiento neutral del país; tesis similares defendidas por el movimiento social Colectivo de Objeción y Antimilitarismo, quien, en 1981, había publicado *No OTAN: apuntes sobre la OTAN*.<sup>69</sup>

También es necesario destacar las publicaciones realizadas desde un punto de vista militar. Como especialista en estos asuntos, Fernando de Salas siguió tratando de compartir sus conocimientos a través de las publicaciones *¿Nos interesa la OTAN?* (1981)<sup>70</sup> y *El proceso de integración de España en la OTAN* (1982),<sup>71</sup> que, sin embargo, y bajo nuestro punto de vista, adolecen del desarrollo analítico que sí se observa en su libro de 1974. Por su parte, José Duret y José Manuel Allendesalazar presentaron en 1982 *Estatuto de Fuerzas Armadas, OTAN y España*,<sup>72</sup> un completo estudio acerca de los componentes jurídico-militares que deberían ser tenidos en cuenta en una hipotética integración de España en la Alianza. *La defensa de Occidente: la integración española*

---

<sup>65</sup> MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980.

<sup>66</sup> RUPÉREZ, Javier: *Una cierta idea de España*, Madrid, Fundación Humanismo y Democracia, 1983.

<sup>67</sup> RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986.

<sup>68</sup> RÍO, Eugenio del: *Mañana puede ser tarde: libro negro de la OTAN*, Madrid, Revolución, 1985.

<sup>69</sup> VV.AA.: *No OTAN: apuntes sobre la OTAN*, Zaragoza, Colectivo de Objeción y Antimilitarismo, 1981.

<sup>70</sup> SALAS LÓPEZ, Fernando de: *¿Nos interesa la OTAN?*, Madrid, Ed. del autor, 1981.

<sup>71</sup> SALAS LÓPEZ, Fernando de: "El proceso de integración de España en la OTAN", *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 3, 1982, pp. 137-172.

<sup>72</sup> DURET, José y ALLENDESALAZAR, José Manuel: *Estatuto de Fuerzas Armadas, OTAN y España*, Madrid, Tecnos, 1982.

en la estrategia atlántica (1982),<sup>73</sup> de Ángel León y José Luis Buhigas, analiza las implicaciones geopolíticas que estos autores consideraban que traería consigo la entrada de España en la OTAN.

Muchos de los estudios que, desde la perspectiva militar, se realizaron durante estos años, se pueden encontrar en los boletines de información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), ineludibles para todo aquel que quiera embarcarse en la investigación de las relaciones España-OTAN durante este período. Así, por ejemplo, de entre los diferentes artículos aparecidos en estos, podemos destacar: *Sobre el significado del potencial defensivo español para la OTAN* (1983),<sup>74</sup> de Kurt Meyer-Döhner, quien, a pesar de tener ciertos errores en localizaciones geográficas y denominación de unidades, consigue resumir bastante bien lo que se esperaba que España pudiera aportar al sistema defensivo de la OTAN; o *Consecuencias de la salida de España de la OTAN* (1985),<sup>75</sup> de Luis Grávalos González, en el que se destacan las consecuencias –negativas– que tendría la salida de España.

Igualmente interesante resulta el enfoque sociológico, habida cuenta de la agitación pública que la cuestión atlantista despertó durante estos años. Así, podemos destacar el trabajo de Víctor Márquez Reviriego, con *Cien españoles y la OTAN* (1985),<sup>76</sup> que pulsa la opinión española con motivo del plebiscito; el análisis del Equip de Sociologia Electoral de la Universidad de Barcelona, que interpreta los resultados de la consulta atlantista de marzo de 1986, describiendo las principales dimensiones del comportamiento electoral, contrastándolos con situaciones electorales anteriores y con la evolución general de la opinión pública durante los años previos a la consulta;<sup>77</sup> o la publicación de Julián Santamaría y Mercedes Alcover, quienes en *Actitudes de los españoles ante la OTAN* (1987),<sup>78</sup> reconstruyen la evolución de la opinión y de las

---

<sup>73</sup> LEÓN, Ángel y BUHIGAS, José Luis: *La defensa de Occidente: la integración española en la estrategia atlántica*, Madrid, Forja, 1982.

<sup>74</sup> MEYER-DOHNER, Kurt F.: “Sobre el significado del potencial defensivo español para la OTAN”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 161-162, 1983, pp. 1-41 y 43-79.

<sup>75</sup> GRÁVALOS GONZÁLEZ, Luis: “Consecuencias de la salida de España de la OTAN”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 183, 1985, pp. 1-21.

<sup>76</sup> MÁRQUEZ REVIRIEGO, Víctor: *Cien españoles y la OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.

<sup>77</sup> EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL: “El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986, pp. 183-215.

<sup>78</sup> SANTAMARÍA, Julián y ALCOVER, Mercedes (reds.): *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1987.

actitudes de los españoles hacia la OTAN –haciendo acopio de los sondeos *ad hoc* que se habían realizado desde 1978 en el Centro de Investigaciones Sociológicas–, al tiempo que desarrollan el perfil sociológico y político del electorado en general y de aquellos que apostaron por el PSOE en las elecciones generales de 1982, en particular. Asimismo, no cabría olvidar tampoco algunas de los artículos aparecidos en la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, pues contribuyen a profundizar la investigación del proceso que aquí estudiamos.

El interés por parte de la sociedad española por la cuestión atlantista en los años ochenta fue tal que, incluso, surgieron obras que, como la de Celestino del Arenal y Francisco Aldecoa, *España y la OTAN: textos y documentos* (1986),<sup>79</sup> recogían una selección de escritos –que iban desde documentación oficial de la Alianza a referencias programáticas por parte de los principales partidos políticos y otras fuerzas sociales– con el ánimo de servir a que la ciudadanía pudiera hacerse, de forma más sencilla, una opinión más formada sobre la OTAN, antes de la celebración del referéndum de marzo de 1986.

Sin embargo, una vez celebrado el mencionado plebiscito, la “fiebre editora” en torno a la Alianza Atlántica disminuyó notablemente. De esta manera, las publicaciones que, en torno a la OTAN, podemos encontrar desde 1986 se caracterizan por ser, por norma general, menos maniqueas que las anteriores a esas fechas, siendo, además, los historiadores quienes, en esta ocasión, lideren el número de publicaciones presentadas.

En este sentido, podemos destacar el balance realizado por Manuel Corchado Rincón y Carlos Sanz Díaz, *La Alianza Atlántica: cincuenta años de visión desde España* (2000),<sup>80</sup> en el que hacen un completo balance sobre lo publicado en torno a la OTAN hasta el año 2000. También podemos aludir a *La OTAN en su medio siglo: una visión desde España* (1999),<sup>81</sup> obra colectiva coordinada por Félix Arteaga, el investigador principal del Real Instituto Elcano, que nace como resultado de la conmemoración del quincuagésimo aniversario de la OTAN, presentándose un conjunto bien estructurado de trabajos –realizados, entre otros, por el contemporaneísta Manuel Comas– que

---

<sup>79</sup> ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986.

<sup>80</sup> CORCHADO RINCÓN, Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos: “La Alianza Atlántica...”, pp. 387-397.

<sup>81</sup> ARTEAGA, Félix: *La OTAN en su medio siglo: una visión desde España*, Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999.

analizan, desde la óptica española, lo que ha sido la Alianza Atlántica y lo que esta ha supuesto para España.

Mientras, la historiadora polaca, Beata Wojna, publicó en 2006 *El camino de España y Polonia hacia la Alianza Atlántica*,<sup>82</sup> obra en la que se realiza un ejercicio de Historia Comparada entre el proceso de integración de España y de Polonia en la citada organización; en 2016, Abdón Mateos coordinó el dossier *La izquierda ante la OTAN*, publicado en el número 103 de la revista *Ayer*;<sup>83</sup> y, recientemente, Ana Capilla presentó su libro *La OTAN en el diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD: el papel de Javier Rupérez* (2019),<sup>84</sup> publicaciones estas últimas que, gracias a la utilización de diferentes fuentes de archivo por parte de sus autores, han contribuido a minimizar el todavía importante vacío que aspiramos aquí a completar y que caracteriza a la mayor parte de los estudios aquí reseñados: la falta de complementación de la bibliografía existente con fuentes primarias y orales que profundicen en aspectos aún desconocidos, como la acción del Gobierno socialista ante la OTAN durante los años 1982-1986, la articulación de la campaña del PSOE durante el referéndum, la actividad realizada a este respecto por parte de las embajadas extranjeras en España, etc.

En cualquier caso, durante estos años podemos encontrar publicaciones con otro enfoque diferente al puramente histórico, destacando, por su calidad y relevancia académica, el libro de Consuelo del Val Cid, *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN* (1996),<sup>85</sup> que centra su análisis en el desarrollo y grado de influencia de los medios de comunicación en la evolución de la opinión pública respecto a la OTAN.

A todo ello cabría añadir, además, los testimonios personales de políticos españoles que participaron en el proceso aquí mencionado y que, por lo general, en sus memorias –y en las entrevistas concedidas–, tienden a tratar de justificar su acción durante su carrera política –no solo en lo referente a la cuestión atlantista, obviamente–, consolidando un relato sobre la Transición –y, en consecuencia, también sobre la

---

<sup>82</sup> WOJNA, Beata: *El camino de España y Polonia hacia la Alianza Atlántica*, Toledo, Seseña, 2006.

<sup>83</sup> MATEOS LÓPEZ, Abdón (coord.): “La izquierda ante la OTAN”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 13-122.

<sup>84</sup> CAPILLA CASCO, Ana: *La OTAN en el diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD: el papel de Javier Rupérez*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2019.

<sup>85</sup> VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN*, Madrid, Siglo XXI de España Editores/Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1996.

Transición exterior– al estilo de un “cuento de Navidad” –una “*Christmas story*”–<sup>86</sup> que agranda los éxitos –por otra parte, muchos y muy importantes– y minimiza los fracasos. A este respecto, y del lado de UCD, podemos destacar, además de los libros de Javier Rupérez –ya apuntados algunos párrafos más arriba–,<sup>87</sup> los de: Leopoldo Calvo-Sotelo, *Memoria viva de la transición* (1990)<sup>88</sup> y, más recientemente, *Sobre la transición exterior* (2005);<sup>89</sup> o el de Marcelino Oreja, *Memoria y esperanza: relatos de una vida* (2011).<sup>90</sup> Del lado socialista, consideramos que es especialmente relevante para nuestro objeto de estudio, el testimonio de Fernando Morán, *España en su sitio* (1990);<sup>91</sup> aunque tampoco podemos olvidar otros, como las memorias de: Alfonso Guerra, *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)* (2004)<sup>92</sup> y *Dejando atrás los vientos: memorias, 1982-1991* (2006);<sup>93</sup> las de Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático* (2010);<sup>94</sup> o las de Julio Feo, *Aquellos años* (1993).<sup>95</sup>

De todos modos, y pese al amplísimo repertorio bibliográfico al que hasta ahora nos hemos referido,<sup>96</sup> no lo podemos considerar como suficiente para abordar nuestro objeto

---

<sup>86</sup> Fue Jost Dülffer quien primero se refirió a ese concepto de “*Christmas story*” para hablar del relato elaborado en torno al proceso de construcción europea; concepto que, bajo nuestro punto de vista, bien podría ser adaptado al relato que, especialmente sus protagonistas, han ido tejiendo en torno a la Transición en España, habida cuenta de la fuerte vinculación existente entre la consolidación de la democracia y la entrada en Europa de esta última. DÜLFFER, Jost: “The Balance of Historiography. The History of European Integration: from Integration History to the History of the Integrated Europe”, en LOTH, Wilfred (ed.): *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction, 1957-2007*, Bruselas, Nomos, 2008, pp. 17-32. Desde una perspectiva nacional, uno de los investigadores que más ha trabajado la construcción de ese relato europeo –que, además, también ha relacionado con el proceso de elaboración del relato sobre la Transición– ha sido el profesor Antonio Moreno. Respecto a este último, véase, por ejemplo: MORENO JUSTE, Antonio: “El fin del relato europeo. La crisis del proceso de integración y su impacto sobre las narrativas europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 45, 2013, pp. 607-630.

<sup>87</sup> En este sentido, también es necesario destacar la tesis doctoral de CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez: diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD*, Madrid, UNED (Tesis Doctoral), 2016.

<sup>88</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990.

<sup>89</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Sobre la transición exterior*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005.

<sup>90</sup> OREJA, Marcelino: *Memoria y esperanza: relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011.

<sup>91</sup> MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990.

<sup>92</sup> GUERRA, Alfonso: *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*, Madrid, Espasa, 2004.

<sup>93</sup> GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos: memorias, 1982-1991*, Madrid, Espasa Calpe, 2006.

<sup>94</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Barcelona, Tusquets Editores, 2010.

<sup>95</sup> FEO, Julio: *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993. No menos importantes son las obras de: IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar, 2003; y BURNS MARAÑÓN, Tom: *Conversaciones sobre el socialismo*, Barcelona, Plaza & Janés, 1996. Se trata de libros realizados a raíz de diferentes entrevistas a personajes claves del momento; de ahí que, como las memorias señaladas, tiendan a justificar las acciones realizadas por dichos protagonistas.

<sup>96</sup> En estas páginas solo hemos señalado algunas de las que, a nuestro modo de ver, y para nuestra investigación, son más relevantes. Para un mayor desarrollo bibliográfico sobre las relaciones entre

de estudio. En primer lugar, como ya hemos indicado, porque consideramos que este último se caracteriza por una infrutilización general de las fuentes de archivo –nacionales y extranjeras– y su cruce con el resto de bibliografía y otro tipo de fuentes –sociológicas, orales, etc.–. Pero, además, porque prácticamente todas las publicaciones aquí reseñadas se circunscriben, casi exclusivamente, a las relaciones mantenidas entre España y la OTAN en el período 1980/1981-1986, cuando nuestra investigación aborda cuestiones cuyos límites cronológicos se extienden hasta el año 1988 –fecha en la que, bajo nuestro punto de vista, se concreta definitivamente la política de seguridad española– y cuya temática va más allá de la propia OTAN.

En efecto, nuestro objeto de estudio se concentra en la política de seguridad española, a la que concebimos, tal y como trataremos de desarrollar en el capítulo I, como una actividad que gira en torno a tres ejes de acción fundamentales: 1) la participación en las alianzas y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales que garanticen la disuasión –donde la OTAN, obviamente, tiene un papel central, pero también otros actores como la Unión Europea Occidental (UEO), Estados Unidos, etc.–; 2) la participación en la cooperación internacional para conseguir mayor seguridad colectiva –CSCE, Naciones Unidas, etc.–; y 3) el desarrollo de las propias capacidades defensivas que se consigue en el marco de la política de defensa –por ejemplo, para nuestro estudio de caso, el proceso de modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas–.

De esta manera, para encontrar estudios que aborden conjuntamente este tipo de cuestiones hemos de recurrir, por lo general, a obras colectivas sobre la política exterior española o sobre la política socialista, en donde solemos hallar algún capítulo dedicado a estas cuestiones. Ejemplos en este sentido podrían ser, por poner solo algunos, los capítulos de: Carlos Alonso Zaldívar (1987);<sup>97</sup> Kenneth Maxwell (1991);<sup>98</sup> Ángel Viñas

---

España y la OTAN, véase: VV.AA.: *Guías de fuentes/Bibliografías especializadas: 25 años de España en la OTAN*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2007. Se trata de una guía de fuentes y bibliografía especializada que elaboró el Ministerio de Defensa, con motivo de la conmemoración del veinticinco aniversario de la entrada de España en la Alianza. En esta obra pueden verse todas las referencias relativas a las relaciones de España y la OTAN de las que, en 2007, disponía el Centro de Documentación de Defensa.

<sup>97</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos, HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel y AGUIRRE, Mariano: *Política española de paz y seguridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

<sup>98</sup> MAXWELL, Kenneth: *Spanish foreign and defense policy*, Boulder, Westview Press, 1991.

y Juan Antonio Yáñez-Barnuevo (1992);<sup>99</sup> Fernando Rodrigo (1995);<sup>100</sup> Florentino Portero (2000);<sup>101</sup> Fernando Puell de la Villa (2013);<sup>102</sup> Francisco Rodrigo Luelmo (2015);<sup>103</sup> Francisco Berenguer (2015);<sup>104</sup> o Francisco Villar (2016).<sup>105</sup>

Es cierto que existen publicaciones específicas sobre la política de seguridad española que, aunque no coincidan exactamente con nuestro marco cronológico, sí son muy importantes a nivel académico. Nos referimos, esencialmente, al libro de Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental: 1939-1986* (1986)<sup>106</sup> y a las tesis doctorales de Beata Wojna, *La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado* (2004),<sup>107</sup> y Ángel Luis Linares Seirul-lo, *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982* (2007).<sup>108</sup>

Sin embargo, si todos estos trabajos coinciden en alguna cosa, es en sobredimensionar la cuestión atlántica. Es evidente, tal y como trataremos de demostrar en la investigación, que la Alianza Atlántica fue el eje central sobre el que giró la política de seguridad socialista durante los años 1982 y 1988. Por lo tanto, creemos que es normal que se le otorgue una posición privilegiada en la explicación que, sobre esta política, se pueda hacer. No obstante, sorprende que cuestiones referidas a la propia OTAN, que también fueron fundamentales en aquellos años, hayan sido obviadas o

---

<sup>99</sup> VIÑAS, Ángel y YÁÑEZ-BARNUEVO, Juan Antonio: “Diez años de política exterior de Gobierno socialista (1982-1992)”, en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (coords.): *La década del cambio: diez años de Gobierno socialista, 1982-1992*, Madrid, Sistema, 1992, pp. 85-133.

<sup>100</sup> RODRIGO, Fernando: “La inserción de España en la política de seguridad occidental”, en GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 77-103.

<sup>101</sup> PORTERO, Florentino: “La política de seguridad, 1975-1988”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000, pp. 473-510.

<sup>102</sup> PUELL DE LA VILLA, Fernando: “La política de seguridad y defensa”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista: España (1982-1996)*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 43-64.

<sup>103</sup> RODRIGO LUELMO, Francisco José: “De la CSCE a la UEO...”, pp. 297-322.

<sup>104</sup> BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco José: “Seguridad y defensa. El papel de las Fuerzas Armadas en la política exterior española”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior...*, pp. 407-430.

<sup>105</sup> En este caso, no se trata de una obra colectiva, pero también tiene algún apartado concreto dedicado a la política de seguridad española de los años ochenta. VILLAR, Francisco: *La Transición exterior...*

<sup>106</sup> MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental: 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986.

<sup>107</sup> WOJNA, Beata: *La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2004.

<sup>108</sup> LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2007.



minusvaloradas por parte de la bibliografía consultada. Nos referimos, más concretamente, a las importantísimas negociaciones mantenidas entre España y la OTAN entre 1986 y 1988, siendo, quizás, el trabajo más relevante en este sentido el elaborado por Jaime de Ojeda –representante permanente de España en la Alianza entre 1983 y 1990–, *El modelo español de participación en la Alianza Atlántica* (1989).<sup>109</sup>

Otros asuntos que sí han recibido una atención más especial en estas obras, en particular, y en la bibliografía consultada, en general, han sido la cuestión de Estados Unidos y las bases que, desde 1953, ha tenido este país en España. De todas maneras, el principal acontecimiento que aquí más nos interesa, el de las negociaciones bilaterales para la renovación del Convenio de 1982, no ha sido desarrollado con excesiva profundidad, destacando: *The United States, NATO and the Spanish Bases* (1996),<sup>110</sup> del militar norteamericano J.R. Dabrowski; *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)* (2003),<sup>111</sup> de Ángel Viñas; *El amigo americano* (2011),<sup>112</sup> de Charles Powell; y, más recientemente, *US-Spanish Relations after Franco, 1975-1989: The Will of the Weak* (2018),<sup>113</sup> de Morten Heiberg, y *El largo camino hacia la firma del Convenio hispano-norteamericano sobre cooperación para la defensa de 1988: negociaciones diplomáticas y opinión publicada* (2018),<sup>114</sup> de Misael Arturo López Zapico. Todos ellos utilizan ya fuentes primarias y son análisis históricos bastante completos de un proceso que, no obstante, creemos que puede ser completado a la luz de la documentación obtenida para esta investigación –respondiendo a preguntas como: ¿cuál fue la evolución de la percepción española y norteamericana a lo largo de las negociaciones?; ¿cuáles fueron los logros negociadores de unos y otros?; etc.–. Asimismo, consideramos importante que el desarrollo de estas relaciones bilaterales de defensa se complementen con el análisis de otros acuerdos de cooperación que se llevaron a cabo durante los años aquí abordados y que permitan

---

<sup>109</sup> OJEDA, Jaime: “El modelo español de participación en la Alianza Atlántica”, *Política Exterior*, vol. III, núm. 9, 1989, pp. 58-90.

<sup>110</sup> DABROWSKI, J.R.: *The United States, NATO and the Spanish Bases*, Kent State University (Tesis Doctoral), 1996.

<sup>111</sup> VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.

<sup>112</sup> POWELL, Charles: *El amigo americano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011.

<sup>113</sup> HEIBERG, Morten: *US-Spanish Relations after Franco, 1975-1989: The Will of the Weak*, Lanham, Lexington, 2018.

<sup>114</sup> LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “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*, núm. 31, 2018, pp. 113-129.

comprender mejor una de las bases más importantes de esos tres ejes que articularon la política de seguridad española durante los años ochenta.

Mientras, y al contrario de lo que hemos podido señalar respecto a Estados Unidos, la UEO –otro de los actores fundamentales dentro de ese primer eje que articula la política de seguridad española de los años ochenta y que hemos descrito como el referente a la participación en las alianzas y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales que garanticen la disuasión–, ha recibido un tratamiento menor. Es más, las investigaciones que aluden a las relaciones entre España y esta organización, se publicaron en las mismas fechas en que se produjo el proceso de ingreso de España en la UEO;<sup>115</sup> de ahí que, cuestiones como la evolución y singularidades de las negociaciones desarrolladas entre ambas partes, apenas hayan sido tratadas.

En cualquier caso, este primer eje sobre el que giró la política de seguridad española, ha sido en buena medida abordado por la bibliografía especializada por esa especial atención que han recibido las relaciones entre España y la OTAN entre 1980/1981-1986 y el tradicional interés por la cooperación defensiva mantenida entre este primer país y Estados Unidos. Empero, la participación en la cooperación internacional para conseguir una mayor seguridad colectiva –a través de organizaciones como la CSCE, las Naciones Unidas o acuerdos internacionales, como el Tratado de No Proliferación nuclear–; y el desarrollo de las propias capacidades defensivas que se consiguen en el marco de la política de defensa –modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas–, apenas aparecen destacadas en las obras consultadas.

En primer lugar, y en lo que respecta a la CSCE, solo el capítulo elaborado en 2016 por Francisco Rodrigo Luelmo en el trabajo colectivo dirigido por Juan Manuel Fernández y Juan Carlos Pereira,<sup>116</sup> destaca la importancia que tuvo la CSCE en esa política de seguridad española de los años ochenta. La incorporación de esta perspectiva viene determinada por la línea investigativa del propio Rodrigo Luelmo, quien, ya en su tesis doctoral, *España y el proceso de la CSCE: la conferencia de Helsinki (1969-1975)*

---

<sup>115</sup> Por ejemplo: OBRADOR SERRA, Francisco: “Antecedentes de la Unión Europea Occidental (UEO)”, *Cuadernos de estrategia del CESEDEN*, núm. 5, 1988, pp. 15-32; MANGAS MARTÍN, Araceli: “Implicaciones de la adhesión de España a la UEO”, *Tiempo de paz*, núm. 11-12, 1988-1989, pp. 10-41; FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis Felipe: “España y la UEO”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 215, 1989, pp. 100-108; o LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador: “Estado actual de la UEO”, *Cuadernos de estrategia del CESEDEN*, núm. 5, 1989, pp. 35-51.

<sup>116</sup> RODRIGO LUELMO, Francisco José: “De la CSCE a la UEO...”, pp. 297-322.

(2015),<sup>117</sup> advertía de la escasa atención mostrada desde la historiografía española a esta organización. Así, las reuniones de la CSCE en Madrid (1980-1983), en Estocolmo (1984-1986) –por medio de la Conferencia de Desarme– y en Viena (1986-1989), han sido muy escasamente analizadas, siendo, además, muy pocos los autores que se han referido a las implicaciones nacionales e internacionales que tuvo la participación de España en esta organización, debiendo recurrir, frecuentemente, a bibliografía extranjera para conocer algo más estas reuniones; bibliografía que no necesariamente alude a la participación española en la CSCE y que, en caso de hacerlo, lo hace muy tangencialmente.<sup>118</sup> Es más, a este respecto, solamente podríamos destacar un capítulo del libro de Javier Rupérez, *España en la OTAN: relato parcial* (1986),<sup>119</sup> y algún artículo o capítulo de tesis de Jorge Fuentes, Ana Capilla y Francisco Rodrigo Luelmo, que se centran, casi exclusivamente, en la CSCE organizada en Madrid.<sup>120</sup>

Algo similar podríamos indicar respecto a la bibliografía centrada en el estudio de las relaciones entre España y las Naciones Unidas, donde existe un más que evidente déficit a nivel bibliográfico. Tradicionalmente, la historiografía española se ha interesado en lo que se conoce como “la cuestión española”, es decir, ese conjunto de circunstancias geopolíticas y diplomáticas que marcaron la relación entre ambos actores entre 1945 y 1955 y que provocaron, entre otras cosas, que el ingreso de España en la ONU fuera vetado, debido a la colaboración del régimen franquista con las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Así, en este sentido, podemos destacar las publicaciones de Aberto Lleonart, *España y la ONU: la ‘cuestión española’ (1945-1950)* (1977),<sup>121</sup> Antonio Fernández y Juan Carlos Pereira, *La percepción española de*

---

<sup>117</sup> RODRIGO LUELMO, Francisco José: *España y el proceso de la CSCE: la conferencia de Helsinki (1969-1975)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2015.

<sup>118</sup> Ejemplos en este sentido son: KILLHAM, Edward L.: “The Madrid CSCE Conference”, *World Affairs*, vol. 146, núm. 4, 1984, pp. 340-357; SNYDER, Sarah B.: “The CSCE and the Atlantic alliance: Forging a new consensus in Madrid”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 8, núm. 1, 2010, pp. 56-68; GOODBY, James E.: “U.S. View on Stockholm Conference”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 2, núm. 7, 1985, pp. 35-36; MCDONAGH, Philip: “The Strengthening of Security in Europe: the Stockholm Conference, 1984-86”, *Irish Studies in International Affairs*, vol. 2, núm. 3, 1987, pp. 79-82; GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruselas, Bruylant, 1989; o LEGAULT, Albert y FORTMANN, Michel: *Une diplomatie de l’espoir: le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, Les presses de l’Université Laval. Centre Québécois de Relations Internationales, 1989.

<sup>119</sup> RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, pp. 95-140.

<sup>120</sup> FUENTES, Jorge: “La reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, núm. 4, 1983, pp. 735-753; RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Spain is the host, not the hostage”. La Conferencia de Seguridad de Madrid (1980-1983)”, *Actas de las II Jornadas Doctorales de Historia Contemporánea*, 2013, pp. 266-277; y CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez...*, pp. 370-405.

<sup>121</sup> LLEONART Y ANSÉLEM, Alberto: “España y la ONU: la ‘cuestión española’ (1945-1950)”, *Revista de Política Internacional*, núm. 152, 1977, pp. 27-45.

la ONU (1945-1962) (1995),<sup>122</sup> o Marco Mugnaini, *La admisión a la ONU de Italia y España y el “package deal” de 1955* (2015),<sup>123</sup> que apenas avanzan más allá del marco cronológico concerniente a la cuestión española. Los seis tomos de la obra de Leonart, *España y la ONU* (1996),<sup>124</sup> pese a su calidad, tampoco exceden el marco cronológico 1945-1955.

De esta manera, las únicas publicaciones que han podido ser más aprovechadas para contrastar con las fuentes primarias obtenidas y así plantear nuestras hipótesis acerca de la contribución de España a la cooperación internacional en materia de distensión, desarme, no proliferación y desnuclearización en el seno de las Naciones Unidas, han sido los artículos de Francisco Villar, *España y las Naciones Unidas* (1987),<sup>125</sup> y, muy especialmente, el artículo de Javier Sánchez Cano, *Las Naciones Unidas y el desarme. Análisis de las posiciones españolas en la Organización (1978-1988)* (1993),<sup>126</sup> quien, tras una recopilación sobre las votaciones españolas sobre desarme realizadas en la Asamblea General, alcanza unas conclusiones que, en gran medida, serán compartidas y profundizadas en nuestra investigación –progresivo incremento del interés español y socialista por las cuestiones de desarme, homogeneidad del voto español con respecto al occidental, etc.–.

Así pues, en lo concerniente a los asuntos de la política de seguridad española vinculados a la cooperación internacional que abordaremos en la presente investigación, tan solo podemos destacar como más desarrollada la cuestión referente al Tratado de No Proliferación nuclear (TNP), que sí ha recibido bastante más atención por parte de los científicos sociales españoles. Por encima de otras publicaciones, destaca la tesis doctoral de Vicente Garrido Rebolledo, *El régimen de no-proliferación nuclear. Participación e implicaciones para España* (1995),<sup>127</sup> que lleva a cabo un excelente análisis de la política de no proliferación y desnuclearización de España, desde la

---

<sup>122</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “La percepción española de la ONU (1945-1962), *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 17, 1995, pp. 121-146.

<sup>123</sup> MUGNAINI, Marco: “La admisión a la ONU de Italia y España y el ‘package deal’ de 1955”, en VV.AA.: *Pensar con la historia desde el siglo XXI: actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp. 731-748.

<sup>124</sup> LLEONART Y ANSÉLEM, Alberto José (dir.): *España y ONU*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 6 volúmenes, 1996.

<sup>125</sup> VILLAR, Francisco: “España y las Naciones Unidas”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Extra 13, 1987, pp. 249-264.

<sup>126</sup> SÁNCHEZ CANO, Javier: “Las Naciones Unidas y el desarme. Análisis de las posiciones españolas en la Organización (1978-1988)”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 26, 1993, pp. 97-124.

<sup>127</sup> GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación nuclear. Participación e implicaciones para España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1995.

aparición del Tratado en 1968, hasta la década de los noventa, haciendo uso de fuentes primarias de archivo –como el del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores– que le conducen a conclusiones similares a las que nosotros también hemos llegado –continuismo entre el franquismo y la democracia en cuanto a las reticencias para firmar el TNP, recelo a abandonar definitivamente la opción de producir energía nuclear con fines militares, etc.–.

Asimismo, también podríamos destacar los trabajos de Jozef Goldblat y Ángel Viñas, *La no proliferación de armas nucleares* (1985),<sup>128</sup> y, muy especialmente, del internacionalista Antonio Remiro Brotons, *España y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)* (1985)<sup>129</sup> y *Armas nucleares y territorio español* (1987),<sup>130</sup> para profundizar en la evolución y desarrollo de la política socialista de no proliferación y desnuclearización del territorio nacional.<sup>131</sup>

Por fin, y en referencia a ese último eje sobre el que creemos que se debe entender la política de seguridad española de la década de los ochenta –el desarrollo de las capacidades defensivas a través de la política de modernización tecnológica–, podríamos aludir a la escasa –e, incluso, nula– vinculación que, desde los estudios de política exterior de la Transición, se ha realizado entre las políticas de modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas y asuntos tan estrechamente relacionados con estas, como los procesos de integración y consolidación de la participación española en la OTAN o las relaciones bilaterales con Estados Unidos. En cualquier caso, resulta todavía más sorprendente si cabe, tal y como precisaremos con más detalle en el capítulo IX, la escasa atención recibida a la política de armamento española por parte de las investigaciones que analizan la política de seguridad y defensa durante la Transición.

De hecho, para el análisis de esta cuestión, hemos tenido que recurrir a estudios económicos o de la defensa, tales como las jornadas organizadas por el CESEDEN en 1985, *El sistema española de I+D ante la integración en la OTAN: aplicación de la*

---

<sup>128</sup> GOLDBLAT, Jozef y VIÑAS, Ángel: *La no proliferación de armas nucleares*, Madrid, FEPRI, 1985.

<sup>129</sup> REMIRO BROTONS, Antonio: “España y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 17, 1985, pp. 199-219.

<sup>130</sup> REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y territorio español”, *Política Exterior*, núm. 3, 1987, pp. 112-134.

<sup>131</sup> También, más recientemente: RUBIO-VARAS, María del Mar y DE LA TORRE, Joseba (eds.): *The Economic History of Nuclear Energy in Spain. Governance, Business and Finance*, Basingstoke, Palgrave Studies in Economic History, 2017.

metodología a los datos disponibles,<sup>132</sup> y 1987, *Incidencia en la política de armamento e investigación científica de la posible entrada de España en la OTAN y en la CEE*.<sup>133</sup>

Tampoco cabe olvidar la relevancia en este sentido de trabajos de gran rigor realizados desde el ámbito politológico, como la investigación llevada a cabo por Vicenç Fisas en 1989, *Exportaciones de armas pesadas españolas en el período 1980-1988*.<sup>134</sup>

No obstante, en materia de análisis de la política armamentística, en particular, y de la política de modernización de un país, en general, creemos que resulta preciso alejarse de esa “indisimulada postura combativa” y conclusiones con una excesiva “pesada carga crítica, de corte apriorístico, destinada a alertar a la opinión pública sobre el dinámico crecimiento del militarismo”,<sup>135</sup> que ha caracterizado a buena parte de las publicaciones realizadas en este sentido, y acercarse a un enfoque más objetivo, que cruce fuentes utilizadas por periodistas, politólogos y otros especialistas en la materia –como las bases de datos ofrecidas por el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI)–, con fuentes primarias recientemente desclasificadas, que permitan ofrecer una panorámica más general y menos parcial sobre esta cuestión, preguntándose por qué la exportación de armas era –y continúa siendo– un sector estratégico para España; cuál es su vinculación con políticas de alcance más general –como la propia política de seguridad o la misma política exterior–; o por qué existe tanta continuidad entre Gobiernos de distinto signo a la hora de fomentar este tipo de política.

En conclusión, la lectura de la bibliografía aquí presentada nos hizo considerar que se hacía preciso una profunda revisión historiográfica de este período para tratar de: analizar en conjunto aspectos que, aun perteneciendo a un mismo tipo de política –la política de seguridad– habían sido analizados de forma separada, lo que dificultaba la obtención de una visión global sobre este ámbito; aplicar metodologías diferentes a las ya desarrolladas, incidiendo en el cruce de fuentes primarias y secundarias para evitar

---

<sup>132</sup> VV.AA.: *El sistema española de I+D ante la integración en la OTAN: aplicación de la metodología a los datos disponibles*, Madrid, CESDEN, 1985.

<sup>133</sup> VV.AA.: *Incidencia en la política de armamento e investigación científica de la posible entrada de España en la OTAN y en la CEE*, Madrid, CESDEN, 1987.

<sup>134</sup> FISAS, Vicenç: “Exportaciones de armas pesadas españolas en el período 1980-1988”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 157-162.

<sup>135</sup> LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “La exportación española de armamento (1986-2001): posibilidades y limitaciones que presenta su estudio”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior...*, pp. 99-100.

caer en relatos que los propios protagonistas de estas políticas habían intentado fijar a lo largo del tiempo; y tratar de completar aquellos vacíos que bibliográficos que ya hemos ido apuntando y que, por diversas razones, todavía no han sido completados.

#### **4.- FUENTES: LIMITACIONES Y POSIBILIDADES DE INVESTIGACIÓN**

##### **4.1. Archivos**

El objeto de estudio aquí presentado choca frontalmente con las limitaciones propias de su ámbito cronológico y temático. En primer lugar, el marco temporal escogido para la investigación (1982-1988), supera, en el mejor de los casos, la treintena de años, por lo que, pese a que, generalmente, la restricción temporal de acceso público a la documentación de un archivo es de treinta años, lo cierto es que muchos fondos documentales todavía permanecen cerrados a los investigadores, ya que estos últimos aún no han podido ser completamente clasificados y catalogados para su consulta.

Asimismo, el hecho de que las cuestiones referidas a la seguridad nacional e internacional sean la base de nuestro objeto de estudio, ha limitado todavía más si cabe la posibilidad de acceder libremente a la documentación deseada. En efecto, buena parte de los documentos que pretendían ser consultados, reciben el calificativo de asuntos reservados que afectan a la seguridad nacional, secretos de Estado o cualquier otro sobrenombre similar, que obliga legalmente al personal de archivo a restringir el acceso a esa documentación hasta que no hayan pasado cincuenta, setenta y cinco o incluso cien años desde la fecha de producción del documento.

Por fortuna, a través del recurso a los procedimientos previstos de desclasificación documental regular y de solicitud de desclasificación extraordinaria por razón de interés histórica y el derecho a la investigación científica, que contemplan muchos países democráticos en su legislación, hemos podido superar buena parte de los escollos aquí presentados.

No obstante, el caso de España es distinto, puesto que, el que debiera ser el centro documental sobre el que se rigiera nuestra investigación, el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, permanece, todavía hoy, incomprensiblemente,

cerrado.<sup>136</sup> Es más, podemos afirmar sin género de dudas que, en las últimas cuatro décadas, se ha observado un giro claramente involucionista, en contraposición a las primeras leyes que fueron promulgadas en un ambiente de espíritu aperturista, como lo fue el de la transición de un Estado dictatorial a otro democrático.<sup>137</sup>

En efecto, durante la Transición, y por medio de la Orden Ministerial de 16 de enero de 1984, que autorizaba la consulta de la documentación con más de veinticinco años de antigüedad del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores,<sup>138</sup> España se convertía en uno de los países más vanguardistas del mundo, en cuanto a libertad de acceso a sus fondos documentales se refiere.

Sin embargo, todo cambió a raíz de la aprobación, el 15 de octubre de 2010, del *Acuerdo sobre política de seguridad de la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por el que se clasifican determinadas materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales*.<sup>139</sup> La filtración, por parte de *WikiLeaks*, de miles de documentos oficiales estadounidenses, así como algunas recientes pérdidas de información sensible por parte de la administración española –como un informe que

---

<sup>136</sup> Para profundizar en la problemática que ha suscitado esta situación, véase, por ejemplo: PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Más trabas a la investigación”, *El País*, 8 de mayo de 2012; GONZÁLEZ, Miguel: “Exteriores, ministerio secreto”, *El País*, 4 de junio de 2012; NIÑO, Antonio y SANZ, Carlos: “Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 34 2012, pp. 309-342; TORRÚS, Alejandro: “España impide a los historiadores investigar en sus archivos”, *Público*, 12 de julio de 2013; SÁNCHEZ, Carlos: “El Gobierno cierra a cal y canto los archivos históricos de Defensa y Exteriores”, *El Confidencial*, 16 de julio de 2013; GARCÍA, Fernando: “Archivos clasificados”, *La Vanguardia*, 4 de febrero de 2014; PEREIRA CASTAÑARES y SANZ, Carlos: “Saber de dónde venimos”, *El País*, 10 de abril de 2014; PEREIRA CASTAÑARES y SANZ, Carlos: “«Todo secreto». Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa”, *Ayer*, núm. 97, 2015, pp. 243-257; REMÍREZ, Carmen: “Los historiadores, contra Margallo por negarse a abrir los archivos”, *El Mundo*, 30 de marzo de 2015; AUNIÓN, J.A.: “La historia agujereada por la ley”, *El País*, 5 de junio de 2017; ARÁNGUEZ, José Carlos y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “Testigos y protagonistas de la política exterior española: una reflexión metodológica sobre el uso de las fuentes orales y el acceso a las fuentes documentales en historia del tiempo presente”, *VI Encuentro Internacional de Jóvenes Investigadores en Historia Contemporánea*, Zaragoza, 2017, pp. 12-20; o FERNÁNDEZ, Marta: “Los papeles secretos de Franco”, *El País*, 18 de marzo de 2018.

<sup>137</sup> Para conocer en mayor profundidad la normativa española sobre el derecho de acceso a la documentación pública, su aplicación en los archivos y las consecuencias para la investigación histórica, véase: NIÑO, Antonio y SANZ, Carlos: “Los archivos, la intimidad...”, pp. 309-342. Más recientemente: ARÁNGUEZ, José Carlos y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “Testigos y protagonistas...”, pp. 12-20.

<sup>138</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden de 16 de enero de 1984 por la que se autoriza la consulta de documentos con fines de investigación en el Archivo General y Biblioteca del Ministerio de Asuntos Exteriores*, 18 de febrero de 1984, núm. 42, p. 4471.

<sup>139</sup> El acuerdo, inicialmente secreto, tuvo que ser desclasificado para poder comunicar su contenido al profesor Carlos Sanz, que había realizado una petición en tal sentido el 27 de abril de 2012. El contenido íntegro del mismo se encuentra disponible en línea:

<http://ep00.epimg.net/descargables/2012/06/03/81b3c3748773b522e38eb34079877132.pdf> [Última visita: 29/06/2019].



daba cuenta de la petición realizada por Estados Unidos en 2002 para que los aviones de la CIA, con talibanes y sospechosos de pertenecer *Al Qaeda* a bordo, hicieran escala en España para completar su viaje a Guantánamo–, contribuyeron decisivamente a que, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, propusiera blindar el acceso a la consulta de la práctica totalidad de la documentación diplomática española, otorgando, con carácter genérico, la clasificación de secreto a catorce materias<sup>140</sup> que, sumado a lo previsto en la aún vigente Ley 9/1968, de secretos Oficiales del franquismo,<sup>141</sup> obligó a interrumpir, de forma inesperada, trabajos de investigación y tesis doctorales en marcha, incluso proyectos de investigación financiados, en muchas ocasiones, con los propios fondos públicos.<sup>142</sup>

El alcance de la decisión fue suavizado cuando, en junio de 2012, el Ministerio de Asuntos Exteriores acordó trasladar sus fondos al Archivo Histórico Nacional (AHN) –para la documentación anterior a 1931– y al Archivo General de la Administración

---

<sup>140</sup> 1) Posiciones básicas de España y estrategias en negociaciones políticas, de seguridad, económicas y comerciales que conciernan a los intereses esenciales del Estado, tanto en el ámbito bilateral como en la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el sistema de Naciones Unidas, la Conferencia Iberoamericana u otras Organizaciones y Conferencias Internacionales; 2) información sobre posiciones españolas en conflictos internacionales o internos de naturaleza política, social, económica o comercial que puedan comprometer los intereses españoles o su capacidad de interlocución con terceros países; 3) información relativa a la actuación de grupos terroristas y movimientos a ellos asociados, delincuencia organizada y tráfico de drogas, personas y armas con implicaciones o ramificaciones en España o en los países con los que España haya suscrito acuerdos sobre dichas materias o mantenga relaciones de amistad; 4) información relativa al despliegue de unidades de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado españolas y aliadas tanto en España como en misiones internacionales; 5) negociaciones y buenos oficios sobre secuestros y liberación de ciudadanos españoles o extranjeros, así como la información relativa a las extradiciones o traslado de personas condenadas; 6) contactos de mediación o buenos oficios llevados a cabo por España con terceros países y con grupos y líderes de oposición para facilitar procesos de paz y la promoción o defensa de los derechos humanos; 7) protección de Derechos Humanos, con especial incidencia en casos humanitarios especialmente sensibles y las gestiones con terceros países en este ámbito; 8) cuestiones de asilo y refugio; 9) tramitación de beneplácitos de Jefes de Misión españoles y extranjeros; 10) información relativa a cuestiones que afecten a la soberanía, independencia y a la integridad territorial de España o de países amigos y a las posiciones de España sobre contenciosos de índole territorial inter-estatales o intra-estatales; 11) informaciones relativas a la aplicación de Acuerdos bilaterales o multilaterales sobre asuntos de seguridad y defensa suscritos por España, incluidas aquellas relacionadas con sobrevuelos, estancias y escalas de buques y aeronaves; 12) asuntos relacionados con los crímenes más graves de trascendencia internacional sobre los que pueda tener jurisdicción la Corte Penal Internacional u otros Tribunales Internacionales y aquellos sometidos ante Tribunales españoles; 13) la información relativa a los preparativos de los viajes de SS.MM. los Reyes y del Presidente del Gobierno y, cuando las circunstancias lo aconsejen, de los Ministros y otras autoridades del Estado; y 14) las claves y material criptográfico. *Ibidem*.

<sup>141</sup> La Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, impedía el acceso público a todos aquellos expedientes de carácter personal mientras las personas a las que hicieran referencia siguiesen vivas. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales*, 6 de abril de 1968, núm. 84, pp. 5197-5199; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales*, 11 de octubre de 1978, núm. 243, pp. 23605-23606.

<sup>142</sup> PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Una decisión incomprensible”, *El País*, 16 de enero de 2013.

(AGA) –para la comprendida entre 1931 y 1980–. Sin embargo, la realidad es que hoy sigue siendo casi “misión imposible” acceder a la documentación en el AGA, quien, amparándose en la falta de personal, así como en la falta de recursos suficientes para acometer su clasificación, solo permite acceder a la documentación que otrora hubiera sido consultada y referenciada en investigaciones ya publicadas.<sup>143</sup> Mención aparte merece la documentación posterior a 1980, todavía custodiada por el Archivo de Exteriores; archivo que, según la respuesta ofrecida por la jefa de Área de Documentación y Publicaciones del mencionado centro documental a un correo electrónico enviado en febrero de 2017 por el profesor Pereira Castañares, sigue cerrado al público, por estar previsto que se inicien, “de forma inminente”, unas obras que adecúen la sala de investigadores a las medidas de seguridad exigidas por la normativa para poder atender al público asistente; obras que, por otra parte, llevan años anunciándose y que siguen sin llevarse a cabo, en una medida claramente disuasoria para que no se pueda acceder a la documentación del archivo.

Aunque recientemente, el 19 de julio de 2016, el grupo parlamentario vasco (EAJ-PNV) presentó con éxito una *Proposición de Ley de reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales*,<sup>144</sup> que fijaba un período de desclasificación automática –veinticinco años para materias secretas y diez para reservadas– y atribuía en exclusiva al Consejo de Ministros la facultad de clasificar secretos, lo cierto es que, actualmente, la situación apenas ha avanzado, principalmente, como consecuencia del bloqueo ejercido por el Partido Popular, Ciudadanos y el Partido Socialista para que esta proposición se concrete en una ley.<sup>145</sup>

Algo mejor es la situación del archivo del Ministerio de Defensa. En 2008, la recién designada ministra de Defensa, Carme Chacón, anunció públicamente su compromiso por acometer la desclasificación de buena parte de los documentos comprendidos entre 1936 y 1968, hasta ese momento, vetados al público general. Años más tarde, y tras la llegada del Partido Popular al poder, Pedro Morenés, ministro de Defensa entre 2011 y 2016, decidió congelar *sine die* toda esa documentación, que ya estaba preparada para su consulta.<sup>146</sup> Afortunadamente, la actual ministra en el cargo, Margarita Robles, ha

---

<sup>143</sup> ARÁNGUEZ, José Carlos y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “Testigos y protagonistas...”, p. 19.

<sup>144</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 16 de septiembre de 2016, núm. 32-1, pp. 1-3.

<sup>145</sup> GONZÁLEZ, Miguel: “¡Déjese de comisiones de la verdad y abra los archivos! pide el PNV a Sánchez”, *El País*, 19 de septiembre de 2018

<sup>146</sup> CAMPO, Eduardo del: “El búnker de la historia de España”, *El Mundo*, 6 de mayo de 2013.

firmado recientemente una resolución que autoriza el acceso a gran parte de la documentación del Archivo General Militar de Ávila;<sup>147</sup> documentación anterior, eso sí, a 1968, por lo que los documentos vinculados a nuestra investigación siguen siendo, todavía, inaccesibles.

Por tanto, habiendo desarrollado las principales limitaciones que, en materia de acceso a los archivos, nos hemos ido encontrando a lo largo de la investigación, pasamos, a continuación, a describir cuáles han sido las fuentes de archivo consultadas:

a) Fuentes de archivo nacionales:

En lo que se refiere a archivos públicos nacionales, hemos de destacar el:

1. Archivo General de la Administración (AGA): Teniendo en cuenta que la decisión de junio de 2012 del Ministerio de Asuntos Exteriores de transferir la documentación de su Departamento al AGA no afectó a los fondos posteriores a 1980, la documentación que ha podido ser consultada en este archivo público ha sido, exclusivamente, la que en su momento transfirió el Archivo de la Presidencia del Gobierno al citado archivo. Se trata de un fondo que ha sido clasificado con el nombre de *Oficina del Presidente del Gobierno. Secretaría particular* y que contiene expedientes de viajes oficiales del jefe de Gobierno al exterior, de visitas de diferentes personalidades políticas a España, así como otra documentación vinculada a la participación de España en cumbres bilaterales e internacionales. El acceso a dicha documentación ha sido relativamente fácil –más allá de la imposibilidad de fotografiar los documentos y alguna restricción puntual por tratarse de documentación que afecta a la seguridad nacional– y nos ha sido de gran utilidad para complementar –no contiene suficiente documentación de calidad como para basar la investigación en este fondo– la información recogida por otros medios.
2. Archivo de la Presidencia del Gobierno (AGP): Contiene muy poca documentación, ya que la mayor parte de sus fondos fueron transferidos al

---

<sup>147</sup> GONZÁLEZ, Miguel: “Defensa abrirá los archivos secretos de la Guerra Civil y el franquismo”, *El País*, 17 de septiembre de 2018; y GONZÁLEZ, Miguel: “Defensa abre al público 500 cajas de documentos secretos del franquismo”, *El País*, 22 de septiembre de 2018.

AGA. Sin embargo, todavía cuenta con ciertos documentos que, en determinados casos, han sido de una gran utilidad para la investigación. Aunque el proceso de autorización de acceso al archivo fue un tanto lento y costoso, una vez en el mismo, las condiciones para investigar fueron bastante buenas.

3. Archivo del Instituto Nacional de Industria (AINI): A nuestro modo de ver, se trata de uno de los archivos más infrautilizados por parte de la historiografía española especializada en la transición exterior. Alberga una ingente cantidad de documentación, tanto de la propia dirección del Instituto Nacional de Industria –INI, actualmente conocido como Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)–, como de cada una de las empresas que lo integran –o lo han integrado–. El personal del archivo trabaja con un plazo de treinta años desde la producción del documento para dar acceso público a su documentación y trata de limitar, en la manera de lo posible, las trabas a la investigación por cuestiones de confidencialidad. Los fondos relativos a la dirección del INI, así como de empresas como CASA, Bazán, Santa Bárbara, etc., han sido fundamentales para el desarrollo de determinadas partes de la investigación, como el capítulo referido a la modernización tecnológica y militar de las Fuerzas Armadas. Como única nota negativa deberíamos destacar el rechazo, por parte del servicio de asesoría jurídica de la SEPI, a que aquí se publicase uno de los documentos encontrados en su archivo.
4. Archivo del Ministerio de Defensa (AMD): Aunque no es un archivo que, para nuestro marco cronológico de estudio, esté abierto a la investigación, tal y como hemos señalado previamente, sí se pudo extraer del mismo documentación muy concreta, referida a las hojas de servicio de algunos de los militares que representaron a España en el Comité Militar de la OTAN durante los años aquí analizados.

Mientras, a nivel de archivos privados, hemos consultado el:

1. Archivo de la Fundación Pablo Iglesias (archivo del PSOE, AFPI): Más allá de albergar las resoluciones congresuales, los programas electorales y otra documentación de carácter más público –y que se puede encontrar, por ejemplo, en la propia web del Partido Socialista–, este archivo cuenta con un

fondo bastante amplio que ha sido recientemente desclasificado y que conserva documentación muy diversa, procedente, no solo del partido, sino también del propio Gobierno socialista, por lo que se trata de uno de los archivos nacionales más importantes para el desarrollo de nuestra investigación. Pese a que este fondo, denominado FPI-ACEF, todavía no se encuentra completamente catalogado –al menos, hasta el momento en que se escriben estas líneas–, el personal del archivo siempre se mostró dispuesto a ofrecer todas las facilidades posibles para consultar la documentación allí conservada, siendo muy concretos los casos de restricción de acceso –por lo general, límite temporal de treinta años desde la producción del documento–.

2. Archivo de la Fundación Felipe González (AFFG): Recientemente, la Fundación Felipe González ha digitalizado diversa documentación relativa a la actividad política de González. Si bien el fondo que conserva los cuadernos manuscritos del expresidente español no aporta, bajo nuestro punto de vista, nuevas claves sobre el período y la temática que aquí abordamos, el fondo que alberga la correspondencia institucional –tanto nacional como internacional– que recibió Felipe González entre los años 1974 y 1996, sí tiene mayor interés y ha sido utilizada de manera puntual a lo largo de la investigación.<sup>148</sup>
3. Archivo de Francisco Fernández Ordóñez (AFFO): Se trata del archivo privado de Francisco Fernández Ordóñez, ministro de Asuntos Exteriores entre 1985 y 1992, si bien la documentación referida a esta etapa es un tanto escasa. Las condiciones de acceso al archivo son muy buenas.

Otros fondos o archivos que podrían haber sido interesantes consultar son, por ejemplo: 1) el fondo personal de Máximo Cajal, alojado en el AHN, quien, sin embargo, todavía no ha puesto a la disposición del público general tal fondo, pese a promesas previas realizadas en este sentido; o 2) el archivo privado del almirante Ángel Liberal, Jefe del Estado Mayor de la Defensa entre 1984 y 1986, consultado por el historiador Luis Ángel Linares Seirul-lo, al que, no obstante, nosotros no hemos podido tener

---

<sup>148</sup> Las cartas enviadas por los ciudadanos al presidente también han sido completamente digitalizadas por parte de la Fundación. Asimismo, buena parte de las mismas pueden encontrarse en el libro: VV.AA.: *Palabras DeVuelta. Cartas de los ciudadanos al presidente*, Madrid, Fundación Felipe González, 2019.

acceso. Mientras, el archivo privado de Ángel Viñas, alojado en la Universidad Complutense de Madrid, sí ha sido consultado, pero en este apenas se conserva documentación referida a su etapa en el Ministerio de Asuntos Exteriores como asesor de Fernando Morán, por lo que no ha sido de excesiva utilidad.

b) Fuentes de archivo extranjeras:

En Francia debemos destacar el:

1. Centre des Archives Diplomatiques de La Courneuve (CADLC): Se trata del archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores francés y es, muy probablemente, el centro de documentación más importante para nuestra investigación. Con un límite de acceso público a su documentación fijado en veinticinco años, hemos podido consultar los principales fondos disponibles para nuestro objeto de estudio –*Direction d'Europe 1976-1981, 1981-1985 y 1986-1990*–, caracterizados por contener una abundante documentación, de muy diversa procedencia y de una alta calidad informativa.

En Estados Unidos hemos consultado el:

2. National Archives and Record Administration (NARA): Aunque se trata del centro de documentación más importante de Estados Unidos, el fondo que podría resultar de mayor interés para nuestra investigación –*Record Group 59, Department of State*– continúa cerrado al público para la década de los ochenta. No obstante, han podido ser consultados otros fondos de relevancia, como el del Congreso y el Senado, así como algunas bases de datos privadas a las que tan solo se pueden acceder desde los mismos archivos norteamericanos.
3. Ronald Reagan Library (RRL): Contiene documentación elaborada por la administración Reagan, incluyendo la procedente de la embajada de Estados Unidos en Madrid, por lo que existen ciertos documentos de gran valor para nuestra investigación, si bien se trata de un archivo que todavía está sometido a importantes limitaciones de acceso. En este caso, debemos agradecer al profesor Misael Arturo López Zapico por haber compartido con nosotros las fotografías tomadas en el mencionado archivo.

4. CIA Archives (CREST): Documentación relativa a la agencia de inteligencia estadounidense, quien recientemente ha desclasificado millones de páginas. Se encuentra completamente online a través del buscador *CIA Research Tool* (CREST) y contiene información de primer nivel para nuestra investigación.

Por su parte, en Reino Unido nos han sido especialmente importantes los siguientes archivos:

5. National Archives of United Kingdom (NAUK): Con un límite temporal de acceso público fijado en treinta años, se trata de otro de los grandes centros de documentación consultados. Las facilidades de acceso y de trabajo son excelentes y nos ha permitido contrastar mucha de la información obtenida por otros medios, así como conocer algunas cuestiones que no se habían visto reflejadas en otras fuentes consultadas.
6. Archive of Margaret Thatcher (AMT): Es un archivo perteneciente a la *Margaret Thatcher Foundation* que se encuentra completamente online y que contiene la documentación elaborada por la ex ministra británica o su gabinete, por lo que existen ciertos documentos de muy alto valor.

En cuanto a Bélgica, el archivo consultado ha sido el denominado:

7. Archives Diplomatiques du Royaume de Belgique (ADRB): Se trata de un archivo pequeño, pese a ser el centro que conserva toda la documentación elaborada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica a lo largo de su historia. Con un límite de acceso público a la documentación fijado en treinta años, alberga algunos documentos de gran valor para nuestra investigación.

Por último, nos hemos de referir a algunos archivos pertenecientes a organizaciones internacionales, tales como el:

8. Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (SADNNUU): Su consulta ha sido imprescindible para conocer los debates, votaciones y resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y de otros comités vinculados a nuestra temática de investigación, como el Primer Comité, la Conferencia de Desarme, etc. Se encuentra, prácticamente en su totalidad, online, aunque hemos accedido a algunos documentos que no se encuentran en su web, gracias a la

digitalización realizada, previa petición por nuestra parte, por la *Dag Hammarsjöld Library*, que custodia físicamente estos fondos en Nueva York.

9. Archivo de la OTAN (AOTAN): La documentación accesible en su archivo físico en Bruselas es prácticamente inexistente para el período cronológico aquí abordado, si bien hemos recurrido en ciertas ocasiones a la parte digital del mismo para conseguir determinada documentación –mapas, gráficos, etc.– que sí están disponibles para el público general.

Asimismo, se han consultado los fondos online de los *Archives of the International Atomic Energy Agency (AIAEA)*, para determinadas cuestiones en relación con la política socialista de no proliferación y desnuclearización; y los de la *Library of U.S. Congress*, que, sin embargo, y pese a conservar los fondos de Alexander Haig o Caspar Weinberger, entre otros, todavía no están disponibles para su consulta. Algo similar ocurre con los fondos de la UEO, conservados, desde 2011, por el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo. El hecho de que los dossiers más interesantes para nuestra investigación sean los de finales de la década de los ochenta, ha provocado que hayamos desestimado su visita, ya que su acceso se ve limitado por un límite temporal de treinta años desde la producción del documento.

#### **4.2. Centros de documentación**

Pese a las ya referidas dificultades para acceder a los archivos, consideramos que hemos podido acceder a una gran cantidad y diversidad de documentación primaria, sobre la que hemos podido desarrollar la investigación que aquí presentamos. Sin embargo, como señalara uno de los padres de la Escuela de los *Annales*: “Hay que utilizar todos los textos, sin duda. Pero *todos los textos*. Y no solamente los documentos de archivo, a favor de los cuales se ha creado un privilegio”.<sup>149</sup>

Como hemos visto, esta apuesta por diversificar la procedencia de las fuentes escogidas para la investigación histórica, también fue recogida por la Historia de las Relaciones Internacionales, que subrayó la necesidad de que los estudios internacionales incidieran en la pluridisciplinariedad y, en consecuencia, en la investigación de fuentes diferentes a las encontradas en los archivos, para así poder escapar de ese marco de

---

<sup>149</sup> FEBVRE, Lucien: *Combates por la Historia*, Barcelona, Ariel, 2017, pp. 29-30.



análisis positivista excesivamente centrado en lo político y en el acontecimiento que había caracterizado a la Historia Diplomática.

La Historia del Tiempo Presente, la otra disciplina historiográfica sobre cuyos planteamientos hemos fundamentado los principios metodológicos de nuestra investigación, también incidió, desde un primer momento –como lo hiciera la Historia de las Relaciones Internacionales–, en los análisis de carácter pluridisciplinar y en el aprovechamiento de la casi infinidad de fuentes que los tiempos recientes permiten a la investigación histórica.<sup>150</sup>

Por lo tanto, atendiendo a estas demandas, hemos tratado de consultar algunos centros de documentación que pudieran contribuir a que el desarrollo de nuestro objeto de estudio escapara del ámbito de análisis exclusivamente político –pese a la clara primacía de este a lo largo de la investigación– y que complementaran la información recogida en los archivos. De esta manera, hemos consultado los siguientes fondos y centros de documentación:

1. Centro de documentación de las Cortes Generales: Tanto desde las páginas web del Congreso, como del Senado, se puede acceder a los boletines oficiales de las Cortes Generales, así como a los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado, que nos han permitido profundizar en el conocimiento de las posiciones políticas existentes en el arco parlamentario sobre la política de seguridad, además de ahondar en el análisis del control que el Parlamento ejerció en torno a la actividad realizada por el Gobierno socialista.
2. Fondos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): Alberga digitalmente las encuestas y estudios que se realizaron durante aquellos años para conocer la opinión de la ciudadanía. Es un centro fundamental para dilucidar la evolución de la opinión pública en la temática aquí analizada.
3. Fondos del proyecto hemerográfico del profesor Juan J. Linz, *La Transición española en la prensa (1973-1989)*: Recurso digital gestionado por la Fundación Juan March que complementa a las hemerotecas también utilizadas de *El País*,

---

<sup>150</sup> De hecho, como señalara uno de los grandes precursores de la Historia del Tiempo Presente en España, el profesor Díaz Barrado: “es tanto y de tal calibre el volumen de información que podemos manejar, que ese será, precisamente, el problema más acuciante que debemos resolver”. DÍAZ BARRADO, Mario Pedro: “Historia del Tiempo Presente y nuevos soportes para la información”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20 1998, p. 43.

*La Vanguardia* o *ABC* y que ha contribuido a conocer la información ofrecida y la opinión publicada por los medios de comunicación durante aquellos años.

4. Centro de Documentación del Ministerio de Defensa (CESEDEN): Parcialmente online, aunque también se han consultado sus fondos físicos, que conservan la documentación elaborada por el CESEDEN, que refleja muy bien el enfoque y la posición que adoptaron las Fuerzas Armadas en relación a la política de seguridad de los años ochenta.
5. Biblioteca de la Escuela Diplomática (BED): Contiene las memorias de los estudiantes del curso selectivo de funcionarios de la carrera diplomática, que ofrecen información de gran interés.
6. Boletín Oficial del Estado (BOE): Conserva, online, todas las publicaciones oficiales del Estado, por lo que ha sido objeto de constante consulta a lo largo de toda la investigación.
7. Minnesota Historical Society, Max M. Kampelman Papers (MHSMKP): Alberga un fondo documental del embajador norteamericano, Max Kampleman, representante de Estados Unidos ante la CSCE durante los años aquí abordados. Agradecemos al profesor Misael Arturo López Zapico el haber compartido las fotografías allí tomadas.
8. Library of Pennsylvania State University (LPSU): Conserva en su página web alguna documentación original de la delegación estadounidense en la CSCE.

### **4.3. Fuentes orales**

El secretario de Estado de Estados Unidos entre 1973 y 1977, Henry Kissinger, decía lo siguiente en sus memorias respecto a las fuentes de archivo:

“Antes de la era de las comunicaciones instantáneas, las instrucciones a un negociador debían ser conceptuales y, por tanto, daban una clara idea de los pensamientos del estadista; en la era de los teletipos, esas instrucciones son, generalmente, tácticas o técnicas y por ello son mudas en cuanto a propósitos y premisas más amplios. Los archivos oficiales de nuestro período no necesariamente discriminan qué decisiones fueron tomadas ‘en la trastienda’, eliminando procedimientos formales o qué cosas fueron resueltas oralmente, sin jamás llegar a

formar parte de los registros formales [...]. Con una selectiva presentación de documentos, uno puede demostrar casi cualquier cosa. Las prácticas contemporáneas de revelaciones no autorizadas o liberalizadas son casi una garantía de que cada documento sea escrito con un ojo puesto en la autoprotección. Las ganancias del periodista son las pérdidas del historiador”.<sup>151</sup>

Lo señalado por Kissinger en sus memorias viene a reincidir en algo que ya hemos indicado varias veces en esta parte introductoria: la necesidad de complementar las fuentes de archivo con fuentes de otro tipo de procedencia, como las fuentes orales. En efecto, la sistematización de la recuperación de la tradición oral se ha convertido, en las últimas décadas, en una de las aportaciones más importantes para la investigación histórica, abriendo nuevas perspectivas y cambiando ciertas jerarquías de la historia tradicional: la posibilidad de poder estudiar algunos de los aspectos más intangibles, como son las pautas de comportamiento dominantes en cada período histórico; la interacción entre el poder político y la sociedad civil; la historia de los grupos sociales subalternos; la reconstrucción de la agenda oculta –*off the record*– de las principales políticas públicas; las redes informales del poder; o todos aquellos aspectos de la historia de vida –experiencias, actitudes, creencias, sistemas de valores, etc.– de personajes que, en condiciones normales, hubieran estado condenados a no dejar ninguna traza en la historia, son ejemplos de las múltiples capacidades de la historia oral como recurso investigativo.<sup>152</sup>

En todo caso, debemos asumir que este recurso debe ser utilizado como fuente complementaria para reafirmar, contrastar o bien refutar las hipótesis enunciadas a partir de las fuentes escritas. En efecto, pese a sus potencialidades, la utilización de las fuentes orales implica ciertos riesgos que pueden llegar a afectar a la fiabilidad y validez de la investigación. En este sentido, cabe tener en cuenta que el testimonio oral no es sino una representación personal de un acontecimiento pasado, en el que la memoria realiza un proceso de selección sobre los recuerdos almacenados, pudiendo llegar a realizar omisiones y/o distorsiones voluntarias e involuntarias: el deterioro físico, la nostalgia, la propia ideología, la simplificación del discurso, la autojustificación del informante sobre los hechos que describe, la incidencia de la percepción colectiva y retrospectiva

---

<sup>151</sup> KISSINGER, Henry: *Mis memorias*, Buenos Aires, Ed. Atlántida, 1979, p. 12.

<sup>152</sup> ARÁNGUEZ, José Carlos y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “Testigos y protagonistas...”, pp. 2-12.

del pasado, etc., son una pequeña muestra de los factores que pueden contribuir a la subjetividad del testimonio, así como a determinar su veracidad.<sup>153</sup>

De esta forma, y para evitar posibles problemas de fiabilidad, el testimonio oral debe ser analizado como un todo y tratando de que las experiencias relatadas por el informante se incorporen como parte de una experiencia social y colectiva relevante para la interpretación de un hecho o un período pasado. Esto es, el investigador, una vez haya cotejado el relato oral con la documentación y la bibliografía pertinentes, debe reinterpretarlo a la luz de los procesos que se han producido con posterioridad y tratar de establecer cómo estas interpretaciones de los hechos cambian a través del tiempo, por qué se producen y qué factores históricos han incidido en estos nuevos análisis, tratando lograr, de este modo, aproximaciones cualitativas de los procesos pretéritos y de fenómenos colectivos e individuales.<sup>154</sup>

Fue sobre estas bases sobre las que el Grupo de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI), un grupo de investigación constituido en 2006 en la Universidad Complutense de Madrid bajo la dirección del profesor Juan Carlos Pereira, realizó más de cuarenta entrevistas a políticos, diplomáticos, altos funcionarios, personal vinculado a Presidencia y Exteriores, militares, periodistas españoles, corresponsales extranjeros y empresarios con vinculaciones internacionales que tuvieron un papel destacado en la denominada Transición exterior.<sup>155</sup>

El conjunto de estas entrevistas, conservadas en el que se ha denominado el Archivo Oral de la Dimensión Internacional de la Transición Española (AODITE), ha sido fundamental para nuestro objeto de estudio, constituyendo una de las fuentes básicas de consulta a lo largo de toda la investigación.

Por último, no debemos olvidar tampoco la utilización de otras entrevistas realizadas por el autor para reforzar o complementar las realizadas por el GHistRI, entre las que

---

<sup>153</sup> Acerca de los problemas relacionados con la utilización de las fuentes orales en la investigación histórica, véase, por ejemplo: FOLGUERA, Pilar: *Cómo se hace Historia Oral*, Madrid, Eudema, 1994, pp. 14-21; y FOLGUERA, Pilar: “Historia oral y elites políticas: una reflexión metodológica”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (dirs.): *La política exterior...*, pp. 65-85.

<sup>154</sup> FOLGUERA, Pilar: “Historia oral y elites...”, pp. 75-76.

<sup>155</sup> Los resultados de los diferentes proyectos de investigación sobre la política exterior de la Transición y la consolidación española llevados a cabo por el GHistRI se han visto reflejados, principalmente, en dos publicaciones colectivas: PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (dirs.): *La política exterior...*; y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior...*

destacamos la llevada a cabo en 2019 a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, director del Departamento de Internacional de Presidencia durante el marco cronológico aquí abordado.

## **5.- HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

Con el objetivo de analizar la política de seguridad española de los años ochenta de una forma global y desde una perspectiva histórica, tratando de completar los vacíos bibliográficos detectados, a través del cruce de las fuentes primarias y secundarias consultadas, presentamos, a continuación, las hipótesis de la investigación:

1. La política de seguridad de los Gobiernos socialistas durante los años 1982-1988 fue el resultado de una constante búsqueda de equilibrio entre las bases ideológicas del partido y el sentimiento pacifista –e incluso, neutralista– de buena parte de la opinión pública española, por un lado, y la realidad internacional a la que los Ejecutivos de Felipe González tuvieron que hacer frente, por el otro.
2. La toma de decisiones sobre la política de seguridad española recayó, fundamentalmente, en el presidente del Gobierno y el Departamento de Internacional del gabinete de la Presidencia, afectando al papel que pudieron tener los otros dos grandes actores en la toma de decisiones de la política de seguridad, el ministro de Defensa y, muy especialmente, el ministro de Asuntos Exteriores. Asimismo, este proceso de presidencialización contribuyó a la aplicación de políticas más moderadas y próximas a los intereses occidentales.
3. Los diferentes Gobiernos socialistas trataron, desde un primer momento, de europeizar la política de seguridad del país y de reforzar el pilar europeo de la política de seguridad occidental.
4. La política de seguridad española de los años ochenta no debe entenderse, exclusivamente, como una actividad vinculada a la OTAN y a Estados Unidos, habiendo otros actores y elementos, como el necesario proceso de modernización y homologación tecnológica de las Fuerzas Armadas con

Occidente, que tuvieron un peso determinante en buena parte de las decisiones adoptadas a este respecto.

5. Los Ejecutivos de Felipe González mostraron una voluntad real por promocionar e incrementar la contribución española a la cooperación internacional en materia de distensión, desarme, no proliferación y desnuclearización, si bien los resultados finales fueron bastante cuestionables, dado que España no consiguió superar su condición periférica de potencia media, ni de escapar de un contexto –el de Segunda Guerra Fría– que desalentaba la cooperación en este ámbito.

## **6.- ESTRUCTURA DEL TRABAJO**

La investigación se divide en seis partes. La primera de ellas se podría considerar como una cierta continuación de algunas de las reflexiones presentadas en la introducción, ampliándose determinados aspectos teóricos y conceptuales que en esta última han ido apareciendo. La necesidad de desarrollar con mayor detenimiento la evolución del significado del concepto de seguridad, sobre el que se articula el objeto de estudio aquí presentado, así como la necesidad de teorizar más ampliamente acerca de lo que entendemos por política de seguridad y en qué se diferencia de la política exterior, de la política interior y de la de defensa, obliga a que el primer capítulo esté enfocado, exclusivamente, en estas cuestiones.

Mientras, la segunda parte está dedicada a contextualizar la política de seguridad española de los años ochenta. Así, el capítulo II de la investigación pretende tomar en consideración todos aquellos elementos del contexto internacional y del contexto doméstico que contribuyeron a condicionar y a materializar una determinada opción de política de seguridad, que es la que presentaremos a lo largo de la investigación.

La tercera parte pretende identificar a los actores más susceptibles de influir en la política de seguridad española, tratando, al mismo tiempo, de hacer comprender su lógica operacional, así como su lugar dentro de lo que se conoce como el ciclo formal de la política de seguridad, que resume el proceso de materialización de esta actividad. De esta manera, en un primer capítulo –capítulo III–, se atenderá al proceso de elaboración, toma de decisiones y ejecución de la política de seguridad, para, a

continuación, en un segundo capítulo –capítulo IV–, aludir a la última fase de ese ciclo formal: el proceso de control, cuya responsabilidad recae, fundamentalmente, en las Cortes Generales y la opinión pública.

De todos modos, el grueso de la investigación se encuentra en las tres siguientes partes, que aspiran a desarrollar los diferentes acontecimientos que componen esos tres ejes sobre los que se articula toda política de seguridad. En este caso: 1) la participación española en las alianzas y el fortalecimiento de las actividades destinadas a fortalecer las relaciones bilaterales que garanticen la disuasión; 2) el desarrollo de las propias capacidades defensivas, que se consiguen en el marco de la política de defensa; y 3) la contribución española a la cooperación internacional para alcanzar una mayor seguridad colectiva.

De esta manera, la cuarta parte está dedicada a la actuación de España ante las organizaciones internacionales de defensa. Entre estas últimas, prestamos especial atención a las relaciones desarrolladas con la OTAN, con un primer capítulo –capítulo V– que abarca los años 1982-1986 y que pretende ahondar en esa primera etapa de las relaciones, que tiene como punto y final el referéndum de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la Alianza; y un segundo capítulo –capítulo VI–, que comprende los años 1986-1988 y que se enfoca, exclusivamente, en las negociaciones que, en adelante, debían definir el modelo español de participación en la OTAN, según los principios aprobados en el referéndum atlantista.

Esta cuarta parte concluye con el capítulo VII, que profundiza en las relaciones mantenidas por España con la otra gran organización internacional de defensa occidental de aquellos años, la UEO; relaciones que no comienzan verdaderamente hasta 1984, cuando el Gobierno de Felipe González anuncia públicamente su voluntad por ingresar en la organización, pero que, en cualquier caso, desarrollamos hasta finales del año 1988, cuando, finalmente, se certifica la entrada de España en la UEO.

La quinta parte pretende, por un lado, acabar de profundizar en el análisis de ese primer eje de acción de la política de seguridad, atendiendo a las relaciones bilaterales de defensa mantenidas por España durante los años ochenta; y, por el otro, ahondar en el segundo eje de acción de esta actividad, concerniente al desarrollo de las capacidades defensivas del país. Así, el capítulo VIII se dedica a estudiar la evolución de las

relaciones de defensa entre España y Estados Unidos, principalmente, pero también se esfuerza por conocer todas aquellas relaciones bilaterales que, durante los años aquí abordados, también tuvieron una cierta importancia en materia de seguridad y defensa. Mientras, el capítulo IX, se centra en las claves que marcaron la evolución y el desarrollo del importantísimo proceso de modernización tecnológica que experimentaron las Fuerzas Armadas durante la década de los ochenta, en buena medida, como consecuencia del denodado interés de los Ejecutivos socialistas por homogeneizar al Ejército con el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad occidentales.

En consecuencia, la sexta –y última– parte de la investigación, se refiere a la participación española en la cooperación internacional, con la que se aspiraba a conseguir una mayor seguridad colectiva –tercer y último eje sobre el que se articula la política de seguridad de un país–. De esta forma, el capítulo X atiende a la actitud mostrada por España en las diferentes reuniones organizadas por la CSCE durante los años ochenta, tanto las dos principales –Madrid (1980-1983) y Viena (1986-1989)–, como la Conferencia de Desarme en Europa, celebrada en Estocolmo entre los años 1984 y 1986, como consecuencia del mandato establecido en el texto final acordado en Madrid.

Mientras, el capítulo XI pretende desarrollar dos procesos clave de la política de seguridad española de la década de los ochenta, estrechamente vinculados entre sí: el largo proceso de adhesión al Tratado de No Proliferación nuclear; y la política de no proliferación desnuclearización aplicada por el Gobierno socialista durante todos estos años. Además, el capítulo XI también se interesa por la acción de la delegación española en materia de distensión, desarme, no proliferación y desnuclearización en el seno de las Naciones Unidas y en los organismos vinculados a esta última.

Para finalizar, una vez completado el análisis del objeto de estudio presentado y tras haber reflexionado detenidamente sobre sus diferentes variables y consideraciones, se exponen las conclusiones alcanzadas, para, seguidamente, incluir un apartado en el que se especifican las fuentes y la bibliografía empleadas en el trabajo, así como un apéndice documental que, esperamos, sirva de apoyo para la mejor comprensión de la investigación desarrollada.



# **PRIMERA PARTE**

## **APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD**



Antes de comenzar, creemos que resulta necesario remarcar que nuestra investigación tiene un carácter esencialmente empírico. Es decir, no pretendemos elaborar aquí un concepto teórico sobre qué consideramos que es la seguridad y la política de seguridad para, posteriormente, tratar de aplicarlo a la sociedad española de los años ochenta, sino que el objetivo de este capítulo es el de realizar una aproximación teórica y conceptual a los términos que articulan nuestro objeto de estudio para así comprender más fácilmente el marco en el que se encuadra nuestra investigación.

De este modo, y atendiendo a este objetivo, en primer lugar analizaremos la evolución experimentada por el concepto de seguridad. Como veremos, el término de seguridad se trata de un concepto vivo y dotado de una gran subjetividad, cuyo significado ha ido variando en función de la coyuntura histórica y de la percepción de aquellos individuos y colectivos que lo pusieron –y lo ponen todavía hoy– en práctica. Es por esta razón por la que creemos que resulta imprescindible realizar un recorrido histórico, desde las primeras tentativas de definición del término, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, hasta las más recientes definiciones del mismo, para dilucidar cuál de las definiciones ofrecidas se adapta más adecuadamente a las bases políticas y al contexto histórico sobre las que se desarrolló la política de seguridad socialista entre los años 1982 y 1988.

A continuación, nos preguntaremos sobre el significado del concepto –mucho menos polémico– de política para así, y por último, poder analizar el término política de seguridad en su conjunto, tratando de justificar su pertenencia al ámbito de la política exterior y, en consecuencia, su condición de política pública de un Estado.



# CAPÍTULO I

## EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DEL TÉRMINO SEGURIDAD Y TEORIZACIÓN ACERCA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

### 1.- EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DEL TÉRMINO SEGURIDAD Y SU APLICACIÓN A NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO

El vocablo seguridad tiene su origen en la palabra latina *securitas*, que a su vez proviene de la locución *sine* (sin) *cura* (problema, preocupación). De este modo, en su acepción más fundamental, podríamos definir la seguridad como la situación libre de problemas o amenazas.<sup>1</sup>

En todo caso, las dificultades en torno a la definición del término aparecen en el momento en que se trata de precisar algo más su significado, hasta el punto de que uno de los grandes especialistas en la materia, Barry Buzan, se refirió a la seguridad como “*an undervalued concept*”.<sup>2</sup> De esta manera, Buzan trataba de subrayar, no tanto la escasez de estudios existentes en torno al concepto de seguridad –de hecho, han sido muchos los debates ontológicos, epistemológicos y metodológicos que hasta ahora se han desarrollado en este sentido–, sino los problemas que se presentan a la hora de encontrar una definición precisa y consensuada del término.

En primer lugar, si tuviéramos que destacar un rasgo reseñable acerca de la conceptualización de seguridad sería su mutabilidad. En efecto, se trata este de un término vivo y variable, sucesivamente reinventado por el devenir histórico y moldeado por las potenciales amenazas y percepciones de peligro resultantes de la combinación de factores y circunstancias que se presentan en un momento y lugar determinados. Esto, a su vez, le convierte en un concepto complejo y eminentemente subjetivo –e incluso,

---

<sup>1</sup> Así lo entiende también la Real Academia Española, que define seguridad como “cualidad de seguro” y seguro como “libre y exento de riesgo”.

<sup>2</sup> BUZAN, Barry: *People, State, and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1991 (ed. original 1983), p. 3.

discursivo— que tiende a atraer una gran pluralidad de enfoques;<sup>3</sup> de ahí que no podamos ser capaces de ofrecer aquí una definición universal de seguridad, sino que simplemente debemos describir la evolución de las pautas analíticas de (re)interpretación y (re)definición teórica y conceptual que, en torno al término de seguridad, fueron surgiendo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Solo así, podremos encontrar una definición que se adecúe más precisamente a nuestro objeto de estudio.

Para facilitar esta tarea, y atendiendo a la dinámica de las relaciones internacionales y a las distintas teorías vinculadas a estas, hemos concentrado en tres etapas los diferentes modelos teóricos explicativos construidos alrededor del concepto de seguridad: una primera etapa, que comenzó tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial y concluyó a principios de la década de los ochenta, que se caracterizó por la práctica unanimidad académica a la hora de definir el vocablo seguridad; una segunda fase, que se alargó hasta comienzos de los años noventa, que se singularizó por la revisión crítica del concepto planteado en la primera etapa; y una última fase, cuyo comienzo coincidió con el final de la Guerra Fría y que podríamos extender hasta nuestros días, que se ha distinguido por la proliferación de estudios y de perspectivas planteadas en torno a la seguridad.

### **1.1. La definición clásica del concepto de seguridad (ca. 1945-1980)**

Tal y como trataremos de justificar en el siguiente apartado, el hecho de que la política de seguridad se haya considerado una actividad propia de la política exterior ha provocado que la evolución del mismo concepto de seguridad se haya visto muy marcado por los preceptos defendidos por los diferentes paradigmas, así como por las escuelas de pensamiento surgidas al calor del nacimiento como disciplina académica de las Relaciones Internacionales, una vez concluyó la Primera Guerra Mundial.<sup>4</sup>

De hecho, una de las primeras tentativas de definición del concepto de seguridad se produjo, precisamente, durante el período de entreguerras, coincidiendo con la

---

<sup>3</sup> PÉREZ ARMIÑO, Karlos: “Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos”, en ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio: *Teoría de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 301-302.

<sup>4</sup> Una de las obras más actualizadas sobre las distintas corrientes y debates teóricos de la disciplina de las Relaciones Internacionales es: ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio: *Teoría de las relaciones...*

consolidación del paradigma idealista como modelo teórico dominante de las Relaciones Internacionales.<sup>5</sup> Caracterizada por su optimismo antropológico, su fe en el progreso y su racionalismo radical, la escuela idealista cree en la existencia de una armonía natural de intereses entre los Estados –trasposición de la filosofía del *laissez-faire* y de la “mano invisible” de Adam Smith–,<sup>6</sup> de ahí que considere que la paz se deba obtener a través del sometimiento estatal a las reglas del Derecho.<sup>7</sup> Así, fue sobre la base de estos principios sobre los que, en la práctica, surgió el concepto de seguridad colectiva, entendiendo este como la disposición que se ajusta a un sistema –de aspiración universal– de compromisos y mecanismos que garantizan una respuesta coordinada de todos los Estados en caso de agresión por uno o varios de ellos. Su puesta en práctica se concretó por medio de la Sociedad de Naciones (SDN), un organismo internacional constituido tras el final de la Primera Guerra Mundial que aspiraba a establecer las bases para el mantenimiento de la paz y la reorganización de las relaciones internacionales sobre los fundamentos idealistas.

Sin embargo, las dificultades para conformar una organización que acogiera a todos los Estados de la comunidad internacional –Estados Unidos nunca llegó a adherirse, Alemania y la Unión Soviética fueron excluidas inicialmente, etc.– y sus problemas para ejercer como árbitro en los conflictos internacionales –como demuestran los casos de la disputa entre Paraguay y Bolivia (Guerra del Charco), la invasión de Abisinia por parte de Italia, la Guerra Civil española o la expansión alemana por Centroeuropa– acabaron por menoscabar la funcionalidad y legitimidad de la SDN, que entró definitivamente en declive tras el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial, en septiembre de 1939.

---

<sup>5</sup> Acerca de los primeros intentos por teorizar el concepto de seguridad véase: MALDELBAUM, Michael: *The Fate of Nations: The Search for National Security in the Ninetenth and Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

<sup>6</sup> La expresión *laissez faire, laissez passer* -dejen hacer, dejen pasar- fue utilizada por primera vez en el siglo XVIII por el fisiócrata francés Vincent de Gournay para propugnar la abolición de las restricciones gubernamentales al comercio y la industria. Junto con la metáfora de la “mano invisible”, popularizada por el filósofo escocés Adam Smith para representar la capacidad de ayudar al libre mercado, se convirtieron en dos de los grandes pilares ideológicos del liberalismo clásico. Además, posteriormente sirvieron como fundamento para la elaboración del idealismo, que aboga por arrebatar a los Estados el monopolio sobre la seguridad para concedérselo -al menos parcialmente- a una entidad supranacional que arbitre las relaciones internacionales.

<sup>7</sup> Uno de los principales inspiradores de esta corriente fue el filósofo Immanuel Kant con su obra *Sobre la paz perpetua* (1795), si bien el gran teórico del idealismo fue el presidente norteamericano Woodrow Wilson con los llamados *Catorce puntos*, una relación de propuestas realizadas tras el final de la Primera Guerra Mundial que aspiraba a ser la base de las negociaciones de paz con los Imperios Centrales. GARCÍA PICAZO, Paloma: *Teoría breve de relaciones internacionales: ¿una anatomía del mundo?*, Madrid, Tecnos, 2013, pp. 49-69.

La institución, a mediados de la década de los años cuarenta, de organizaciones que, como las Naciones Unidas, confiaban en fortalecer los principios y valores inicialmente establecidos en la SDN, tampoco logró evitar que, poco después de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, se consolidara una nueva dinámica internacional caracterizada por el enfrentamiento bipolar de Guerra Fría.

Así, la situación de permanente conflicto experimentada por las relaciones internacionales desde principios del siglo XX contribuyó a que, desde el mundo académico y ya desde 1945, empezara a consolidarse un modelo teórico crítico con la escuela idealista y su forma de entender las relaciones interestatales: el realismo.<sup>8</sup> Fundamentado en la tradición *hobbesiana*,<sup>9</sup> el paradigma realista se caracteriza por su pesimismo antropológico y su visión determinista del proceso histórico. Esto le hace negar la posibilidad de progreso y le lleva a concebir a la política como una lucha por el poder. Del mismo modo, el realismo percibe el mundo como una mesa de bolas de billar en la que los Estados –unidad analítica esencial del realismo y actor protagonista de la escena internacional–, movidos por su egoísmo y su propio interés, se encuentran en continuo conflicto; de ahí que su principal objeto de estudio sea la supervivencia estatal, solo posible a través de la utilización por parte del Estado de todos los medios militares disponibles a su alcance para garantizar la seguridad nacional, entendida esta como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras”.<sup>10</sup>

Por lo tanto, observamos que la primera gran aproximación teórica a la conceptualización de la seguridad se caracterizó por la adopción de un enfoque políticamente conservador, una concepción negativa de la paz –definida como ausencia temporal de conflictos bélicos o como estado de no-guerra<sup>11</sup> y una visión estatocéntrica y estricta/restringida del término, orientado a preservar el *statu quo*

---

<sup>8</sup> Los pioneros del paradigma realista fueron: CARR, Edward H.: *The Twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction of the Study of International Relations*, Londres, McMillan, 1939; MORGENTHAU, Hans J.: *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, Nueva York, 1948; ARON, Raymond: *Paix et guerre entre les nations*, París, Calmann-Lévy, 1962; y WALTZ, Kenneth N.: *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1954 y WALTZ, Kenneth N.: *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill, 1979.

<sup>9</sup> HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

<sup>10</sup> Definición elaborada por George Kennan en 1948, aunque vista en: LABIORE IGLESIAS, Mario: “Documento marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 5, 2011, p. 1.

<sup>11</sup> En función de los términos de paz positiva y negativa de: GALTUNG, Johan: “Violence, Peace and Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, 1969, pp. 167-191.



establecido mediante el poder militar, la única y última garantía de la soberanía e integridad del Estado frente a la amenaza exterior de otros Estados.<sup>12</sup> En definitiva, como apuntara Arnold Wolfers, uno de los grandes teóricos del realismo, la seguridad sería, “en un sentido objetivo, la ausencia del miedo del hecho de ser atacado”.<sup>13</sup>

En cualquier caso, la perspectiva realista de la academia no hizo sino traducir el contexto internacional de Guerra Fría, en el que la cooperación estatal y el predominio de las reglas del Derecho que parecieron intuirse tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, rápidamente dejaron paso a la supremacía de las consideraciones del poder y del interés nacional, donde el potencial militar –obtenido a través del desarrollo de las propias capacidades defensivas de cada país, reforzadas en todo caso con la participación en una de las dos grandes alianzas militares del momento– se erigió como la medida con la que determinar el poder de un Estado frente a otro.

Esta lógica condujo a la consolidación del “dilema de la seguridad”, por el que la seguridad de unos podía implicar la inseguridad de otros; de ahí que Estados Unidos y la Unión Soviética, así como sus respectivos bloques de poder, iniciaran una carrera armamentística que condujo a la proliferación de las armas nucleares y a la modernización y acumulación de las armas convencionales –teoría de la disuasión–, que, sin embargo, y de forma muy paradójica, permitió el establecimiento de un equilibrio militar en el que “las prohibiciones y los frenos en contra de la guerra son más fuertes que los impulsos hacia la guerra”.<sup>14</sup>

De esta forma, el recíproco discurrir entre el concepto de seguridad defendido por el modelo teórico hegemónico de las relaciones internacionales, por un lado, y las políticas aplicadas por los principales países de la Guerra Fría en materia de seguridad y defensa, por el otro, dificultó una reflexión más detenida sobre el término, hasta el punto de que los estudios de seguridad –en principio de carácter más teórico y más dedicados a la epistemologización y definición ontológica del concepto de seguridad– y los estudios estratégicos –de signo más práctico, enfocados en el análisis de las relaciones entre la guerra, la geografía y la política– fueran difícilmente diferenciados. Todo ello acabó provocando que los análisis de estos años no se centraran tanto en la definición del

---

<sup>12</sup> PÉREZ ARMIÑO, Karlos: “Estudios de seguridad. ...”, p. 306.

<sup>13</sup> WOLFERS, Arnold: “National Security as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, 1952, p. 458.

<sup>14</sup> BUCHAN, Alastair: “The Age of Insecurity”, *Encounter*, 1963, p. 3.

propio término de seguridad, cuyo significado se daba por supuesto y ni siquiera se cuestionaba, sino que estos se esforzaron por profundizar en la conceptualización de otros términos, como estrategia, disuasión, contención, riesgos y amenazas, etc.<sup>15</sup>

Aun con ello, desde la década de los sesenta, ya empezó a observarse un cierto decrecimiento de los estudios de seguridad fundamentados en los postulados realistas, en favor de nuevas corrientes de pensamiento que fueron surgiendo sobre las relaciones internacionales. En efecto, la crisis de los misiles en Cuba (1962), demostró la necesidad de establecer procesos de cooperación internacional que indujesen a las principales potencias del momento a reducir y a controlar sus arsenales nucleares y convencionales.<sup>16</sup> Es justamente en este contexto en el que se debe entender la materialización de diversas iniciativas tendentes a la distensión, tales como la firma del Tratado de No Proliferación nuclear (1968), los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Soviética para limitar el número de sistemas de misiles antibalísticos –acuerdos SALT I (1972)–, o la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa celebrada en Helsinki (1973-1975), que pusieron de manifiesto la posibilidad de establecer una vía alternativa al juego de suma cero.

Esta fase de mayor entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, conocida como *détente* o “coexistencia pacífica”, se caracterizó por dejar atrás un mundo simple de alta política –*high politics*–, determinado por la fuerza militar de los dos bloques, por otro más complejo de baja política –*low politics*–, motivado por factores sociales y económicos –procesos de descolonización en el Tercer Mundo, crisis económica y energética de 1973, etc.– que, como decimos, condujo a la aparición de nuevas escuelas de pensamiento que pusieron en cuestión los principios del paradigma realista. Entre estas últimas podemos destacar al estructuralismo, que busca conocer los orígenes, carácter y consecuencias del sistema capitalista mundial –indagando en las relaciones centro-periferia y en los mecanismos generadores del subdesarrollo– y, muy especialmente, al transnacionalismo, que apuesta por superar el modelo westfaliano

---

<sup>15</sup> KOLIPOULOS, Constantinos: “Historical Approaches to Security/Strategic Studies”, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2010, pp. 1-24.

<sup>16</sup> En cualquier caso, estos procesos de cooperación internacional se abordaron de tal manera que ni Estados Unidos, ni la Unión Soviética vieran minadas sus respectivas capacidades para asegurar la respuesta al ataque y la destrucción del adversario –estrategia de Destrucción Mutua Asegurada o disuasión nuclear–, que no dejó de ser el principio sobre el que se estableció la estabilidad internacional. LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2007, pp. 6-10.

–configuración de la estructura internacional según los principios de autonomía y territorialidad de los Estados-nación– y abordar el estudio de las relaciones internacionales atendiendo a un mayor número de actores –organizaciones internacionales, empresas, oenegés, individuos, etc.– y de factores –derivados de la actividad humana en un medio altamente desarrollado e interdependiente, como pudieran ser las relaciones comerciales, el medio ambiente, la crisis de recursos, etc.– que permitan superar el análisis estatocentrista y militar de las relaciones internacionales.<sup>17</sup>

Fue precisamente desde estos postulados desde donde arrancaron, ya a finales de los años setenta, pero muy especialmente a partir de la década de los ochenta, los primeros estudios que revisaron críticamente la definición tradicional –realista– de seguridad. En todo caso, como veremos, los estudios de seguridad procedentes del realismo siguieron teniendo un destacado protagonismo durante toda la Guerra Fría, en buena medida gracias a la publicación del libro de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (1979),<sup>18</sup> que supo adaptar parte de los postulados defendidos por las nuevas corrientes de pensamiento –por ejemplo, la inclusión en el concepto de seguridad de las amenazas de signo económico– al marco teórico del paradigma realista, sin dejar que estos afectaran a la coherencia ofrecida por sus principios esenciales.

## **1.2. Las primeras redefiniciones del término de seguridad (ca. 1980-1991)**

Ya hemos indicado más arriba que la aparición del paradigma transnacionalista desencadenó, ya incluso a finales de los años setenta, el surgimiento de los primeros análisis que cuestionaron la definición estatocéntrica y unifactorial –poder militar– del concepto de seguridad.<sup>19</sup> No obstante, no fue hasta comienzos de la década de los

---

<sup>17</sup> En torno al estructuralismo, resultan de especial interés las obras de: PREBISCH, Raúl: *El nuevo orden económico internacional y valores culturales: dos grandes mitos del capitalismo periférico*, Madrid, Instituto de Cooperación Intercontinental, 1978; y WALLERSTEIN, Immanuel: *L'Europa e l'economía política del sistema-mundo*, Madrid, Francoangeli, 1987. En cuanto al transnacionalismo, la obra de referencia es la de: NYE, Joseph S. y KEOHANE, Robert O.: *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

<sup>18</sup> WALTZ, Kenneth N.: *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill, 1979.

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo: SHULTZE, Charles: “The Economic Content of National Security”, *Foreign Affairs*, vol. 51, núm. 3, 1973, pp. 523-540.

ochenta cuando verdaderamente se produjo un desarrollo de los estudios que aspiraban a reinterpretar el significado convencional de seguridad.

Uno de los primeros escritos publicados a este respecto fue el denominado Informe Brandt. Redactado en 1980 por una comisión independiente de las Naciones Unidas presidida por el canciller alemán Willy Brandt, el informe reflejaba las drásticas diferencias en el desarrollo económico entre los hemisferios Norte y Sur y proponía un nuevo tipo de seguridad global que tuviera en cuenta, además de los factores clásicos –militares–, los motivos sociales, económicos y políticos que, a su modo de ver, intervenían decisivamente en la seguridad de los Estados.

De todos modos, el verdadero parteaguas en el proceso de reconceptualización de seguridad fue el artículo *Redefining Security* (1983), en el que su autor, el politólogo norteamericano Richard Ullman, sostenía que lo que convertía a una acción o a una sucesión de acontecimientos en amenaza no era su naturaleza militar, sino su capacidad para afectar drásticamente a la calidad de vida de los diferentes actores –individuos, colectivos, corporaciones, etc.– que interactúan con el Estado, insistiendo así, por ejemplo, en los peligros vinculados al desmedido crecimiento demográfico o a la creciente escasez de recursos. Al mismo tiempo, Ullman criticaba los enfoques excesivamente militaristas sobre la seguridad, por considerar que estos favorecían la militarización de las relaciones internacionales y minimizaban la importancia de otras amenazas, como las que él apuntaba en su artículo.<sup>20</sup> El hecho, como destacara Michael Sheehan, de que el escrito apareciera en la revista *International Security*, vetada hasta entonces a los análisis realistas, daba buena muestra de lo pionero del artículo.<sup>21</sup>

En términos similares se expresaron durante esos años autores como Ljubivoje Acimovic, David A. Deese, Joseph S. Nye, Sean Lynn-Jones, Paul R. Viotti o Jessica Mathews,<sup>22</sup> quienes, por lo general, abogaron por desposeer al Estado del monopolio

---

<sup>20</sup> ULLMAN, Richard: “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, núm. 1, 1983, pp. 129-153.

<sup>21</sup> SHEENAN, Michael: *International Security: an Analytical Survey*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 45.

<sup>22</sup> ACIMOVIC, Ljubivoje: *Problems of security and cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn, Sijhof and Noordhoff, 1981; DEESE, David A. y NYE, Joseph S. (eds.): *Energy and Security*, Cambridge, Ballinger Publishing, 1981; VIOTTI, Paul R.: “International Relations and the defense policies of Nations”, en MURRAY, David J. y VIOTTI, Paul R. (eds.): *The Defense Policies of Nations. A comparative study*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1982, pp. 3-16; NYE, Joseph S. y LYNN-JONES, Sean: “International Security Studies: a Rapport of a Conference on the State of the Field”, *International Security*, vol. 12, núm. 4, 1988, pp. 5-27; y TUCHMAN MATHEWS, Jessica: “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1989, pp. 162-177.

sobre los roles de sujeto y objeto de la seguridad, así como por ampliar el número de amenazas a ser tenidas en cuenta, reclamando la inclusión de factores de muy diversa índole –económicos, demográficos, energéticos, medioambientales...– para obtener así una definición más global del término de seguridad.

En todo caso, la obra de referencia de los años ochenta es la publicada en 1983 por Barry Buzan: *People, States and Fear: the National Security Problem in International Relations*.<sup>23</sup> En ella, Buzan presenta una visión holística del concepto de seguridad, poniendo especial énfasis en los aspectos no militares de dicho término, aun sin menospreciar el condicionante militar, que lo incluye, junto a las dimensiones política, económica, social y medioambiental, en el conjunto de factores a tener en cuenta a la hora de conceptualizar la seguridad, que caracteriza, además, no tanto como una amenaza exterior, sino como una fuente de inseguridad para la propia sociedad, que potencialmente queda amenazada por el sistema de Estados.

En resumen, podemos destacar la década de los ochenta como el período, desde que se produjeran los primeros intentos por conceptualizar el término de seguridad, en el que más claramente se manifestaron las diferencias entre la definición tradicional de seguridad y las nuevas tentativas críticas de conceptualización del término. De hecho, fue en este momento en el que, por primera vez, se comenzó a percibir una separación evidente entre los estudios estratégicos, más próximos a la práctica política y basados en una interpretación más estrecha –militar y estatocéntrica– de la seguridad, y los estudios de seguridad más cercanos a la academia, con una noción más amplia del objeto y el sujeto del concepto y no tan interesados en los aspectos exclusivamente militares de la Guerra Fría.<sup>24</sup>

De todas maneras, y pese al esfuerzo académico por revisar y ampliar el significado de la seguridad, las políticas implementadas en la década de los ochenta siguieron teniendo como referencia los análisis de los estudios estratégicos y de los estudios de seguridad del paradigma realista, poniendo, por tanto, el acento en las atribuciones militares y en las capacidades defensivas de los Estados, frente a ataques armados exteriores. La invasión soviética de Afganistán (1979), la crisis de los “euromisiles” o la implantación a partir de 1981 de la ley marcial en Polonia, fueron algunos de los

---

<sup>23</sup> BUZAN, Barry: *People, State, and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1983.

<sup>24</sup> KOLIOPOULOS, Constantinos: “Historical Approaches...”, pp. 1-24.

distintos acontecimientos acaecidos en un escaso margen de tiempo –finales de la década de los setenta y principios de los ochenta– que más decisivamente contribuyeron a acabar con el período de “coexistencia pacífica” que había caracterizado a la Guerra Fría desde los años sesenta, iniciándose, desde entonces, una nueva fase de recrudecimiento del conflicto bipolar que no concluyó definitivamente hasta los años 1989/1991; algo que impidió la aplicación real de las nuevas propuestas de seguridad planteadas desde algunos círculos académicos a lo largo de la década de los ochenta, incluso en aquellos países cuyos Ejecutivos mostraron un especial interés por rebajar el grado de militarización al que estaba sujeto la seguridad internacional.

En definitiva, atendiendo a estas circunstancias, resulta comprensible que el término de seguridad que hayamos decidido adoptar para el desarrollo de esta investigación sea el concepto de seguridad clásico, que monopoliza el Estado y que se articula en función de respuestas militares frente a amenazas exteriores.

### **1.3. La proliferación de enfoques en los estudios de seguridad (1991-hoy)**

El fin de la Guerra Fría abrió un período de gran incertidumbre en el que, tras la descomposición de la Unión Soviética, el enemigo tradicional había desaparecido y en el que las amenazas clásicas, entendidas estas en términos puramente militares y en un marco de enfrentamiento bipolar, también lo habían hecho, surgiendo nuevas amenazas tales como: la vulnerabilidad económica, la degradación ambiental o la intensificación de los ataques terroristas a pequeña y gran escala.<sup>25</sup> Esta transformación radical del escenario internacional vino acompañada por una proliferación de estudios de seguridad que, desde múltiples puntos de vista, se esforzaron por redefinir el concepto y por adaptarlo a las nuevas circunstancias; circunstancias en las que el Estado parecía perder fuerza frente a otros actores emergentes y en las que el potencial militar parecía empezar a ceder su protagonismo a otros factores de muy diversa índole.

Todos ellos compartieron dos rasgos fundamentales: por un lado, la ampliación –*widening*– del concepto de seguridad, con la incorporación de nuevos tipos de amenaza, más allá de los factores militares; y por el otro, la profundización

---

<sup>25</sup> MORILLAS BASSEDAS, Pol: “La seguridad internacional después de la guerra fría. ¿Avanzando hacia una doctrina de seguridad humana?”, *Anuario Internacional CIDOB*, núm. 100, 2006, pp. 2-7.

–*deepening*– del mismo, es decir, la consideración de otros referentes o sujetos de la seguridad diferentes al Estado, principalmente los individuos.<sup>26</sup> Aun con todo, las múltiples diferencias de análisis entre los distintos estudios publicados obligan a una categorización más precisa, habiéndose optado en este caso por la división propuesta por el politólogo canadiense Charles-Philippe David en su libro *La guerra y la paz: enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*, donde agrupa en cinco grupos los diferentes enfoques que han ido surgiendo sobre el concepto tras el final de la Guerra Fría: idealistas, neoliberales, constructivistas, críticos y neorrealistas.<sup>27</sup>

La escuela idealista que, como hemos visto, fue el paradigma hegemónico de las relaciones internacionales durante el período de entreguerras –y cuyo objeto de análisis era la búsqueda de la paz a través del sometimiento del Estado a las reglas del Derecho–, resurgió con cierta fuerza a partir de los años ochenta, como resultado del auge de los movimientos pacifistas y antinucleares en Occidente. No obstante, fue tras la finalización de la Guerra Fría cuando volvió a adquirir un gran protagonismo, con la esperanza de que el fin del enfrentamiento bipolar diera paso a un mundo cuyas disputas pudieran resolverse por la vía legal mediante un arbitraje internacional.

El enriquecimiento de sus análisis como consecuencia de las aportaciones feministas y de los estudios de seguridad en el Tercer Mundo –sobre los que nos detendremos más adelante–, contribuyeron a que la escuela idealista diversificara sus enfoques e incluyera entre sus análisis la violencia estructural o la emancipación del individuo, que le vincularon a la corriente de pensamiento crítica. En cualquier caso, el idealismo siguió centrando su interés en la resolución de los conflictos, aportando herramientas teóricas para los decisores políticos, tales como el concepto de “gobernanza global”, con el que se aspiraba a la creación de un orden internacional basado en leyes que trascendieran los Estados y que fueran implantadas por organizaciones como las Naciones Unidas, en concierto con la sociedad civil y las ONGs. Así, por ejemplo, uno de los principales representantes de la escuela, Richard Falk, propuso la creación de un parlamento que tuviera una verdadera representatividad mundial y que estuviera acompañado por un

---

<sup>26</sup> Los conceptos de ampliación y profundización fueron planteados por KRAUSE, Keith y WILLIAMS, Michael M. (eds.): *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, UCL Press, Londres, 1997, p. 230.

<sup>27</sup> DAVID, Charles-Philippe: *La guerra y la paz: enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*, Barcelona, Icaria, 2008, pp. 57-92.

Gobierno único a escala global, dotado del monopolio de la fuerza y que fuera el encargado de resolver los distintos conflictos alrededor del globo.<sup>28</sup>

Aunque el unilateralismo adoptado por Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre evidenció las insuficiencias de esta corriente, así como sus dificultades para imponerse como un paradigma válido en situaciones de crisis o de grave tensión internacional, sus propuestas han valido para que organizaciones como las Naciones Unidas hayan incluido entre sus medidas parte de sus planteamientos, tal y como reflejó el informe elaborado en 2006 por la Comisión Internacional de la Intervención y de la Soberanía de los Estados (CIISE), en el que se trataba de incidir en la responsabilidad que debieran tener las organizaciones internacionales en la resolución de los conflictos mundiales.<sup>29</sup>

En lo concerniente a la escuela liberal o transnacional, instituida a finales de la década de los setenta por parte de Robert Keohane y Joseph Nye, esta siguió defendiendo la importancia en la seguridad internacional de los actores no estatales, que, a su modo de ver, provocan que la variable militar disminuya su efecto frente a otros factores como los institucionales, económicos y democráticos, que acaban resultando más decisivos para alcanzar la paz. Así, sobre estas bases, y tras el fin de la Guerra Fría, fueron surgiendo nuevas teorías de seguridad que defienden, por ejemplo, que los beneficios de la globalización y de la exportación mundial de los mecanismos del libre mercado tienden a favorecer la paz, dado que cuanto más estable y pacífico sea el mundo, mayor será el intercambio comercial; considerándose, en consecuencia, el comercio –y el capitalismo– como fuente de integración, de paz y de seguridad.

No obstante, creemos que el principal modelo teórico elaborado por la escuela transnacional durante estos años ha sido el que plantea la democratización como factor de pacificación en las relaciones internacionales. El modelo teórico de “paz democrática” surgió en la década de 1970-1980, si bien tuvo un especial desarrollo a partir de los años noventa, en el contexto de la desintegración del bloque soviético-comunista. La tesis central es que el sistema democrático permite las conexiones entre

---

<sup>28</sup> FALK, Richard: *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, Londres, Routledge, 2001.

<sup>29</sup> EVANS, Gareth Johns y SAHNOUN, Mohamed: *La responsabilité de protéger: Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, 2001. Disponible en línea: [https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/rapport%20intern%20comm%20inzake%20interv%20en%20soev%20staat%20over%20beschermingsver\\_fr.pdf](https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/rapport%20intern%20comm%20inzake%20interv%20en%20soev%20staat%20over%20beschermingsver_fr.pdf) [Última visita: 07/07/2019].



la cultura democrática y la política exterior, de tal manera que conduce a las democracias a resolver sus conflictos por vías más consensuadas y menos violentas que otros regímenes. Lo característico de la paz democrática consistiría, pues, en impulsar estos factores a través de una cultura política que promueva una resolución pacífica de los conflictos. En la medida en que se expanda esa cultura, los mecanismos de mediación calarán más hondo en la sociedad, extendiendo la seguridad por todo el sistema democrático. Esto no quiere decir que las democracias no tengan conflictos entre ellas o dentro de sus propios sistemas de Gobierno, pero implica que, por los rasgos inmanentes de la democracia, estos tienden a resolverse de una manera pacífica.<sup>30</sup>

En tercer lugar, debemos referirnos al constructivismo, una corriente de pensamiento que surgió justamente en este contexto de reconceptualización del término de seguridad tras el final de la Guerra Fría. Fue sobre todo Alexander Wendt, con su célebre artículo *Anarchy is What States Make of It* (1992),<sup>31</sup> quien formuló más claramente por primera vez las bases de esta escuela. De esta manera, el constructivismo, desde un enfoque culturalista, concibe a la seguridad, no como un fenómeno empírico, sino como una representación mental que puede ser construida y deconstruida. Es decir, el constructivismo no se interesa por el análisis de las condiciones materiales y los intereses que forman el sistema internacional, sino por las ideas que lo han construido, defendiendo que son las ideas las que constituyen la realidad y no la realidad quien constituye las ideas. De este modo, y siempre según esta corriente, la necesidad de aplicar un tipo de seguridad militarista y estatocéntrica para hacer frente a un sistema internacional anárquico, en permanente conflicto –propio del paradigma realista–, habría venido determinado, no por la realidad, es decir, por un hecho objetivo –Guerra Fría, por ejemplo–, sino por un constructo subjetivo que los Estados, después de la Paz de Westfalia (1648), habrían integrado en su comportamiento. En resumen, y parafraseando al propio Wendt: “la seguridad es lo que los Estados quieren hacer de ella”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> OROZCO, Gabriel: “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, p. 172.

<sup>31</sup> WENDT, Alexander: “Anarchy is What States Make of It”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, 1992, pp. 391-425.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

Dentro del constructivismo, deberíamos destacar, por su relevancia, la denominada como “Escuela de Copenhague”. Constituida en 1998 por Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde tras la publicación de su libro *Security: A New Framework for Analysis* (1998), los tres mencionados académicos patentaron el término de “securitización” –*securitization*–,<sup>33</sup> que se refiere al hecho de construir la seguridad mediante el discurso, es decir, el proceso por el que una cuestión se presenta discursivamente como una amenaza existencial a un objeto de referencia –por ejemplo, el Estado– cuya supervivencia es legítima. Para hacer frente a tal amenaza, se anuncia que se requieren medidas de emergencia que justifican acciones fuera de los límites normales del procedimiento político, esto es, acciones excepcionales; de ahí que se proponga la “desecuritización” de los temas, o lo que es lo mismo, su gestión política normal y no excepcional.

En lo que respecta a la escuela crítica, fue otra corriente de pensamiento de las relaciones internacionales que se desarrolló a partir del final de la Guerra Fría y, muy especialmente, después de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. En realidad, se trata de un conjunto de modelos teóricos que, en líneas generales, apuestan por: 1) cuestionar al Estado como el principal actor de las relaciones internacionales y como el único capaz de ofrecer seguridad; 2) “desenmascarar” el discurso político hegemónico creado en torno a la seguridad; y 3) utilizar el análisis de la seguridad para transformar a las sociedades y crear un nuevo orden social. Sus principales modelos teóricos son los siguientes:<sup>34</sup>

- Posestructuralismo: Iniciada ya en la década de los ochenta, es una tendencia emparentada con el constructivismo en el sentido en que ambas desconfían de cualquier metanarrativa que intente dar una interpretación coherente de la realidad, ya que, bajo sus respectivos puntos de vista, no existe una sola realidad, sino múltiples interpretaciones particulares de la misma, siendo además, el lenguaje, determinante en el modo en que este incide sobre ellas. Así, sus análisis consisten en deconstruir los discursos sobre seguridad para realizar

---

<sup>33</sup> BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y WILDE, Jaap de: *Security: a New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

<sup>34</sup> Un mayor desarrollo de los mismos puede encontrarse en: PÉREZ ARMIÑO, Karlos: “Estudios de seguridad...”, pp. 319-328, de donde se ha obtenido buena parte de la información ofrecida en los siguientes párrafos.

una interpretación sobre los conceptos clave de la seguridad y ver, por ejemplo, cómo se construye la imagen sobre el otro –la amenaza–.<sup>35</sup>

- Escuela de Gales: Se trata de una corriente de pensamiento surgida en la Universidad de Gales a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, donde los politólogos Ken Booth y Richard Wyn Jones plantearon un modelo teórico que responsabiliza al Estado de la inseguridad mundial, promoviendo prácticas orientadas a la transformación social y a la emancipación humana, a la que, por otra parte, consideran la llave para hacer frente a todo tipo de amenazas –guerra, pobreza, opresión política, etc.–.<sup>36</sup>
- Poscolonialismo: Su postulado básico es que las relaciones internacionales de dominación del Norte por el Sur se asientan en un imaginario conformado en Occidente durante siglos basado en su propia superioridad y en la inferioridad de los otros pueblos, vistos como bárbaros. Esta asunción de una jerarquía de civilizaciones justificó en el pasado la colonización y seguiría operando en la actualidad con otro tipo de prácticas.<sup>37</sup>
- Feminismo: Inicialmente, comenzó analizando los problemas de las mujeres en los conflictos armados y defendiendo, entre otras cosas, que los valores de las mujeres son más pacíficos y cooperativos que los de los hombres. En los últimos años ha ido creciendo en relevancia a través de la elaboración de cuestionamientos sobre la seguridad de gran calado ontológico y epistemológico –violencia, justicia, poder, etc.–, convirtiéndose así en una de las corrientes que más ha contribuido a reformular los estudios de seguridad.<sup>38</sup>
- Seguridad medioambiental: Procedente de la teoría verde de las relaciones internacionales, toma como referente de la seguridad la biosfera, entendida esta

---

<sup>35</sup> En este sentido, véase: CAMPBELL, David: *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1998.

<sup>36</sup> JONES, Richard Wyn: *Security, Strategy and Critical Theory*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999; y BOOTH, Ken: *Critical Security Studies and World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005.

<sup>37</sup> Sobre los distintos enfoques postcoloniales en las relaciones internacionales, véase: GALINDO RODRÍGUEZ, Fernando: “Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales: un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos”, *Relaciones Internacionales UAM*, núm. 22, 2013, pp. 85-107.

<sup>38</sup> Especialmente interesante en este sentido resulta el libro de: TICKNER, J. Ann: *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, Nueva York, Columbia University Press, 2001.

como un único sistema basado en la interdependencia entre los seres humanos, sus sociedades y el medio ambiente.<sup>39</sup>

Por último, no podemos olvidarnos de la escuela más influyente del siglo XX, el realismo. Pese a la infinidad de modelos teóricos nuevos surgidos tras el final de la Guerra Fría, el paradigma realista sigue teniendo una enorme vigencia. La redefinición crítica desde la década de los ochenta, condujo a que los teóricos del realismo fueran introduciendo a dicha corriente algunos de los cambios propuestos por otros autores críticos con el realismo, como hemos ejemplificado precedentemente con el caso de Kenneth Waltz y su *Theory of International Politics* (1979).<sup>40</sup>

En cualquier caso, el realismo ha seguido manteniendo sus postulados básicos prácticamente intactos y la realidad, pese a su aparente transformación tras el “fin de la Historia”,<sup>41</sup> ha demostrado que el realismo es una de las corrientes que mejor se adapta a cualquier escenario internacional, sin importar de qué época o período se trate. Efectivamente, a pesar de que la Guerra Fría acabó con una de las dos grandes superpotencias –poniéndose así fin al enemigo tradicional–, ni los medios militares –arsenales nucleares, ejércitos, industrias de defensa, etc.–, ni los fines políticos de la guerra desaparecieron.<sup>42</sup> De hecho, los conflictos internacionales han seguido persistiendo. Si bien es cierto que los enfrentamientos de alta intensidad –guerra entre grandes potencias– han cesado –al menos aparentemente–,<sup>43</sup> los conflictos de media –guerras convencionales como las vividas entre Israel y Líbano, el conflicto de los Balcanes o la Primera Guerra del Golfo, por citar solo algunos ejemplos– y de baja

---

<sup>39</sup> STEANS, Jill y LLOYD DIEZ, Thomas: *Introduction to International Relations: perspectives and Themes*, Londres, Pearson, 2004, pp. 203-228.

<sup>40</sup> Otros autores realistas cuyos estudios han tenido una gran relevancia en las últimas décadas son: GILPIN, Robert: *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987; WALT, Stephen M.: *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987; GRIECO, Joseph: *Cooperation Among Nations: Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990; VAN EVERA, Stephen: *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, Ithaca, Cornell University Press, 1990; MEARSHEIMER, John J.: *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York/Londres, W.W. Norton, 2001; GLASER, Charles L.: *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2010; SNYDER, Jack: *Religion and International Relations Theory*, Nueva York, Columbia University Press, 2011; o POSEN, Barry: *Restraint. A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press, 2015.

<sup>41</sup> FUKUYAMA, Francis: *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992.

<sup>42</sup> WALT, Stephen: “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, núm. 35, 1991, pp. 211-239.

<sup>43</sup> En este sentido, téngase en cuenta la guerra iniciada en abril de 2014 en el Este de Ucrania y la implicación en ella de Rusia y Occidente –Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN–, que ha llevado a la creación del término “guerra híbrida”. LOVELACE, Douglas C.: *Hybrid Warfare and the Gray Zone Threat*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

intensidad –guerrillas y revoluciones armadas, como la iraquí tras la ocupación americana, los conflictos internos en el África subsahariana, etc.– continúan presentes; hechos que vienen a reforzar la concepción realista del mundo como algo anárquico, en permanente conflicto.

Además, las fuentes de amenaza siguen siendo externas, procedentes de otros Estados –Rusia o Corea del Norte para Estados Unidos, por ejemplo–, e internas, provocadas por la subversión de grupos que no aceptan la autoridad política dominante –como es el caso del terrorismo *yihadista* en Europa–. Con respecto a esto último, cabe decir que, frecuentemente, se ha aludido a que el creciente número de acciones terroristas experimentadas en Occidente han demostrado la ineficacia del paradigma de seguridad tradicional para hacer frente a las nuevas amenazas, ya que se trata este de un tipo de violencia ejercida por actores privados –lobos solitarios–, constituidos en todo caso en organizaciones no estatales y descentralizadas, cuya misión cambia a través del tiempo y cuyos medios pueden ser convencionales, pero también no convencionales –utilización de Internet, por ejemplo–. En definitiva, son un tipo de actores y organizaciones funcionalmente opuestos a los tradicionalmente analizados por los realistas y el pensamiento convencional sobre seguridad.

Pese a ello, y aun sin negar las novedades que suponen estos factores con respecto a casos anteriores, tampoco se puede dejar de evidenciar la importancia que todavía tiene el Estado en todo ello. Como sostiene Robert Jervis, muchos de los movimientos hoy calificados como terroristas –Al Qaeda, Hezbolá, Hamás, Estado Islámico, etc.– subsisten porque hay Estados y Gobiernos –Afganistán, Pakistán, Arabia Saudí...– que los financian y mantienen. Además, sus acciones normalmente están dirigidas hacia un Estado, en reacción a su política exterior y a su sistema de valores –y no tanto como una respuesta frente a la pobreza, por ejemplo–.<sup>44</sup>

Del mismo modo, la logística operativa y la estrategia de guerra de los conflictos de baja intensidad sigue siendo muy similar a épocas precedentes, tal y como ha tratado de ejemplificar el historiador John Merriman en *The Dynamite Club. How a Bombing in Fin-de-Siècle Paris Ignited the Age of Modern Terror* (2009). En este, Merriman compara el terrorismo anarquista francés de finales del siglo XIX con el modo en que

---

<sup>44</sup> JERVIS, Robert: “An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not?”, *Political Science Quarterly*, núm. 117, 2002, pp. 37-54.

actúa el Estado Islámico hoy.<sup>45</sup> Es más, la respuesta frente a la amenaza del terrorismo ha sido, precisamente, la de reforzar los medios estatales tradicionales: ampliación de los servicios estatales de inteligencia, incremento de la presencia y el gasto militar, etc.<sup>46</sup>

Consiguientemente, en la práctica, la aludida reconceptualización de la seguridad no ha provocado excesivos cambios en las estrategias de seguridad de los diferentes actores de las relaciones internacionales. De hecho, y aun aceptándose la inclusión de nuevos factores, se ha seguido considerando al Estado como el objeto fundamental de la seguridad, si bien se han ampliado las amenazas al ámbito económico, político, socio-cultural y ambiental, además de a la ya tradicional esfera militar, que, en todo caso, continúa dominando el panorama de la seguridad.<sup>47</sup>

De todos modos, sí es cierto que ha habido actores de relevancia que han abogado por definir una estrategia de seguridad que se fundamente en los individuos y/o grupos sociales y no en los Estados, tal y como se ha venido planteando desde los años ochenta-noventa en la academia. De esta forma, para algunos actores de relevancia en el marco de desarrollo de las relaciones internacionales, la soberanía nacional ha dejado de tener la importancia atribuida por los enfoques tradicionales, pasando a existir una “soberanía global” en la que el respeto a la dignidad individual de la persona debe prevalecer sobre el derecho internacional. Es el caso de la “seguridad humana”, concepto promovido por la ONU desde 1994 y que incluye en su definición la economía, la alimentación, la sanidad, la política, el medio ambiente y la protección individual de las personas y de las comunidades en las que estas viven.<sup>48</sup>

## **2.- TEORIZACIÓN ACERCA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD**

Una vez analizado el concepto de seguridad, deberíamos abordar, a continuación, el significado del término política para completar así el significado de la expresión política

---

<sup>45</sup> MERRIMAN, John: *The Dynamite Club. How a Bombing in Fin-de-Siècle Paris Ignited the Age of Modern Terror*, New Haven, Yale University Press, 2009.

<sup>46</sup> SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo: “La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, pp. 67-88.

<sup>47</sup> LABIORE IGLESIAS, Mario: “Documento marco 05/2011...”, pp. 1-9.

<sup>48</sup> *Informe sobre desarrollo humano*, Ciudad de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de Cultura Económica, 1994. Disponible en línea: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf) [Última visita: 26/06/2019].

de seguridad, que articulará todo nuestro objeto de estudio. El vocablo política tiene dos grandes acepciones: por un lado, la que se refiere a “los fenómenos de lucha por el poder, la concurrencia entre los partidos, grupos de interés, categorías sociales o personas para el ejercicio de la influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, etc.”, que respondería al término inglés *politics*; y por el otro, el que alude a “un marco de orientación para la acción, un programa, una perspectiva de actividad”, que se vincula a la palabra inglesa *policy*.<sup>49</sup>

Así pues, y en un sentido general, podríamos considerar la política de seguridad como aquellas actividades con las que un Estado persigue el desarrollo continuado de su vida interna sin interferencia seria o amenaza de interferencia de potencias extranjeras. Esta definición, resultado de la unión de los significados de la concepción inglesa de *policy* y de la interpretación convencional de seguridad,<sup>50</sup> nos viene a demostrar que la política de seguridad que aquí pretendemos analizar se trata de: 1) una política pública, al ser el Estado el único actor que reúne los requisitos necesarios para poder desarrollar plenamente la política de seguridad de un país –ostentación de la soberanía suficiente para garantizar su independencia; capacidad jurídica internacionalmente reconocida; capacidad política plena, autónoma y eficaz; y acceso a la estructura necesaria para perseguir sus objetivos–; y 2) una actividad propia de la política exterior, al focalizarse las amenazas en el exterior.<sup>51</sup>

Para justificar la consideración de la política de seguridad como una política pública deberíamos explicar, en primer lugar, en qué consiste una política pública o estatal. Aunque pueda resultar controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término

---

<sup>49</sup> Definiciones de: MENY, Yves y THOENING, Jean-Claude: *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992, p. 89.

<sup>50</sup> Más concretamente, esta interpretación ha sido desarrollada a partir de la definición, más arriba ofrecida, de *policy* de Yves Meny y de Jean-Claude Thoening y de la definición de seguridad de George Kennan, que ha sido igualmente presentada en el punto anterior. Otra definición similar sería la realizada por Carlos Alonso Zaldívar, asesor ejecutivo de Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez, que se refirió a la política de seguridad como “el conjunto de medidas de disuasión, defensa, desarme y distensión/cooperación, que lleva adelante un Gobierno, asumiendo sus implicaciones económicas y de opinión pública, con el fin de mantener bajo control las amenazas potenciales a la integridad territorial y/o a la independencia política de la nación”. ALONSO ZALDÍVAR, Carlos, HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel y AGUIRRE, Mariano: *Política española de paz y seguridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 15.

<sup>51</sup> WOJNA, Beata: *La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2004, p. 28.

política pública,<sup>52</sup> si entendemos esta como “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”,<sup>53</sup> podemos comprender por qué las acciones encaminadas a la garantía de la seguridad de un país estén entre las prácticas que conformen una política pública o estatal.

Asimismo, y tal y como trataremos de demostrar en la tercera parte de la presente investigación, el tipo de política de seguridad que abordaremos en nuestro estudio será el de una política pública de carácter democrático, dado que, aunque el Gobierno –pilar central de un Estado al ser la principal autoridad pública encargada de dirigir, administrar y controlar las instituciones del mismo– fue el actor, sin lugar a dudas, protagonista en la formulación, ejecución y toma de decisiones de la política de seguridad española de los años ochenta, hubo otros actores con capacidades atribuidas por el ordenamiento jurídico-político del Estado que intervinieron activamente en el ciclo formal de seguridad y que, influidos por los condicionantes internos y externos de la época –que también analizaremos de forma más específica en la segunda parte de la investigación–, acabaron modulando definitivamente la política de seguridad del Estado español entre los años 1982 y 1988.

Más desarrollo merece, bajo nuestro punto de vista, el segundo gran rasgo característico de la política de seguridad –actividad propia de la política exterior– porque nos ayuda a argumentar por qué nuestra investigación se centra, casi exclusivamente, en la acción del Gobierno hacia el exterior. Si atendemos a algunos de los diferentes estudios teóricos realizados sobre la política exterior –definida por Marcel Merle como “el arte de dirigir las relaciones entre un Estado y los demás Estados”–,<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> HECLLO, Hugh: “Review Article: Policy Analysis”, *British Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, 1972, pp. 83-108.

<sup>53</sup> OSZLAK, Óscar y O’DONNELL, Guillermo: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 112-113.

<sup>54</sup> MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 358-359. Son muchas las tentativas de definición del término política exterior. Algunas de ellas se pueden encontrar en: MEYRIAT, Jean: “L’étude de la politique extérieure”, en *Revue Française de Science Politique*, vol. 11, núm. 1, 1961, pp. 145-146; MEDINA, Manuel: *La teoría de las relaciones internacionales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1973, p. 21; REYNOLDS, Philippe Alan: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1977, p. 46; FRANKEL, Joseph: *International Relations in a Changing World*, Londres, Oxford University Press, 1979; PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal, 1982, pp. 24-25; CALDUCH, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid,



observamos que todos los especialistas coinciden en incluir la seguridad estatal entre los fines primordiales de la misma.<sup>55</sup>

En cualquier caso, como afirmara uno de los grandes impulsores de la disciplina de la historia de las relaciones internacionales, Jean-Baptiste Duroselle, “toda teoría de las relaciones internacionales implica un estudio profundo de la política interna”.<sup>56</sup> Es más, si atendemos a las bases ya mencionadas de la seguridad estatal –preservación de la soberanía política, mantenimiento de la supervivencia física, de la integración territorial y protección de la vida de los ciudadanos–, observamos que la política de seguridad no solo no puede aislarse de la política interior, sino que la primera también puede integrarse como una actividad propia de la segunda.

A este respecto, es especialmente interesante tomar en consideración la política franquista de seguridad y defensa que, aunque mantuvo una retórica oficial sobre la contribución española a la titánica lucha contra la expansión soviética desde la firma de los acuerdos bilaterales de defensa con Estados Unidos en 1953, lo cierto es que lo que aportaba España no eran capacidades militares, sino una posición geoestratégica de gran valor para Estados Unidos –e, indirectamente, para la OTAN–. En cambio, lo que resultó más relevante para el régimen franquista de tales pactos no fue el incremento de la disuasión nacional frente a una amenaza exterior, sino el reforzamiento del régimen frente al “enemigo interior”, no completamente liquidado tras la conclusión de la Guerra Civil y “que parece estar siempre acechante y dispuesto a socavar los cimientos del régimen y al cual siempre se ha de combatir, debiendo estar alerta el Ejército por si su acción fuese necesaria”.<sup>57</sup>

---

Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 4; HOLSTI, Kal J: *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1995, pp. 18-19; VILANOVA, Pere: *El Estado y el sistema internacional*, Barcelona, EUB, 1995, p. 12; PEARSON, Frederic S. y ROCHESTER, Martin: *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Santa Fe de Bogotá, McGraw-Hill, 2000, p. 113; o ARENAL, Celestino del: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007, p. 22.

<sup>55</sup> Por ejemplo: RAYMOND, Gregory A.: “Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy”, en HERMANN, Charles, KEGLEY, Charles W. Jr. y ROSENAU, James (eds.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 1987, pp. 96-110; o CALDUCH, Rafael: “La política exterior de los Estados”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España de 1800 hasta hoy...*, pp. 31-53.

<sup>56</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Todo Imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 54-55.

<sup>57</sup> LOSADA MALVÁREZ, Juan Carlos: *Ideología del Ejército franquista (1939-1959)*, Istmo, Madrid, 1990, p. 143. Una gran síntesis de la política de seguridad franquista puede encontrarse en: VIÑAS, Ángel: “La política franquista de seguridad y defensa”, *Historia Contemporánea*, núm. 30, 2005, pp. 79-114.

Así pues, podemos afirmar que los ámbitos interno y externo del Estado no son estructuras independientes, sino que las políticas a ellas destinadas emanan en ambos casos de las mismas instituciones estatales y están en conexión permanente, hasta el punto que, dependiendo del período histórico, la política de seguridad pertenezca más propiamente a la esfera doméstica que a la exterior.

Esta disipación de los límites entre la política exterior e interior ya fue planteada por el politólogo James Rosenau, quien en *The Domestic Sources of Foreign Policy* (1967), primero, y en *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System* (1969), después, advirtió del impacto de lo interior en la política exterior mediante la teoría del *linkage*.<sup>58</sup> Definido como “toda secuencia recurrente de comportamiento que, originada en un sistema –nacional o internacional–, produce una reacción en el otro”,<sup>59</sup> el concepto de *linkage* venía a poner de manifiesto la interdependencia entre la óptica interior y el medio internacional, es decir, la interacción entre los dos sistemas.<sup>60</sup>

En estas circunstancias, parece difícil justificar el planteamiento de nuestra investigación, que, como hemos subrayado anteriormente, se centra casi exclusivamente en la acción del Gobierno hacia el exterior. Sin embargo, como iremos demostrando a lo largo del presente estudio, el proceso de transformación democrática iniciado tras la muerte de Francisco Franco en noviembre de 1975, trajo consigo la introducción, en la vida política nacional, de aspectos como: el control cotidiano del Gobierno por el Parlamento; la idea de consenso y transparencia; y, también, la progresiva sustitución del tradicional “enemigo interior” por las amenazas exteriores, ya fueran aquellas compartidas por el resto de democracias liberales –Unión Soviética y bloque comunista, en general–, como las propias, resultantes de los antecedentes históricos y de la particular posición geoestratégica de España –la amenaza del Sur, especialmente Marruecos, como consecuencia de su reclamación soberana sobre las ciudades de Ceuta y Melilla–.

---

<sup>58</sup> ROSENAU, James: *The Domestic Sources of Foreign Policy*, Nueva York, Free Press, 1967; y ROSENAU, James: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*, Nueva York, Free Press, 1969.

<sup>59</sup> ROSENAU, James: *Toward the Study of National-International Linkages*, Nueva York, Free Press, 1969, pp. 44-66.

<sup>60</sup> En torno al camino inverso, es decir, la influencia de la política exterior sobre la política interior, véase: GUILLEN, Pierre: “Politique interieur et relations internationales”, en *Relations Internationales*, núm. 41, 1985, pp. 111-124.

De este modo, como trataremos de evidenciar más detalladamente a lo largo de la investigación, durante la Transición, las dimensiones interna y exterior de la política de seguridad fueron diferenciándose paulatinamente; hasta el punto de que, como veremos en la tercera parte de nuestro estudio, los órganos y actores encargados de la elaboración y toma de decisiones de la política de seguridad española acabaran orientándose de forma clara hacia el medio internacional; algo que, por otra parte, viene a justificar que en nuestra investigación se haya decidido aplicar un concepto de seguridad –y de política de seguridad– de carácter estatocéntrico, de fuerte componente militar y enfocado hacia unas amenazas de tipo exterior.

Por último, no debiéramos concluir este apartado sin antes dilucidar las diferencias entre otros dos conceptos frecuentemente confundidos: el de política de defensa y política de seguridad. Respecto a esto último, y teniendo en cuenta la importancia concedida por la escuela realista y por los propios Gobiernos durante la Guerra Fría a la defensa de la seguridad estatal mediante la aplicación de medidas militares y de la intervención de las Fuerzas Armadas, resulta lógico comprender la confusión terminológica entre política de seguridad y política de defensa.

De hecho, como señalara Beata Wojna, no es infrecuente encontrar estudios que utilicen indistintamente los términos de política de seguridad y política de defensa como sinónimos, aunque en realidad aborden más directamente una de las dos actividades.<sup>61</sup> Para tratar de subvertir tal situación, la propia Wojna se decidió en su tesis doctoral a ofrecer una definición de ambas actividades, identificando a la política de defensa como “el conjunto de medidas y actuaciones estatales destinadas a garantizar la seguridad estatal mediante la disuasión militar y, en último extremo, la guerra”, y a la política de seguridad como el conjunto de acciones que giran en torno a: 1) la participación en las alianzas y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales que garanticen la disuasión –OTAN, UEO, Estados Unidos, etc.–; 2) la participación en la cooperación internacional para conseguir mayor seguridad colectiva –CSCE, Naciones Unidas, etc.–; y 3) el desarrollo de las propias capacidades defensivas que se consigue en el

---

<sup>61</sup> Más concretamente, Wojna se refería al estudio realizado por Douglas Murray y Paul Viotti, en el que ambos autores comparaban las políticas de seguridad de diferentes países, si bien para ello utilizaban indistintamente el término de política de defensa y el de seguridad. MURRAY, Douglas J. y VIOTTI, Paul R.: *The Defence Policies of Nations. A Comparative Study*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989; y WOJNA, Beata: *La política de seguridad...*, p. 65.

marco de la política de defensa –por ejemplo, para nuestro estudio de caso, el proceso de modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas–.<sup>62</sup>

En todo caso, también hemos de advertir que, en adelante, haremos uso indistintamente de los conceptos de política de seguridad, de política de seguridad y defensa –que no de política de defensa– e, incluso, de política de “paz y seguridad”. Si bien, y en función de lo previamente apuntado, el primer concepto podría considerarse como el más adecuado en un sentido general, el segundo también resultará válido para determinados casos –especialmente para aquellos momentos en los que nos refiramos a aquellas cuestiones más estrechamente vinculadas a la política de defensa–. Asimismo, cabe tener en cuenta que ambos conceptos –política de seguridad y política de seguridad y defensa– fueron empleados sin distinción alguna por los propios protagonistas de nuestro objeto de estudio para hacer alusión a los asuntos que a continuación desarrollaremos, por lo que creemos que tampoco sería conveniente establecer una distinción muy marcada cuando, en la práctica, esta fue inexistente.

Por último, la utilización del concepto de política de “paz y seguridad” vendrá justificada, tal y como comprobaremos en las sucesivas páginas, por la matización que los diferentes Gobiernos del Partido Socialista de los años ochenta trataron de introducir –especialmente a partir de la presentación, en 1984, del Decálogo de “paz y seguridad”– a la hora de caracterizar a la política de seguridad española y socialista, entendiendo a estas últimas como un conjunto de actividades que aspiraban a fortalecer la seguridad nacional e internacional por medio, no solo de la aplicación de estrategias disuasorias, sino también por medio de acciones tendentes a la cooperación.

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 65-66.

**SEGUNDA PARTE**

**CONTEXTUALIZACIÓN DE LA  
POLÍTICA DE SEGURIDAD  
ESPAÑOLA:  
CONDICIONANTES INTERNOS  
Y EXTERNOS**



Esta segunda parte de la investigación pretende abordar el ineludible marco histórico en el que se debe enmarcar la evolución de la política de seguridad española de los años ochenta.

Por un lado, y en primer lugar, nos referiremos al contexto internacional del momento, prestando especial atención a los actores y factores internacionales que consideramos que más pudieron afectar al proceso de definición y concreción de la política de seguridad española, interesándonos tanto por la situación geopolítica de España y su incidencia en el sistema bipolar de Guerra Fría, como por la situación de la cuenca del Mediterráneo y lo que creemos que fue el elemento central en el contexto internacional de aquellos años: la crisis de los “euromisiles”.

A continuación, trataremos de situar el objeto de estudio presentado en su contexto interno, destacando cuáles fueron las circunstancias que, junto a los acontecimientos internacionales, marcaron la evolución de la política de seguridad socialista de los años ochenta. En consecuencia, y atendiendo esencialmente al ámbito que aquí más nos interesa, estudiaremos, primeramente, los principales compromisos internacionales adquiridos durante la dictadura franquista para así poder entender más fácilmente, seguidamente, cómo estas herencias del pasado pudieron afectar a la política de seguridad española de los primeros años de la Transición. En este segundo punto se analizará la acción del Gobierno de Adolfo Suárez en materia de seguridad y defensa, pero sobre todo se tendrá en cuenta la actividad desarrollada en este campo por parte del Ejecutivo de Leopoldo Calvo-Sotelo, al ser este el principal promotor de la entrada de España en la OTAN; organización que, junto con Estados Unidos, se erigió en el eje central de la política de seguridad española durante la Transición.<sup>1</sup> Por último, nos ocuparemos de otro de los elementos fundamentales a la hora de entender cómo afectaron las herencias internas del pasado a la política de seguridad emprendida por los Gobiernos de Felipe González durante la década de los ochenta: la acción e ideología del Partido Socialista durante sus años como principal partido de la oposición.

---

<sup>1</sup> Las cuestiones de menor relevancia durante estos años, como la participación de España en la CSCE, su acción en materia de desarme en las Naciones Unidas, etc., no van a ser abordadas en este capítulo, cuyo objetivo principal es presentar muy sintéticamente un panorama general de la política de seguridad española durante el franquismo y los primeros años de la Transición. En todo caso, los antecedentes sobre estos asuntos serán desarrollados en los sucesivos puntos de la investigación que, de manera concreta, aborden la participación de los diferentes Gobiernos socialistas en ellos.





## CAPÍTULO II

### CONTEXTO INTERNO Y EXTERNO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA (1953-1991)

#### 1.- EL CONTEXTO INTERNACIONAL (CA. 1974-1991)

El que fuera ministro de Asuntos Exteriores español entre los años 1976 y 1980, Marcelino Oreja, resumió de la siguiente manera en una intervención parlamentaria sobre política exterior la importancia geoestratégica de España en el mundo:

“Desde el punto de vista geográfico [...] la política exterior española cuenta con una posición privilegiada. Una extensa dimensión territorial que, con las provincias insulares, alcanza medio millón de kilómetros cuadrados, hace claramente de nuestro país el tercero en extensión de toda Europa. En el extremo Sur del Continente, lazo de unión entre dos mares, abierto al Atlántico y al Mediterráneo, punto de contacto entre dos Continentes, la consideración geopolítica y geoestratégica conceden a España una importancia trascendental. Desde un punto de vista donde se suman consideraciones geográficas e históricas, España cuenta con dos grandes coordenadas de relaciones básicas y quizás únicas en el contexto internacional: al otro lado del Atlántico, con las repúblicas iberoamericanas; en la ribera Sur del Mediterráneo, incluso en su prolongación oriental, la política exterior española cuenta con un caudal profundo y ciertamente susceptible de grandes frutos en el ámbito definido como el mundo árabe”.<sup>1</sup>

Efectivamente, aunque pretendamos alejar la explicación de cualquier atisbo de determinismo geográfico,<sup>2</sup> lo cierto es que la posición geopolítica de España resulta esencial para comprender la evolución de la política de seguridad española durante la segunda mitad del siglo XX y cómo la Guerra Fría afectó al desarrollo de esta.

Como bien es sabido, la victoria de los aliados tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial sumió al régimen franquista en un acentuado aislamiento internacional, consecuencia, principalmente, de su colaboración con las potencias del Eje –lo que

---

<sup>1</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 20 de septiembre de 1977, núm. 10, p. 277.

<sup>2</sup> Recientemente, Robert Kaplan volvió a defender la importancia de la geografía en las relaciones internacionales, factor que considera incluso por encima de cualquier otro condicionante que la globalización haya impuesto o pueda imponer en el futuro. KAPLAN, Robert D.: *La venganza de la geografía*, Barcelona, RBA Libros, 2013.

posteriormente se vino a llamar como el “pecado original” del franquismo—. <sup>3</sup> Sin embargo, el contexto internacional de Guerra Fría y las ventajas que pudiera suponer integrar a España en el sistema de seguridad occidental –dada su privilegiada posición geográfica– acabaron por determinar la firma de los Pactos de Madrid (1953), por los que se instalaron en el territorio español cuatro bases militares norteamericanas a cambio de ayuda económica y militar, poniéndose así fin al breve período de retraimiento internacional del régimen de Franco.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la importancia geoestratégica que pudiera tener Portugal para la entonces recién creada Organización del Tratado del Atlántico Norte (1949), se veía condicionada por la renuencia de buena parte de los socios aliados a incorporar a España –marcada, como decimos, por el “pecado original”– a la citada organización, rompiéndose así la unidad geoestratégica de la Península Ibérica y debilitándose, en consecuencia, la unidad de acción en el flanco Sur.

Es en gran medida por esta última razón por la que la administración estadounidense decidió obtener, por medio de unos acuerdos bilaterales, lo que no podía conseguir por la vía multilateral. En efecto, desde el Departamento de Defensa de Estados Unidos creyeron que la Península Ibérica podría ser clave en una situación de crisis militar en Europa, dado que los Pirineos podrían servir como barrera natural en caso de que el ejército aliado, en un hipotético conflicto terrestre con la Unión Soviética, se viera obligado a retirarse. <sup>4</sup>

Pero más allá de las ventajas militares que pudiera suponer la cordillera pirenaica, el territorio español destacaba geoestratégicamente por su facilidad de acceso a los mares y a los océanos: desde las islas Baleares se podía controlar la salida del Mediterráneo al Atlántico; desde Cataluña se lograba una posición privilegiada de control sobre los estrechos de Sicilia y Messina, así como de los mares Tirreno, Jónico y Adriático; y desde Galicia se podía tener acceso aéreo al Golfo de Vizcaya, al Canal de la Mancha, a la parte Sur del Mar del Norte, al puerto de Rotterdam, al mar de Irlanda y a otras zonas

---

<sup>3</sup> PRESTON, Paul y SMYTH, Denis: *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalbo, 1985, p. 12.

<sup>4</sup> Un interesante análisis sobre la importancia geopolítica de España puede encontrarse en: UXÓ PALASÍ, José: “El eje Baleares-Estrecho-Canarias como principal lineamiento de la defensa española” en VV.AA.: *España dentro de la Alianza Atlántica*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986, pp. 47-63.

del Atlántico Norte, además de tener acceso a las islas Azores, las islas Canarias y el estrecho de Gibraltar.<sup>5</sup>

Asimismo, el archipiélago canario, aparte de ser un nudo importante de comunicaciones en el que confluían cables submarinos que unían Europa, África y América y ser el punto de recepción del 60-70% del petróleo que llegaba al Viejo Continente,<sup>6</sup> destacaba por su valor de posición en el océano como cierre de acceso al Atlántico, al estar situado en el límite Sur de la zona de responsabilidad de la OTAN.

En cuanto a Gibraltar, su importancia geoestratégica era todavía mayor si cabe: puerta de acceso al Mediterráneo y de salida hacia el Atlántico y puente entre África y Europa, el Estrecho era una vía de paso obligado para el tráfico marítimo. El control de Gibraltar –debilitado, sin embargo, por la presencia británica en la Roca– se veía reforzado por la soberanía española en una parte de la costa africana,<sup>7</sup> lo que concedía una vía alternativa de penetración en el continente africano.

A estas ventajas, de las que la Alianza Atlántica podía disfrutar indirectamente a través de los acuerdos bilaterales de España con Estados Unidos, se le unía, en el caso de este último país, otra más: la de conseguir un cinturón de bases próximas pero, a su vez, suficientemente lejanas, que complementaran la misión estadounidense en Próximo y Medio Oriente, consistente en disuadir los intentos expansionistas de la Unión Soviética en la región y en defender sus propios intereses estratégicos –obtención de recursos naturales como el petróleo–.

Atendiendo, por tanto, a estas circunstancias y a otros factores que desarrollaremos con algo más de detenimiento posteriormente –potencial militar del Ejército español pese a su retroceso tecnológico y el mensaje que enviaría la OTAN a la Unión Soviética al integrar a un nuevo país a sus filas– resulta lógico pensar que, tras el restablecimiento de la democracia, los aliados se mostraran altamente interesados en incorporar a España al club atlántico.

---

<sup>5</sup> WOJNA, Beata: *La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2004, pp. 117-121.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>7</sup> Más concretamente, las plazas de soberanía de España en África son cinco, que se pueden dividir en dos categorías: 1) plazas mayores, representadas por Ceuta y Melilla; y 2) plazas menores, entre las que se encuentran las islas Alhucemas –peñón de Alhucemas, isla de Tierra e isla de Mar–, las islas Chafarinas –isla del Congreso, isla de Isabel II e isla del Rey– y el peñón de Vélez de la Gomera. VEGA, Luis de: “Islotes y peñones de España en el Norte de África”, *ABC*, 7 de septiembre de 2012.

Es cierto que la situación internacional a mediados de la década de los setenta era de cierta calma. En efecto, más allá de la continuidad de la política soviética de represión y del desarrollo de determinados conflictos periféricos –guerras *proxy*–,<sup>8</sup> las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética se caracterizaron por la coexistencia pacífica. Es más, los principales problemas en el lado occidental vinieron dados más por crisis internas que por situaciones de enfrentamiento Este-Oeste. Especialmente sensible en este sentido fue el flanco Sur, marcado, por un lado, por la crisis greco-turca y, por el otro, por el incierto proceso de cambio de régimen en Portugal, que pusieron en entredicho la unidad de la Alianza y su capacidad para atraer a las nuevas democracias europeas; algo que, sin duda, contribuyó a que los Estados miembros de la OTAN promovieran la incorporación de España a la organización.<sup>9</sup>

El conflicto entre Grecia y Turquía vino en gran medida determinado por el control que ambos países pretendían ejercer sobre la isla de Chipre. Colonia británica desde 1878, Chipre consiguió su independencia del Reino Unido en agosto de 1960. Sin embargo, tras un período de tensión entre la comunidad grecochipriota –cercana al 80% y que aspiraba a la unión de Chipre con Grecia (*enosis*)– y la turcochipriota –próxima al 20%– se produjo, el 15 de julio de 1974, un golpe de Estado pro-griego apoyado por la dictadura de los coroneles que, a su vez, provocó la ocupación turca del tercio Norte de la isla –lo que es hoy la República Turca del Norte de Chipre–. La situación de tensión entre Grecia y Turquía se trasladó a la OTAN y, más concretamente, a su estructura

---

<sup>8</sup> En relación a la política soviética de represión, téngase en cuenta, por ejemplo, la expulsión de la Unión Soviética en 1974 del escritor e historiador ruso, Premio Nobel de Literatura (1970), Aleksandr Solzhenitsyn –que ya entre 1954 y 1956 había estado preso en un gulag–. PEARCE, Joseph: *Solzhenitsyn. Un alma en el exilio*, Ciudadela Libros, 2007.

En cuanto a los conflictos periféricos, podríamos destacar algunos como los del Líbano, Angola, Somalia y Etiopía, en cierta medida inducidos por la Unión Soviética, que trató de aprovechar el retraimiento norteamericano de las relaciones internacionales tras su fracaso en Vietnam para aumentar su capacidad de influencia sobre estos territorios. GADDIS, John Lewis: *The Cold War: A New History*, Nueva York, Penguin Press, 2005, p. 178.

<sup>9</sup> En este sentido, el que fuera el presidente del Comité de los Servicios Armados del Senado (1981-1985), John Tower, afirmó ante la Cámara Alta del Parlamento norteamericano que “quizás más importante que la ayuda adicional de equipos militares y hombres que España pueda aportar a la OTAN es la inspiración que esto pueda suponer para Estados Unidos y Europa Occidental, que ven que, incluso en estos tiempos difíciles, la democracia tiene un atractivo irresistible”. TOWER, John: *Congressional Record - Senate. Executive Session Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of Spain*, 16 de marzo de 1982, National Archives and Record Administration (en adelante, NARA), Caja 21, Carpeta “RG46 Records of the US Senate 97th Congress Committee on Foreign Relations Treaty Files Treaty Doc. 97-10 - Treaty Doc 97-21”.

militar, de la que el Gobierno turco decidió retirarse por considerar que Grecia estaba haciendo uso de ella para hacerse con el control de la isla.<sup>10</sup>

Aunque Turquía volvió a incorporarse a la estructura militar integrada de la Alianza en octubre de 1980, el potencial y la credibilidad de la OTAN en la zona se vieron muy afectados por la mencionada crisis; crisis a la que deberíamos añadir la incertidumbre creada por el camino que pudiera seguir el levantamiento militar acaecido en abril de 1974 en Portugal, la conocida como Revolución de los Claveles.<sup>11</sup>

El 25 de abril de 1974, buena parte del Ejército portugués inició una revuelta militar pacífica –los soldados colocaron claveles en los cañones de sus fusiles como símbolo de sus pacíficas intenciones– que forzó la salida del Gobierno del régimen salazarista, que había ocupado el poder desde 1926. Este acontecimiento supuso el inicio de un proceso democrático que, sin embargo, se caracterizó durante sus comienzos por la lucha entre la izquierda y la derecha. De hecho, durante los dos siguientes años al levantamiento, se sucedieron cinco Gobiernos provisionales de izquierda cada vez más radicales, en gran parte como reacción a las sucesivas intentonas golpistas –28 de septiembre de 1974 y 11 de marzo de 1975– por parte de la facción más derechista de las Fuerzas Armadas portuguesas.

La presencia en el poder de comunistas portugueses y el temor a que estos pudieran emprender una deriva hacia un régimen pro-soviético, preocupó a los países miembros de la OTAN, que vieron cómo uno de sus socios, con plena capacidad de acceso a información confidencial de la Alianza, pudiera acercarse a la Unión Soviética; acercamiento que repercutiría, además, en la pérdida de algunas bases militares de gran valor estratégico –como, por ejemplo, las situadas en las islas Azores y Madeira–.<sup>12</sup> No obstante, el progresivo debilitamiento interno de los comunistas y el ascenso al poder de fuerzas progresistas y moderadas, más cercanas a la concepción de socialdemocracia defendida por partidos como el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) o el

---

<sup>10</sup> BROWN, James: *Delicately Poised Allies: Greece and Turkey. Problems, Policy, Choices and Mediterranean Security*, Londres, Brassery's, 1991, pp. 32-42.

<sup>11</sup> En torno a esta cuestión, una de las obras clásicas es la de: SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep: *La Revolución de los Claveles en Portugal*, Madrid, Arco Libros, 1997.

<sup>12</sup> LEMUS, Encarnación: “Con la vista en Portugal y mirando a España: EE.UU. y el cambio político peninsular”, *Hispania: Revista española de historia*, vol. 72, núm. 242, 2012, pp. 723-754. En este sentido, véase también: LEMUS, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición española: entre la revolución de los claveles y la marcha verde*, Madrid, Sílex, 2011.

Partido Socialista francés, contribuyeron a que la situación se estabilizara, tal y como se puso de manifiesto en abril de 1976 con la promulgación de la Constitución portuguesa.

La particular sensibilidad aliada durante aquellos años hacia todo lo relacionado con la cuenca mediterránea se mantuvo a lo largo de la década de los ochenta, puesto que, a pesar de que Portugal se acabara consolidando como un aliado fiel, siguieron persistiendo los problemas vinculados a la disputa greco-turca. Pero, además, se añadieron otros nuevos, como el de la victoria del PSOE y del Movimiento Socialista Panhelénico (PASOK) en España y Grecia, respectivamente, con la preocupación que esta situación generó en determinadas esferas de poder en Estados Unidos y otros países atlánticos que, en vista de las promesas electorales de estos partidos –consistentes en revisar sus relaciones con la OTAN y con Estados Unidos–, temieron un nuevo debilitamiento del flanco Sur.<sup>13</sup>

Esta preocupación se patentizó todavía más si cabe habida cuenta de la coyuntura internacional que se inauguró en el mundo desde finales de los años setenta y que se caracterizó por el agravamiento del enfrentamiento Este-Oeste. Las nuevas circunstancias influyeron irremediamente en la acción del nuevo Gobierno socialista en España, que hubo de mostrarse especialmente solidario y comprensivo con los problemas de seguridad de los países de su entorno, dada la importancia geoestratégica de España para Occidente y la voluntad del Ejecutivo del PSOE por integrar al país en el sistema político, social, económico –y también, por qué no decirlo, defensivo– de las grandes democracias occidentales.

El período de recrudecimiento del conflicto de Guerra Fría entre el bloque occidental-capitalista y el oriental-comunista, conocido como Segunda Guerra Fría, dio comienzo en 1979, a raíz de la sucesión de una serie de acontecimientos que pusieron fin a la etapa de *détente* o distensión que, hasta entonces –y desde 1962–, había caracterizado las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, no concluyendo definitivamente hasta los años 1989/1991, en coincidencia con la caída del muro de Berlín y la descomposición de la Unión Soviética.

---

<sup>13</sup> A este respecto, es interesante, por ejemplo, el informe preparado por Jed Snyder, director del Instituto Hudson de Estudios de Seguridad Nacional, para su entrega al Subcomité sobre Europa y Oriente Medio de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos: SNYDER, Jed C.: *Turkey and NATO's Southern Flank: a Key Ally in a Strategic Regions. Hearings on the FY 1986 Foreign Assistance Request*, 7 de marzo de 1985, NARA, Caja 14, Carpeta "RG233. 100<sup>th</sup> Congress, Committee on Foreign Affairs Subc. on Europe and the Middle East, HW. Miscellaneous Files".

Uno de los primeros acontecimientos que aceleraron la escalada de tensión entre las dos grandes potencias del momento fue la Revolución iraní o Revolución islámica de 1979. Para Estados Unidos, Oriente Medio se trataba de un territorio fundamental para sus intereses estratégicos, al ser esta una de sus principales zonas de abastecimiento de petróleo. La Unión Soviética, en cambio, no había mostrado tanto interés por expandirse en la región, obteniendo buena parte de sus recursos en territorios de su soberanía o en países ideológicamente afines. Sin embargo, la política de expansión económica soviética a lo largo de los años setenta contribuyó a que el mencionado país viera en Irán un enclave geoestratégico fundamental en su lucha contra Estados Unidos. Al fin y al cabo, Irán no dejaba de ser el segundo productor de petróleo en la región –solo por detrás de Arabia Saudí–, y de ser el Estado que controlaba el estrecho de Ormuz, lugar por el que todavía hoy circula más de un tercio del crudo del mundo.<sup>14</sup>

Ante estas circunstancias, y frente al inmovilismo en el ámbito de las libertades políticas, la falta de mejoras sociales aplicadas para disminuir la diferencia entre ricos y pobres o la subordinación de la cultura islámica a los valores occidentales por parte del sah Mohammad Reza Pahleví –en el poder desde la década de los cincuenta gracias al apoyo ofrecido por Reino Unido y Estados Unidos–, la Unión Soviética trató de influir en el país en su propio beneficio. De hecho, la Unión Soviética acabó por convertirse en un actor importante en el camino hacia el poder del ayatolá Jomeini, líder político-espiritual de la Revolución islámica de 1979 que supo cómo agrupar en torno a su figura un sentimiento generalizado de malestar de la población iraní con su Gobierno y que, finalmente, logró acabar con la monarquía de corte autoritario y pro-occidental de Reza Pahleví para implantar en su lugar una república teocrática, autoritaria y antioccidental.<sup>15</sup>

En todo caso, la Revolución iraní de 1979 pasó a un segundo plano cuando, a finales de ese mismo año, la Unión Soviética decidió invadir Afganistán. El año anterior a la ocupación soviética, un grupo de militares afganos había protagonizado un golpe de Estado –también conocido como Revolución del Saur– que había acabado con el régimen autoritario implantado desde 1973 por Mohammed Daud Khan y que había

---

<sup>14</sup> LIMA, Lioman: “Ormuz, el estrecho clave que enfrenta a EE.UU. e Irán por el que se transporta la tercera parte del petróleo del mundo”, *BBC News Mundo*, 27 de julio de 2018.

<sup>15</sup> MARTÍN, Pablo: “Irán, la Revolución Islámica, 1979”, en VEIGA, Francisco y MOURENZA URBINA, Andrés (coords.): *El retorno de Eurasia, 1991-2011: veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*, Barcelona, Península, 2012, pp. 31-48.

conducido al establecimiento de un Gobierno comunista dirigido por Mohammed Taraki. Inicialmente, Taraki había tratado de impulsar el desarrollo de una serie de reformas socializadoras y laicas que, sin embargo, contaron con la oposición de una gran parte de la población afgana –de valores profundamente religiosos–, que muy rápidamente concretó su resistencia a través de los “muyahidines”, grupos de guerrilleros afganos que defendían la implantación radical de la ley islámica o *sharia*.

La debilidad del Gobierno comunista de Taraki, aquejado además por los problemas internos de las dos principales tendencias socialistas del país, fue interpretado por Estados Unidos como una oportunidad con la que limitar la expansión del comunismo en la región y, en consecuencia, la influencia de la Unión Soviética en Afganistán, por lo que decidió financiar la acción “muyahidín”.<sup>16</sup>

Ante estas circunstancias, la Unión Soviética, temerosa de perder su capacidad de influencia sobre el país en beneficio de Estados Unidos, invadió Afganistán, desencadenando así un conflicto a dos grandes escalas: un conflicto a nivel regional, que no concluyó hasta 1992 –previa retirada de la Unión Soviética en 1989–, cuando la resistencia integrista afgana consiguió derrocar de forma definitiva al Gobierno títere de la Unión Soviética, implantado en 1979; y otro a escala internacional, que provocó el recrudecimiento del conflicto bipolar de Guerra Fría, al considerarse que la invasión de Afganistán sobrepasaba el límite que, desde Occidente, se podía permitir a la fase de expansionismo que la Unión Soviética había llevado a cabo en el mundo desde la segunda mitad de la década de los setenta.<sup>17</sup> De hecho, el presidente norteamericano Jimmy Carter llegó a calificar la intervención soviética como “la más seria amenaza para la paz desde la Segunda Guerra Mundial”,<sup>18</sup> inclinándose por: retirar a Estados Unidos de la mesa de conversaciones SALT, sobre control de armamentos; imponer un embargo sobre los cereales vendidos al país soviético; limitar aún más la transferencia de tecnología a la Unión Soviética; promocionar el boicot a los Juegos Olímpicos de

---

<sup>16</sup> Pese a que frecuentemente se ha subrayado que la ayuda de la CIA a los “muyahidines” se produjo a partir de la invasión soviética en diciembre de 1979, lo cierto es que esta colaboración comenzó a partir de julio de ese mismo año, cuando el presidente Jimmy Carter firmó la primera directiva sobre asistencia clandestina a la oposición del régimen pro-soviético de Kabul. En este sentido, véase: “Entretien avec Zbigniew Brzezinski”, *Le Nouvel Obs*, 15 de enero de 1998; GATES, Robert M.: *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*, Nueva York, Simon & Schuster, 2007; o BRZEZINSKI, Zbigniew: *America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy*, Nueva York, Basic Book, 2009.

<sup>17</sup> ESTEBAN, Arturo y MORALES, Agus: “La invasión soviética de Afganistán y sus consecuencias”, en VEIGA, Francisco y MOURENZA URBINA, Andrés (coords.): *El retorno de Eurasia...*, pp. 49-78.

<sup>18</sup> GADDIS, John Lewis: *The Cold War...*, p. 211.



Moscú de 1980 –posteriormente respondido con el boicot soviético a los Juegos de Los Ángeles de 1984–; e incrementar significativamente el gasto militar nacional.

Estos dos acontecimientos –Revolución iraní e invasión soviética de Afganistán– fueron los principales sucesos que precipitaron el retensionamiento del conflicto bipolar de Guerra Fría. No obstante, no fueron los únicos acontecimientos que contribuyeron al desencadenamiento de la Segunda Guerra Fría. Entre otros, también podemos destacar la implantación de la ley marcial en Polonia. A finales de 1981, el Gobierno popular de Polonia se encontraba en uno de sus momentos más difíciles desde la toma del poder por parte del Partido Comunista en 1946, teniendo que hacer frente a una oposición que se extendía a amplios y heterogéneos sectores de la sociedad, pero que se articulaba, esencialmente, alrededor del sindicato obrero de raíces cristianas *Solidarność*. Entre las principales exigencias de *Solidarność* se encontraba la demanda de una mayor libertad sindical y política para el país; demanda que fue adquiriendo cada vez más fuerza entre la población, hasta el punto de que, en diciembre de 1981, el primer ministro, Wojciech Jaruzelski, se vio forzado a dictar un estatuto de excepción –ley marcial– que se alargó hasta julio de 1983 y que permitió la pervivencia del *statu quo* en el país a costa de una restricción –aún mayor si cabe– de las libertades individuales y colectivas de la ciudadanía polaca.<sup>19</sup>

No menos importante fue el incidente del KAL 007, en el que murieron 269 personas, 62 de ellas de origen norteamericano. En la noche del 31 de agosto al 1 de septiembre de 1983, la aerolínea surcoreana *Korean Air* realizaba un vuelo ordinario Nueva York-Seúl, pero, en un error de navegación de los pilotos, el avión violó el espacio aéreo soviético en una zona cercana a la isla de Sajalín. La incursión del avión en territorio soviético fue interpretado por la Unión Soviética como posibles labores de espionaje llevadas a cabo por parte de un aparato militar enemigo, lo que acabó provocando el ya mencionado derribo del avión comercial y la muerte de más de doscientas personas.<sup>20</sup>

Mientras, del lado occidental, también hubo una serie de sucesos que contribuyeron al recrudecimiento del conflicto. La recesión económica a nivel global, desencadenada a partir de la crisis del petróleo de 1973 –y reafirmada tras la segunda crisis del petróleo

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 219-222.

<sup>20</sup> OBERDORFER, Don: *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 51-52.

de 1979–, permitió la emergencia en algunos países de tesis de un marcado carácter neoliberal en lo económico y conservador en lo político. La victoria de Margaret Thatcher en los comicios generales de 1979 en Reino Unido así lo demuestra. No obstante, el ejemplo más sintomático a este respecto fue el triunfo del candidato republicano Ronald Reagan en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de noviembre de 1980.

De todos modos, la crisis económica de finales de los setenta no es el único factor que puede explicar el citado cambio de panorama político en buena parte de los países occidentales. Así, en el caso concreto de Estados Unidos, hay que tener en cuenta que su entonces presidente, Jimmy Carter, desde su llegada al poder en 1977, y en un escenario además de retraimiento internacional tras el fracaso norteamericano en Vietnam, trató de aplicar una política exterior más atenta a la defensa de los derechos humanos y que apostara por la resolución pacífica de los conflictos.<sup>21</sup> Es precisamente en este contexto en el que se debe entender que su administración, en uno de sus primeros actos en el poder, decidiera retirar de forma unilateral todas las armas nucleares instaladas en Corea del Sur y redujera casi al mínimo el número de tropas estadounidenses allí estacionadas. Igualmente, el presidente demócrata se mostró crítico con las dictaduras de Alfredo Stroessner –Paraguay– y Augusto Pinochet –Chile–, tradicionales adalides de Washington en la región. Es más, Carter llegó incluso a apoyar –al menos inicialmente– a los sandinistas de Nicaragua, corriente política de corte socialista que en julio de 1979 puso fin a la dictadura de la familia Somoza, que había gobernado el mencionado país centroamericano desde 1934.<sup>22</sup> Del mismo modo, Carter prosiguió la política de Richard Nixon de normalización diplomática con la República Popular de China e intentó reducir las tensiones entre Israel y Egipto por medio de los Acuerdos de Camp David (1978).

---

<sup>21</sup> Para un análisis más profundizado de la política de Jimmy Carter, véase: McCRISKEN, Trevor: *American Exceptionalism and the Legacy of Vietnam: US Foreign Policy since 1974*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 82-104; y ROPER, Jon: “Jimmy Carter and Moral Purpose”, en BOUCHET, Nicolas, COX, Michael y LYNCH, Timothy J.: *US Foreign Policy and Democracy Promotion: from Theodore Roosevelt to Barack Obama*, Nueva York, Routledge, 2013, pp. 165-184.

<sup>22</sup> CHINARRO, Óscar Hernández: “La Segunda Guerra Fría (1975-1985)”, *Clío*, núm. 40, 2014, pp. 1-24. Como es bien sabido, finalmente, Estados Unidos decidió financiar y formar militarmente a la oposición armada en Nicaragua: los contras, insurgentes de corte anticomunista que trataron de derrocar al Gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional, lo que acabó provocando el desencadenamiento de una guerra civil que no concluyó hasta 1990. EDELMAN, Marc: “EEUU-Nicaragua-URSS, un triángulo explosivo”, *Nueva sociedad*, núm. 88, 1987, pp. 59-75; y MARTÍ I PUIG, Salvador: “La violencia política en Nicaragua. Élités, bases sandinistas y contras en los 90”, *Nueva sociedad*, núm. 156, 1998, pp. 32-43.

Sin embargo, la sucesión de los graves acontecimientos internacionales ya descritos acaecidos en 1979 –Revolución islámica e invasión soviética de Afganistán– debilitaron enormemente la política implantada por el presidente demócrata, que vio cómo en 1980 su adversario político, el republicano Ronald Reagan, ganaba las elecciones con un discurso completamente opuesto al planteado por Carter, consistente en reforzar la bipolaridad de la Guerra Fría a través de un incremento del gasto militar y del aumento de la intervención de Estados Unidos en cualquier lugar que fuera necesario, con tal de derrotar al “Imperio del mal”: la Unión Soviética.<sup>23</sup>

Así, no es de extrañar que bajo su presidencia (1981-1989), y a partir, fundamentalmente, de 1983, Reagan impulsara la oficialmente conocida como Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) –popularmente, Guerra de las Galaxias–, un ambicioso proyecto consistente en construir una compleja red de estaciones espaciales y satélites que pudieran ser utilizados para destruir los misiles enemigos mientras estos se desplazasen por el espacio exterior. Este proyecto contribuyó a acentuar el desgaste económico de la Unión Soviética, quien, a partir de 1987, y tras la llegada al poder en 1985 de Mijaíl Gorbachov, impulsó una reestructuración –*perestroika*– de su economía que, acompañada por una serie de medidas que incrementaban la libertad de prensa y la transparencia institucional –*glásnot*–, tenía como principal objetivo revertir la situación político-económica del país. Aun con todo, la Unión Soviética acabó implosionando en los últimos años de la década de los ochenta y primeros de los noventa, poniéndose así fin, tras su definitiva descomposición, a la Guerra Fría.

En cualquier caso, antes de la citada descomposición del régimen soviético, se produjo un proceso que se desarrolló en paralelo a los sucesos ya relatados de Irán, Afganistán, Polonia o Corea, pero que tuvo unas repercusiones sobre Europa occidental mucho más profundas que cualquier otro acontecimiento que hayamos podido señalar hasta ahora, hasta el punto de llegar a influir decisivamente en la evolución de las distintas políticas de seguridad aplicadas por los diferentes Gobiernos europeos del momento; incluidos aquellos que, como el de Felipe González en España, no se vieron

---

<sup>23</sup> GADDIS, John Lewis: *The Cold War...*, p. 197.

afectados de manera directa por el citado proceso. Nos referimos a la crisis de los “euromisiles”.<sup>24</sup>

La popularmente denominada como crisis de los “euromisiles” comenzó en diciembre de 1979 como respuesta al despliegue de los misiles RT-21M –SS-20 según la terminología OTAN– que, a lo largo de la década de los setenta, realizó Moscú en su frontera occidental para reemplazar a los obsoletos R-12 y R-14. Con un alcance de 5.500 kilómetros y un error de 500 metros, equipados con ojivas múltiples y lanzados desde vehículos autopropulsados, estos nuevos misiles balísticos de alcance intermedio no solo eran capaces de lanzar más carga bélica a mayor distancia y con mayor precisión que sus antecesores, sino que también sus lanzaderas móviles los hacían más rápidos de disparar, más difíciles de detectar y virtualmente imposibles de destruir en tierra, convirtiéndolos en una amenaza de primer nivel.<sup>25</sup>

De todos modos, es necesario subrayar que el despliegue de los SS-20 no respondía, exclusivamente, a la urgencia por reemplazar unos misiles obsoletos por otros sistemas más modernos y poderosos, sino que también se explicaba por la voluntad de expandir la influencia soviética sobre el Viejo Continente. De hecho, esta maniobra pretendía explotar las contradicciones de la estrategia aliada, utilizar el vacío existente en la OTAN en relación a la posesión de misiles de alcance intermedio, aprovechar el temor de Washington de verse envuelto en una guerra nuclear mediante la desvinculación de la defensa estadounidense de la europea y valerse de los movimientos pacifistas –que atravesaban por uno de sus momentos de mayor auge tras la retirada americana de Vietnam– para impedir cualquier respuesta occidental.

Inicialmente, la postura oficial de la OTAN fue la de asegurar que las fuerzas convencionales y nucleares a disposición de la Alianza eran suficientes para repeler un ataque del Pacto de Varsovia. Sin embargo, al mismo tiempo, desde Washington y Bruselas difícilmente se podía dejar de reconocer que la OTAN había descuidado sus planes convencionales en favor de la disuasión nuclear; algo, por otra parte, inevitable, dada la enorme desproporción en medios convencionales y el prohibitivo coste de dotarse de un volumen de fuerzas similar al soviético. Es por esta razón por la que,

---

<sup>24</sup> Para un mayor desarrollo sobre la crisis de los “euromisiles”, véase: NJOLSTAD, Olav (ed.): *The Last Decade of the Cold War. From Conflict Escalation to Conflict Transformation*, Londres, Frank Cass Publishers, 2004.

<sup>25</sup> COLOM PIELLA, Guillem: “El balance estratégico europeo en la segunda Guerra Fría”, *Revista Ejército*, núm. 884, 2014, p. 8.

finalmente, la Alianza Atlántica se vio forzada a preparar una respuesta que les permitiera mantener el nivel de disuasión, repeler una hipotética invasión soviética y evitar una escalada innecesaria, a la par que imprevisible. Implementadas en la primera mitad de los ochenta, estas respuestas alteraron definitivamente el balance estratégico en Europa.<sup>26</sup>

La primera de ellas comenzó a gestarse en 1979 cuando, para resolver la crisis de los “euromisiles” –como empezó a calificar la prensa de la época a este proceso de escalada de tensión bipolar–, la OTAN propuso la “doble decisión”, por la que instaba a Moscú a cancelar el despliegue de los SS-20 a cambio de que la Alianza no desplegara sobre Europa occidental –más concretamente, Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos, Italia y la RFA– 108 misiles balísticos de alcance medio –*Pershing II*– y 464 misiles de crucero –*Cruise*– a partir de diciembre de 1983.<sup>27</sup>

Tras largas discusiones –iniciadas de manera oficial en noviembre de 1981 en Ginebra–, la Unión Soviética se negó a aceptar estas condiciones –“opción cero”–. Consiguientemente, y ante estas circunstancias, los aliados se vieron obligados a reelaborar su estrategia de disuasión por medio de la instalación de los “euromisiles”. Esta reformulación estratégica se desarrolló en paralelo a la definición de la estrategia de compensación –“*countervailing strategy*”–, que orientó la doctrina nuclear estadounidense hasta el final de la Guerra Fría. Oficializada en la directiva presidencial de junio de 1980, todavía bajo la presidencia de Jimmy Carter, esta estrategia codificaba las “opciones selectivas”, que contemplaban la posibilidad de mantener una guerra nuclear limitada que no derivara en un conflicto global mediante la conducción de ataques limitados contra los centros de poder y las fuerzas enemigas. Encaminada a recuperar la dialéctica atómica, esta doctrina pretendía aumentar la credibilidad de la disuasión estadounidense y conseguir, en caso de desatarse un conflicto nuclear, la rendición soviética para evitar su posible destrucción. Dicho de otro modo, las

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> La resolución de la OTAN a este respecto puede consultarse en: LUNS, Joseph: *Special Meeting of Foreign and Defence Ministers (The “Double-Track” Decision on Theatre Nuclear Forces)*, 12 de diciembre de 1979, AOTAN, disponible en línea: [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27040.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27040.htm) [Última visita: 05/07/2019].

“opciones selectivas” eran la clave para triunfar en una guerra nuclear limitada manteniendo, en última instancia, la “Destrucción Mutua Asegurada”.<sup>28</sup>

La decisión atlántica de desplegar los “euromisiles” en caso de no poder avanzar en la “opción cero” –como así fue–, así como la determinación norteamericana por aplicar la “*countervailing strategy*” –reforzada durante la administración Reagan con la IDE–, condujo a niveles inusitadamente elevados la tensión y la desconfianza entre las dos superpotencias, hasta el punto de que ambos países estuvieran muy cerca de desencadenar una guerra atómica a finales de 1983.

Con respecto a esto último, hay que tener en cuenta que la exacerbada crítica de los principales países occidentales frente a la actitud soviética ante alguno de los acontecimientos internacionales anteriormente destacados, generó en el seno de la propia Unión Soviética una sensación de verdadero pavor ante lo que consideraban que sería un ataque nuclear inminente por parte de Estados Unidos hacia su territorio. De hecho, en mayo de 1981, la Unión Soviética decidió dar comienzo al programa de inteligencia militar RYAN –*Raketno-Yadernoye Napadenie* o ataque con misiles nucleares–, que buscaba conocer el momento exacto en que Estados Unidos decidiera activar el botón atómico para responder con un ataque a la altura del realizado por el enemigo.

La “paranoia” soviética se confirmó definitivamente cuando, en noviembre de 1983, poco después del derribo del avión surcoreano, se produjo el ejercicio militar aliado *Able Archer 83*, que simulaba una escalada de tensión que culminaba con el lanzamiento de un ataque nuclear. El realismo del *Able Archer 83* fue tal que la inteligencia soviética asumió que la Alianza iba a ejecutar un primer golpe en el plazo de una semana, por lo que Moscú puso en alerta máxima a sus fuerzas en Europa y se preparó para un contraataque nuclear, que se detuvo poco antes de desencadenarse el desastre.<sup>29</sup>

En cualquier caso, la crisis de los “euromisiles”, aparte de ser uno de los principales motivos del incremento de la tensión y de la desconfianza en el panorama internacional –llegando a provocar fases de tensión tan graves como la de *Able Archer 83*–, fue un

---

<sup>28</sup> COLOM PIELLA, Guillem: “El balance estratégico europeo...”, pp. 9-10.

<sup>29</sup> En torno a la crisis de *Able Archer*, véase: MIGLIUCCI, Dario, MARTÍNEZ LLISO, Ferran y BENECKE, Katharina: “La crisis *Able Archer* (1983): un caso ejemplar de *misperception*”, *Historia Actual Online*, núm. 42, 2017, pp. 23-34.

proceso que también tuvo unos efectos político-sociales muy palpables en Occidente. En este sentido, no nos podemos olvidar de las masivas protestas pacifistas que se desarrollaron durante estos años a lo largo de toda Europa occidental, siendo estas en buena medida responsables de muchas de las decisiones que, en materia de seguridad, tomaron buena parte de los Gobiernos europeos.<sup>30</sup>

Con respecto a esto último, deberíamos referirnos aquí a la incidencia que la crisis de los “euromisiles” tuvo sobre la RFA, uno de los cinco países que debía albergar los misiles *Pershing* y *Cruise* norteamericanos y el único de entre ellos que compartía frontera con el bloque comunista. La oposición de la población alemana ante la decisión de desplegar los “euromisiles” sobre el territorio de la RFA fue tal que, en el otoño de 1982, el Gobierno dirigido por Helmut Schmidt y formado por una coalición de socialdemócratas –SPD– y liberales –Partido Demócrata Libre o FPD– se vio en la obligación de descomponerse ante la indisposición de una importante facción de los diputados del SPD a aceptar el despliegue de los citados misiles sobre su territorio.

Se abrió así un largo período de hegemonía del centro-derecha alemán que, liderado por Helmut Kohl encontró –muy paradójicamente–, en el Gobierno socialista de Felipe González, uno de sus más grandes aliados. En efecto, más allá de la buena sintonía personal entre ambos dirigentes y los intereses político-económicos mutuos, Kohl y González compartieron la preocupación por una gran parte de la opinión pública de sus respectivos países, que, pese a sus especificidades –la alemana mucho más reticente a los “euromisiles” que la española, más enfocada hacia la cuestión particular de España y la OTAN–, compartían un profundo sentimiento de pacifismo –e incluso de neutralismo–, una oposición frontal a la nuclearización de Europa y un cierto rechazo hacia Estados Unidos; hechos que iban en contra de un contexto internacional que exigía que Occidente se mostrara como un bloque unido y solidario capaz de mantener su nivel de disuasión frente a la Unión Soviética. Es así, por ejemplo, como, en gran parte, se puede explicar que Felipe González, en su visita a Bonn en mayo de 1983, expresara su apoyo al despliegue de los “euromisiles”;<sup>31</sup> declaración que, como

---

<sup>30</sup> Sobre los movimientos pacifistas en Europa en relación a la crisis de los “euromisiles”, véase: CAZZINI, Paolo: *The “Euromissiles” Crisis and Peace Protest Movements of Early 1980s*, Trento, Università degli Studi di Trento (TFM), 2018, pp. 43-58.

<sup>31</sup> “Felipe González anuncia en Bonn el apoyo español al despliegue de los euromisiles”, *El País*, 4 de mayo de 1983.

veremos, se ha venido a señalar como decisiva en la toma de decisión del Ejecutivo socialista en relación a la posición que España debiera adoptar en el seno de la OTAN.

La crisis de los “euromisiles” no podría darse por concluida al menos hasta la firma, en diciembre de 1987, del Tratado INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*) entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que obligaba a las partes contratantes a destruir, antes del 2 de junio de 1991, los misiles balísticos y de crucero nucleares o convencionales cuyo rango operativo de alcance estuviera entre 500 y 5.500 kilómetros –un total de 2.692 misiles, 846 norteamericanos y 1.846 soviéticos, que incluían, obviamente, los “euromisiles” y los SS-20 soviéticos que desencadenaron la crisis–;<sup>32</sup> de ahí que, en vista del marco cronológico de nuestra investigación (1982-1988), y de la duración de la mencionada crisis (1979-1987), así como de las repercusiones de la misma en la política de seguridad española y socialista de los años ochenta, hayamos decidido poner la atención sobre ella, ya que esta nos ayudará a hacer comprender más fácilmente por qué defendemos que la política de seguridad de los diferentes Gobiernos del PSOE fue el resultado de un conjunto de actividades que se situaron a medio camino entre las exigencias de solidaridad de los países aliados y las demandas por parte de la opinión pública española de la aplicación de una política más atenta a las cuestiones de distensión y desarme, de desnuclearización y no proliferación y de defensa de los derechos humanos.

## **2.- EL CONTEXTO INTERNO (1953-1982)**

### **2.1. La herencia del régimen franquista (1953-1975)**

La política de seguridad española de la Transición (1976-1988) no se puede comprender sin atender previamente a la herencia transmitida en este ámbito por parte del régimen franquista. A lo largo de los casi treinta y siete años durante los que se desarrolló la dictadura, España aplicó una política de seguridad exterior personalista, muy escasamente institucionalizada y pragmática, aunque tremendamente reactiva, cuyas bases se sostenían por el casi único objetivo de mantener a Franco en el poder; de ahí que la situación a mediados de la década de los setenta fuera la de un país que había

---

<sup>32</sup> El Tratado INF puede ser consultado en su totalidad en línea: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm> [Última visita: 01/07/2019].



sacrificado buena parte de su soberanía nacional en aras de integrarse mínimamente en el sistema de seguridad occidental para, a su vez, suavizar el fuerte aislamiento internacional al que se había visto sometido el régimen desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de su carácter autoritario y de su colaboración con las potencias del Eje.<sup>33</sup>

En este contexto, el principal –y casi único– protagonista en torno al que se explica el legado que la dictadura franquista dejó a los primeros Gobiernos democráticos es Estados Unidos. Como es bien sabido, la colaboración del régimen de Franco con las potencias del Eje trajo consigo, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, una condena casi unánime por parte de la comunidad internacional. Buena muestra de ello fue la exclusión española del proceso de ordenamiento internacional de postguerra, que se concretó en la Resolución 39 (I) de la Asamblea General de la ONU del 12 de diciembre de 1946, por la que se negaba al Gobierno español su participación en las Naciones Unidas. Asimismo, la mencionada resolución, además de proponer la retirada inmediata de los embajadores y ministros plenipotenciarios acreditados en Madrid,<sup>34</sup> recomendó al Consejo de Seguridad que, si en un tiempo razonable, no se establecía en España un nuevo Gobierno cuya autoridad emanara del pueblo español, estudiara “las medidas necesarias que han de tomarse para remediar la situación”.<sup>35</sup>

Aunque el régimen franquista respondió a la “cuestión española” –conjunto de acontecimientos que marcaron la relación entre España y la ONU entre 1945 y 1955– con una gran manifestación en la Plaza de Oriente de Madrid, reivindicando el orgullo nacional frente a la hostilidad extranjera y apelando a la autosuficiencia del pueblo español, la condena supuso un duro golpe para la normalización internacional del

---

<sup>33</sup> Para un análisis en profundidad sobre la política de seguridad durante la dictadura: MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental: 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986.

<sup>34</sup> Algunos países como Argentina no siguieron la recomendación de retirar a sus embajadores, mientras que otros sí la acataron, pero de forma parcial, dejando a cargo de sus legaciones a los encargados de negocios. Un análisis más detallado del proceso de condena de las Naciones Unidas a España puede verse en: LLEONART Y ANSÉLEM, Alberto: “España y la ONU: la ‘cuestión española’ (1945-1950)”, *Revista de Política Internacional*, núm. 152, 1977, pp. 27-45; FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “La percepción española de la ONU (1945-1962), *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 17, 1995, pp. 121-146; o MUGNAINI, Marco: “La admisión a la ONU de Italia y España y el ‘package deal’ de 1955”, en VV.AA.: *Pensar con la historia desde el siglo XXI: actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp. 731-748.

<sup>35</sup> *Relaciones de los Miembros de las Naciones Unidas con España*, 12 de diciembre de 1946, Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (en adelante SADNNUU), Caja A/RES/39/I, Carpeta “Asamblea General”.

régimen, que se vio obligado a aplicar las llamadas políticas de sustitución, por las que la dictadura preveía mantenerse en el poder, paliando la ruptura de los puentes establecidos con Occidente a través de las tradicionales relaciones mantenidas con los países árabes y latinoamericanos.<sup>36</sup>

En todo caso, el desencadenamiento a partir de 1947 de la Guerra Fría facilitó el cambio de actitud por parte de los principales países occidentales, especialmente Estados Unidos, quien, dada la privilegiada posición geopolítica de España y el carácter anticomunista del régimen, vio la posibilidad de incorporar un aliado más a las filas del llamado “mundo libre”. Así, aunque España no consiguió ser aceptado ni como país receptor de las ayudas previstas por el Plan Marshall, ni como Estado miembro de la recién creada Alianza Atlántica (1949), sí logró que el 4 de noviembre de 1950, iniciado ya el primer conflicto de la Guerra Fría –la Guerra de Corea (1950-1953)–, la Asamblea General de la ONU, a instancias de países como Estados Unidos, adoptara la Resolución 386, que revocaba la recomendación realizada en 1947; acontecimiento que abrió definitivamente las puertas para que, ya en 1955, España completara su ingreso en las Naciones Unidas.<sup>37</sup>

Aun con ello, el acontecimiento que acabó resultando más decisivo para el afianzamiento de la dictadura y su normalización diplomática con Occidente fue la firma, el 23 de septiembre de 1953, de los Pactos de Madrid.<sup>38</sup> Como decimos, la superioridad militar y el afán expansionista de la Unión Soviética se confirmaron tras el estallido de la Guerra de Corea, lo que animó a que la administración norteamericana suavizara su actitud de rechazo hacia Franco, en vista de lo que este –o más bien, el territorio en el que este gobernaba– podía ofrecer en su lucha contra el bloque comunista: las islas Canarias y la Península servirían como base logística de apoyo y dotarían de profundidad al despliegue táctico de la OTAN quien, ante una hipotética invasión de su territorio por parte de fuerzas convencionales soviéticas, podría utilizar el

---

<sup>36</sup> LLEONART Y ANSÉLEM, Alberto: “España y la ONU...”, p. 37.

<sup>37</sup> No obstante, este proceso ya se inició en 1951, fecha a partir de la cual España comenzó a incorporarse a organismos adscritos a la ONU como la Unión Postal Universal, la Organización Meteorológica Mundial, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Internacional de Aviación Civil, la Organización Mundial de la Salud, UNESCO o UNICEF. FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “La percepción española de la ONU...”, p. 135.

<sup>38</sup> Las obras de referencia en torno a los Pactos de Madrid son las publicadas, principalmente, por Ángel Viñas: VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos: bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981; y VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.

territorio español como plataforma de repliegue y posterior reacción; asimismo, España permitiría el tránsito de naves desde el Atlántico al Mediterráneo y reforzaría el flanco Sur de la OTAN al facilitar la conexión de Portugal, miembro de la Alianza desde 1949, con la acción del resto de socios de la organización.

En estas circunstancias, Estados Unidos comenzó, ya en 1951, un acercamiento efectivo a las autoridades españolas; acercamiento que concluyó en septiembre de 1953 con la firma de tres *executive agreements* o acuerdos ejecutivos que, frente al Tratado, no requerían la aprobación del legislativo estadounidense –que probablemente hubiera rechazado el establecimiento de este tipo de relación, visto el carácter autoritario del régimen franquista–. Los tres acuerdos ejecutivos firmados fueron: 1) un Convenio defensivo, que permitía la creación de tres bases aéreas –Torrejón, Zaragoza y Morón– y una naval –Rota–, así como otras instalaciones menores de utilización conjunta, aunque bajo mando y soberanía españolas –polvorines y depósitos de combustible de Cartagena, las estaciones de comunicaciones de Humosa, Inogés, Menorca y Sóller, la red de comunicaciones de Estaca de Bares, la estación LORAN (*Long Range Aid to Navigation*) de Estartit, la estación de comunicaciones de Guardamar del Segura y la estación meteorológica y sismológica de Sonseca–; 2) un Convenio de ayuda económica de Estados Unidos a España; y 3) un acuerdo que regulaba las obligaciones de las partes contratantes en relación a su ayuda para la mutua defensa, su contribución a la paz y la seguridad internacional, el estatuto del personal norteamericano y la cooperación en el control del comercio internacional.<sup>39</sup>

Mediante estos acuerdos, España consiguió quedar vinculada, aunque de una forma un tanto particular, al sistema de seguridad occidental, logrando así un cierto reconocimiento que rescató al régimen del ostracismo internacional al que se había visto sometido desde 1945. Sin embargo, para la consecución de tales acuerdos, la dictadura de Francisco Franco se vio obligada a hipotecar su bien más preciado: su propia soberanía nacional. A diferencia de otros Tratados bilaterales firmados en aquellos años –como los rubricados por Estados Unidos con Corea del Sur, Japón, Filipinas o Taiwán–, España no logró que la administración norteamericana incluyera en ninguno de los tres acuerdos una cláusula de asistencia militar, lo que nos impide reconocer a los Pactos de Madrid como una alianza formal y equilibrada entre las partes. Pero lo que

---

<sup>39</sup> VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos...*, pp. 183-277.

pone todavía más de manifiesto la asimetría de la relación entre los Estados signatarios y la entrega de parte de la soberanía española en favor de Estados Unidos son las cláusulas secretas que se anexaron al Convenio defensivo y por las que, entre otras cosas, se ofrecía a la administración americana la posibilidad de utilizar unilateralmente –sin obligación de dar cuenta al Gobierno español– las bases militares “en caso de evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente”.<sup>40</sup>

En definitiva, pese a tener que asumir en adelante la carga de ser considerado por parte de un amplio sector de la opinión pública española como el principal responsable de favorecer el mantenimiento de la dictadura franquista, Estados Unidos lograba unas ventajas militares que en ningún caso se compensaban con las ayudas económicas y militares ofrecidas a España en contraprestación. Por su parte, el régimen franquista conseguía un reconocimiento internacional parcial a cambio de unos acuerdos “vergonzantes” que limitaron la libertad de acción del país en materia de seguridad durante las siguientes décadas.<sup>41</sup>

La vigencia de diez años de los Pactos de Madrid obligó a las partes contratantes a negociar una renovación de los acuerdos antes de su expiración, prevista para septiembre de 1963. La debilidad internacional del régimen impidió una reformulación de las disposiciones más polémicas alcanzadas en 1953, de ahí que, finalmente, se prorrogaran la mayor parte de las cláusulas rubricadas diez años atrás por medio de una declaración conjunta y un canje de notas. De esta manera, pese a que el Gobierno español exigiera la elevación de los acuerdos a la categoría de Tratado e intentara especificar su vinculación con Estados Unidos con su voluntad por ingresar en la Comunidad Económica Europea y la OTAN, lo cierto es que, finalmente, fue Estados Unidos quien consiguió actualizar los Pactos de Madrid en función de sus intereses geoestratégicos, concediendo mayor protagonismo a la base naval de Rota, donde logró que el régimen franquista aceptara la introducción de submarinos con capacidad para

---

<sup>40</sup> GIL PECHARROMÁN, Julio: *Con permiso de la autoridad. La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Temas de Hoy, 2008, p. 109.

<sup>41</sup> MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política...*, p. 566. Por su parte, Florentino Portero se refirió a los acuerdos como una “humillación para el régimen”: PORTERO, Florentino: “La política de seguridad, 1975-1988”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000, p. 473.

lanzar misiles balísticos con carga nuclear –UGM-27 *Polaris*– que incrementaran la capacidad norteamericana de disuasión frente a la Unión Soviética.<sup>42</sup>

En 1968 se tuvo que negociar una nueva renovación de los acuerdos. El entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella (1957-1969), se mostró dispuesto en esta ocasión a plantear una posición negociadora rígida frente a Estados Unidos, demandando una disminución del desequilibrio existente en las relaciones entre ambos países. Sin embargo, el temor de Francisco Franco y de su mano derecha, Luis Carrero Blanco, a que una actitud intransigente por parte de su delegación pusiera fin a la ayuda militar concedida por Estados Unidos –así como el respaldo político que ofrecían estos acuerdos– provocó que, finalmente, se firmara una prórroga sin apenas modificaciones con respecto al pacto firmado en 1953.

Así pues, hubo que esperar hasta 1970 para que el Gobierno español consiguiera, casi por primera vez, una cierta mejora en las condiciones establecidas: se incorporaron –vagas– referencias a la conexión entre la seguridad y la integridad de los dos países; se especificó la necesidad de armonizar sus respectivas políticas de defensa y el apoyo recíproco que se debían; se ampliaron los contenidos no militares de la relación a la esfera económica y de cooperación científica, educativa y técnica; se suprimió la cláusula secreta que permitía la utilización de las bases de utilización conjunta de forma unilateral por parte de Estados Unidos; etc. Aun con todo, las demandas de la delegación española, dirigida por Gregorio López Bravo (1969-1973), sucesor de Castiella en el cargo de ministro de Asuntos Exteriores, se vieron limitadas por la imposibilidad de elevar los acuerdos al *status* jurídico de Tratado y de precisar mayores garantías defensivas para España, así como de especificar una vinculación orgánica a la OTAN.<sup>43</sup>

En definitiva, y teniendo en cuenta la dependencia económica, política y militar de la dictadura de Francisco Franco respecto a Estados Unidos, resulta más fácil comprender por qué al comienzo de la Transición la política de seguridad española hubo de prestar tanta atención a la opinión que pudiera tener la administración norteamericana sobre el proyecto que los primeros Gobiernos democráticos hubieran de aplicar en España durante los siguientes años.

---

<sup>42</sup> VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos...*, pp. 333-371.

<sup>43</sup> POWELL, Charles: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, pp. 89-135.

De todas maneras, aparte de las relaciones establecidas con Estados Unidos, la España franquista también desarrolló contactos defensivos de cierta relevancia con los territorios vecinos de Portugal y Francia.

En lo concerniente al primero, es necesario señalar que sus relaciones comenzaron en una fecha muy temprana –17 de marzo de 1939–, cuando en España todavía no se había puesto ni siquiera fin de forma definitiva a la Guerra Civil. No obstante, la proximidad ideológica del bando sublevado al *Estado Novo* portugués, que llevaba gobernando de forma autoritaria el país desde 1926, alentó la firma, en la fecha ya mencionada, del Tratado de Amistad y No Agresión, mayormente conocido como Pacto Ibérico. En todo caso, el motivo principal del acuerdo fue, por un lado, el temor de las autoridades españolas a que el Reino Unido –tradicional aliado portugués– interviniera en España para evitar la consolidación del régimen franquista y, por el otro, la preocupación portuguesa por que la Alemania nazi, que en aquellas fechas ya se había hecho con buena parte de Europa central y oriental, se aprovechara de sus vínculos con Franco para atacar Portugal y situarse así en una posición privilegiada desde la que luchar contra Gran Bretaña.<sup>44</sup>

De todos modos, el Tratado, que fue ampliado por medio de protocolos adicionales el 29 de junio de 1940 y el 24 de septiembre de 1948, no supuso un elemento de conexión tan estrecha como la establecida entre España y Estados Unidos a partir de 1953. De hecho, no fue hasta esa fecha cuando las relaciones entre España y Portugal experimentaron un mayor crecimiento, como prueba la celebración, en enero de 1954, de la primera reunión de Estados Mayores de ambos países, que consensuaron seguir convocando estas reuniones anualmente.<sup>45</sup> Pese a ello, las diferencias en las políticas coloniales de ambos Estados –apuesta portuguesa por integrar sus colonias a su territorio, frente a una política española menos preocupada por el mantenimiento de su soberanía en sus protectorados, como bien patentizó el caso marroquí– dificultaron una profundización de la relación hispano-portuguesa que, sin embargo, mantuvo la vigencia del acuerdo de 1939 hasta más allá de la dictadura de Salazar y Franco,

---

<sup>44</sup> JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *El ocaso de la amistad entre dictaduras, 1955-1968*, Mérida, UNED/Centro Regional de Extremadura, 1996, pp. 7-31. En este sentido, también resulta fundamental la consulta de: JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *Pervivencia y superación del iberismo: los nuevos condicionantes de la política peninsular (1939-1955)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1992.

<sup>45</sup> JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *Franco e Salazar. As relações luso-espanholas durante a guerra fria*, Lisboa, Assirio & Alvim, 1996, p. 180.

firmándose en mayo de 1970 un nuevo protocolo adicional del Pacto Ibérico que no se derogó hasta el 22 de noviembre de 1977, cuando se firmara el nuevo Tratado de Amistad y Cooperación.

Mucho más profunda fue la relación mantenida entre Francia y España. Como ya sucediera con otros países occidentales, Francia fue uno de los Estados que apoyó la resolución 39 (I) de las Naciones Unidas por la que se vetaba la entrada de España a la mencionada organización. Es más, ya en febrero de 1946, el Gobierno francés, dirigido por el partido socialista de la Sección Francesa de la Internacional Obrera (SFIO), anunció el cierre de la frontera hispano-francesa en señal de rechazo hacia el nuevo régimen instalado en España.<sup>46</sup>

En cualquier caso, y nuevamente como consecuencia del nuevo contexto de Guerra Fría surgido a partir de 1947, Francia decidió atenuar su oposición a la dictadura franquista, firmando, en 1948, un acuerdo comercial que permitió la reapertura de la frontera y la vuelta a la normalización de los intercambios bilaterales entre ambos países. Además, en ese mismo año, los Estados Mayores de los dos Estados acordaron que el Ejército francés podría atravesar el territorio español para dirigirse a sus posesiones en el Norte de África en el caso de una hipotética invasión soviética que les obligara a retirarse más allá del “hexágono”.<sup>47</sup>

El reconocimiento norteamericano del régimen franquista a través de los Pactos de Madrid facilitó el que Francia, en un contexto, además, de convergencia entre ambos Estados a raíz del proceso de descolonización en Marruecos, incrementara sus relaciones con España. Todo ello, sumado a la vuelta al poder de De Gaulle en 1959 y su interés por aplicar una política de seguridad y defensa autónoma respecto a Estados Unidos –patentizada en marzo de 1966 con la retirada de Francia de la estructura militar de la OTAN y el cierre de las bases norteamericanas instaladas en dicho país– y la necesidad española de reducir su dependencia militar respecto a Estados Unidos, alentó a que ambos países llegaran a un acuerdo en 1965 para coproducir los submarinos *Daphné*, para realizar ejercicios militares combinados o para establecer conversaciones para la planificación conjunta de la defensa aeronaval.

---

<sup>46</sup> Para el estudio de las relaciones hispano-francesas durante estos años destaca la tesis doctoral de: MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: *Las relaciones hispano-francesas en el marco del aislamiento internacional del régimen franquista (1945-1950)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral), 1994.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 474-476.

El culmen de esta relación entre el régimen franquista y Francia llegó el 22 de junio de 1970, fecha en la que se produjo la firma del acuerdo de cooperación militar entre ambos países que, entre otras cuestiones, implicaba: mayores facilidades en materia de circulación y defensa aérea, de aprovisionamiento y escalas; promoción del intercambio y de la asistencia técnica entre sus respectivas industrias de defensa; incremento de las maniobras conjuntas y del intercambio de personal y unidades militares; programación de reuniones entre ambos Estados Mayores para el estudio de problemas estratégicos y militares de interés común, etc.<sup>48</sup>

Así pues, si bien el grado de entendimiento en materia defensiva entre Francia y España no fue tan alto como el alcanzado por este último con Estados Unidos, para el régimen franquista sí supuso una relación fundamental para el mantenimiento de un ejército mínimamente moderno y no tan sumamente dependiente de Estados Unidos que explica, entre otras cosas, por qué Francia se convirtió en un actor tan importante para el desarrollo y la aplicación de la política de seguridad socialista durante los años ochenta.

## **2.2. El legado de UCD (1975-1982)**

Tras la muerte de Franco y la llegada de la monarquía, el marco político español experimentó un enorme cambio, pasando de un Gobierno repudiado internacionalmente a otro que aspiraba a la normalización con los países de su entorno. En efecto, la dictadura franquista, en sus últimos estertores, volvió a experimentar una reprobación internacional muy similar a la ya vivida en la inmediata postguerra mundial. La dura represión de huelgas y movilizaciones obreras desarrolladas a lo largo de toda España tras el recrudecimiento de la crisis económica de 1973, la expulsión del país del arzobispo de Bilbao, monseñor Antonio Añoveros, por haber suscrito una pastoral en favor de la “justa libertad” del pueblo vasco, la ejecución a garrote vil del anarquista catalán Salvador Puig Antich y del alemán Heinz Chez en marzo de 1974, o el fusilamiento de cinco militantes de las bandas terroristas ETA (Euskadi Ta Askatasuna) y FRAP (Frente Revolucionario Antifascista y Patriota), en septiembre de 1975,

---

<sup>48</sup> SALAS LÓPEZ, Fernando de: “Tratados y Acuerdos de España con tres países de la OTAN: Portugal, Estados Unidos y Francia”, en VV.AA.: *Estudios Internacionales, 1978-1979*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 481-482; y MORIZUR, François: “Entre incompréhension et intérêt national. Une histoire des relations franco-espagnoles en matière de défense et sécurité depuis 1945”, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, núm. 6, 2010, disponible en línea: <https://journals.openedition.org/cccec/3235> [Última visita: 27/06/2019].



provocaron la condena unánime de la comunidad internacional y la retirada de los embajadores de los principales países europeos.<sup>49</sup> En estas circunstancias, el primer Gobierno de la monarquía buscó en aquellos actores internacionales que, en la década de los cincuenta, propiciaron un cierto relajamiento del aislamiento al que se había sometido el régimen franquista desde 1945 –el Vaticano, a través del Concordato con la Santa Sede (1953), y Estados Unidos, por medio de los ya relatados Pactos de Madrid (1953)–, un primer apoyo para dar comienzo a ese proceso de normalización internacional.<sup>50</sup>

Sobre la relación con Estados Unidos, que es el acontecimiento que realmente más vinculación tiene con nuestro objeto de estudio, cabría señalar, en primer lugar, que se trataba de un asunto de máxima urgencia para el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza (1975-1976), ya que estaba muy próxima la fecha de vencimiento del acuerdo bilateral firmado en 1970 y era urgente su renovación si se quería seguir manteniendo la conexión con Estados Unidos.<sup>51</sup>

Las negociaciones para conseguir tal objetivo ya habían comenzado bajo la dirección de Pedro Cortina (1974-1975) –el último ministro de Exteriores del régimen franquista–, que había rubricado un “acuerdo-marco” sobre la renovación en octubre de 1975.<sup>52</sup> De hecho, lo acordado durante la dictadura no difirió en exceso respecto a lo finalmente suscrito el 24 de enero de 1976, fecha en la que tuvo lugar la firma del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Estados Unidos.<sup>53</sup>

En este sentido, la principal novedad introducida por el primer Gobierno de la monarquía con respecto a los Ejecutivos anteriores fue la elevación del acuerdo a la categoría de Tratado, lo que constituía ya una clara señal de la predisposición norteamericana por la consecución de una cooperación más equilibrada entre los dos

---

<sup>49</sup> MORADIELLOS, Enrique: *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2000, pp. 185-199.

<sup>50</sup> VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España: del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2016, pp. 24-29.

<sup>51</sup> A este respecto, es interesante señalar las memorias de José María: AREILZA, José María de: *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977. También, del mismo autor: AREILZA, José María: *Cuadernos de la transición*, Barcelona, Planeta, 1983.

<sup>52</sup> VILLAR, Francisco: *La Transición exterior...*, pp. 26-27.

<sup>53</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, los siete Acuerdos Complementarios al mismo y ocho Canjes de Notas de 24 de enero de 1976 y del Acuerdo de Desarrollo del Tratado de Amistad y Cooperación, los Anexos de Procedimiento I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX-A, IX-B, X, XIII, XIV, XV, XVI y dos Canjes de Notas de 31 de enero de 1976*, 6 de noviembre de 1976, núm. 267, pp. 21911-21941.

Estados, dado el incipiente proceso de democratización que estaba experimentando España desde finales de 1975. Asimismo, el nuevo Tratado, pese a mantener todavía muchos de los desequilibrios arrastrados desde 1953, ya no hablaba de bases americanas sobre suelo español, sino de facilidades ofrecidas a los americanos sobre las bases españolas; ampliaba el volumen de ayuda relativa a programas no militares a 485 millones de dólares –representando más del 40% del total de ayuda presupuestada, 1.200 millones–; creaba un consejo hispano-americano que recordaba en su estructura y funcionamiento al del Consejo Atlántico de la OTAN; instituía un Estado Mayor Combinado de Planificación y Coordinación para asegurar la cohesión entre el sistema defensivo de la Alianza Atlántica y el de España; y explicitaba el apoyo estadounidense al proceso de integración española en la Comunidad Económica Europea.<sup>54</sup>

En todo caso, con el advenimiento de la democracia también comenzó a adquirir mayor protagonismo el actor que, junto con Estados Unidos, marcó el eje central del proceso de definición y concreción de la política de seguridad española durante la Transición: la OTAN.<sup>55</sup> En efecto, 1976 fue el año en el que tanto España, a través del discurso pronunciado por Carlos Arias Navarro en el Pleno de las Cortes,<sup>56</sup> como la Alianza Atlántica, mediante la aprobación de una resolución favorable a la incorporación de nuestro país a la OTAN,<sup>57</sup> evidenciaron su predisposición a estrechar sus vínculos.

No obstante, España hubo de recorrer un largo camino antes de convertirse en Estado miembro de la Organización del Atlántico Norte: en primer lugar, porque, inicialmente, algunos países aliados como Noruega, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido se

---

<sup>54</sup> Para un mayor desarrollo sobre el proceso de negociación del Tratado y sus resultados finales, véase: VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila...*, pp. 397-428; y POWELL, Charles: *El amigo americano...*, pp. 301-362.

<sup>55</sup> Así, cuestiones como la CSCE, la promoción del desarme en el seno de las Naciones Unidas, la integración en la Unión Europea Occidental, etc., tuvieron un desarrollo residual durante estos años, hasta el punto de haber considerado que su explicación no resultaba absolutamente imprescindible en el presente apartado. En cualquier caso, y tal y como hemos señalado con anterioridad, el papel que pudieron haber tenido los diferentes Gobiernos de UCD sobre estos asuntos será abordado brevemente en posteriores apartados.

En torno al papel de los diferentes Ejecutivos de UCD respecto a la OTAN, véase: CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez: diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD*, Madrid, UNED (Tesis Doctoral), 2016; y, más recientemente, CAPILLA CASCO, Ana: *La OTAN en el diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD: el papel de Javier Rupérez*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2019.

<sup>56</sup> ARIAS NAVARRO, Carlos: “Discurso pronunciado por Carlos Arias Navarro, Presidente del Gobierno, en el Pleno de las Cortes Españolas el 28 de enero de 1976”, en ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 213-214.

<sup>57</sup> “La OTAN abre sus puertas a España”, *ABC*, 19 de noviembre de 1976.

mostraron reticentes a su ingreso inmediato, pues cuestionaban que España hubiera alcanzado la madurez democrática necesaria como para poder formalizar su adhesión a la OTAN; en segundo lugar, porque, al menos hasta la década de los ochenta, gran parte de la opinión pública y de la clase política del mencionado país no vieron en la integración a dicha organización una cuestión prioritaria –dados los diferentes intereses estratégicos que tenía España con respecto a los aliados–; pero, sobre todo, por el lugar claramente secundario que tuvieron los asuntos de seguridad y defensa dentro del marco general de la política exterior española, dominada por la unánime voluntad de acceder a la Comunidad Económica Europea.<sup>58</sup>

La práctica inexistencia de declaraciones relativas a la Alianza Atlántica y la ausencia de referencias a la misma en los programas electorales de los diferentes partidos políticos nos eximen de mayores demostraciones. Es más, no fue hasta la Legislatura Constituyente, iniciada tras la victoria de Unión de Centro Democrático (UCD) en las elecciones generales de 1977, cuando un Gobierno tomara posición de manera evidente hacia la integración. Así, el 9 de marzo de 1978, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, en un discurso pronunciado ante el pleno del Senado, abandonaba la indefinición de la que había hecho gala hasta ese momento su Gobierno para declarar que el Ejecutivo de UCD rechazaba cualquier tipo de neutralidad política y que estaba dispuesto a buscar la fórmula adecuada para integrarse en la OTAN.<sup>59</sup> Cabe señalar, no obstante, que no todos los autores están de acuerdo en señalar esta fecha como el momento en el que el Gobierno de Adolfo Suárez definió su posición atlantista, puesto que en el mismo discurso también se observa que el asunto

---

<sup>58</sup> La distinta percepción de riesgos y necesidades de seguridad que entonces tenía España con respecto a los países de su entorno se debía a razones históricas, geográficas y culturales. Sobre las causas que se relacionan con la peculiar política de seguridad española durante la Transición, véase: PORTERO RODRÍGUEZ, Florentino: “La política de seguridad española”, en *Cuenta y razón*, núm. 38, 1988, pp. 51-56.

<sup>59</sup> *Diario de Sesiones del Senado*, 9 de marzo de 1978, núm. 9, pp. 459-461. Marcelino Oreja se refiere a ello en sus memorias: OREJA, Marcelino: *Memoria y esperanza: relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, pp. 246-249. Asimismo, tampoco debemos olvidar la entrevista realizada por el GHistRI al entonces ministro de Asuntos Exteriores: *Entrevista a Marcelino Oreja*, 13 de octubre de 2010, Archivo Oral de la Dimensión de la Transición Española (en adelante, AODITE). En este sentido, y fruto de las más de treinta entrevistas que el citado grupo de investigación realizó a diversos y muy destacados protagonistas de la Transición, se publicaron dos libros que muestran, muy acertadamente, la evolución de la política exterior española durante su transición y consolidación democráticas: PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (coords.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015; y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior de España: de la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018.

OTAN no se planteaba a corto plazo, sino como una cuestión que debía debatirse y sobre la que era necesaria alcanzar previamente un cierto consenso.<sup>60</sup>

En resumen, podemos afirmar que durante estos primeros años existió una voluntad manifiesta por parte del Gobierno por integrar a España en la Alianza Atlántica, pero que dicha voluntad no se encontraba entre sus decisiones prioritarias, en vista de las múltiples consecuencias que de la misma se podrían derivar. Efectivamente, los Pactos de la Moncloa –acuerdo firmado en octubre de 1977 por los principales partidos políticos españoles para adoptar una política económica que contuviera la galopante inflación del momento, cercana al 30%–<sup>61</sup> y el necesario consenso para la aprobación de un texto constitucional democrático, dificultaban que el Gobierno tomara decisiones en aquellas áreas en las que se corriera el riesgo de provocar conflictos con la oposición, como era el caso de la OTAN, organización sobre la que los partidos de izquierda ya habían mostrado su rechazo. Pero no solo eso, ya que se trataba esta de una cuestión difícil a nivel del propio partido de UCD, sostenido entonces en un difícil equilibrio. De hecho, a pesar de la definición atlantista de UCD, las diferencias en su seno eran patentes a la hora de precisar el ritmo que se debiera adoptar en el proceso de adhesión a la organización, el grado de integración en la misma, las implicaciones de la entrada con respecto a la relación bilateral con Estados Unidos e, incluso, a la hora de declararse abiertamente aliancistas o no, siendo el sector canario homogéneamente disidente.<sup>62</sup> Es más, la cuestión de la Alianza Atlántica fue motivo de divergencia hasta en el propio Gobierno, pues esta provocó “la desconexión e, incluso, la contradicción entre la acción exterior que trataba de desarrollar su ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, y la que personalmente desarrollaba Suárez, incidiendo este hecho negativamente en la necesaria coherencia y unidad de acción de la política exterior”.<sup>63</sup>

En efecto, frente a la posición claramente aliancista de Marcelino Oreja, Adolfo Suárez mostró una actitud ambigua y poco definida hacia el exterior. Aunque en alguna

---

<sup>60</sup> ALDECOA, Francisco: “Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales”, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 4, 1983, pp. 53-55.

<sup>61</sup> HERNÁNDEZ ANDREU, Juan: *Economía política de la Transición en España (1973-1980)*, Madrid, Editorial Complutense, 2004, pp. 50-51.

<sup>62</sup> BARBÉ, Esther: *España y la OTAN: la problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1981, pp. 165-170.

<sup>63</sup> ARENAL, Celestino del: “La posición exterior de España”, en COTARELO, Ramón (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), p. 397.

de la documentación que hemos podido consultar al respecto se señalaba que el presidente español había asegurado a nivel privado que, personalmente, él estaba a favor de la integración,<sup>64</sup> lo cierto es que, en la práctica, Suárez demostró tener una actitud zigzagueante e, incluso, reticente –tal y como afirmara Fidel Castro tras la visita del presidente español a La Habana en 1978–<sup>65</sup> con respecto al ingreso en la OTAN. Las razones que pudieran justificar tal actitud son diversas. A las ya mencionadas complicaciones derivadas de la dificultad de encontrar un consenso con la oposición en este ámbito o del mantenimiento del equilibrio dentro de su propio partido y de su Gobierno, se le añadían otras de carácter personal: desinterés por la política exterior; inexperiencia en política internacional; desconocimiento de idiomas, que le hacían privilegiar las relaciones con Latinoamérica; y un supuesto antinorteamericanismo y sentimiento nacionalista, herencia de su pasado franquista.<sup>66</sup>

Es precisamente en este contexto en el que se deben entender las disonancias que, desde septiembre de 1979, comenzaron a evidenciarse entre Moncloa y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Así, mientras Carlos Robles Piquer asistía en representación de España como país invitado a la VI Cumbre de los Países No Alineados en La Habana –en la que Castro le pidió que España no ingresara en la OTAN–<sup>67</sup> y Suárez recibía en Madrid al líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat,<sup>68</sup> aparentando promover así una política exterior un tanto tercermundista y neutralista, Oreja volvía a reafirmar en el Congreso de los Diputados la vocación atlantista del Gobierno.<sup>69</sup>

Las diferencias entre ambos se acentuaron todavía más si cabe a raíz de las polémicas declaraciones realizadas por Marcelino Oreja a *El País*, en las que señalaba que la incorporación de España a la Alianza Atlántica se podría producir antes de 1983

---

<sup>64</sup> BARRE: *Entretiens entre Barre et Suarez. Entretiens élargies*, 31 de agosto de 1977, Centre des Archives Diplomatiques de La Courneuve (en adelante, CADLC), Caja 4394, Carpeta “Relations politiques France-Espagne. Visites de personnalités politiques espagnoles en France: Visite du Roi et de la Reine d’Espagne : 27-29 octobre 1976”.

<sup>65</sup> MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política...*, p. 906.

<sup>66</sup> CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, p. 126; CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Sobre la transición exterior*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005, pp. 41-42; y ARMERO, José María: *Política exterior de España en la democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, pp. 53-54.

<sup>67</sup> “Castro pide a España que no ingrese en la OTAN”, *ABC*, 4 de septiembre de 1979.

<sup>68</sup> “El presidente Suárez recibirá hoy a Yasser Arafat en Madrid”, *El País*, 13 de septiembre de 1979.

<sup>69</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 18 de septiembre de 1979, núm. 6, pp. 3-47. También: *Entrevista a Marcelino Oreja*, 13 de octubre de 2010, AODITE; y OREJA, Marcelino: *Memoria y esperanza...*, pp. 331-334.

–fijando como fecha para el debate político 1981– si se cumplían dos condiciones: 1) que se impulsara la negociación de traspaso de la soberanía de Gibraltar a España; y 2) que se retomara el proceso de integración en la Comunidad Económica Europea (CEE).<sup>70</sup> Es precisamente esta última condición, unida al contexto en el que se producían las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores –la congelación, a iniciativa francesa, de la candidatura española a las Comunidades Europeas, el popularmente conocido como *giscardazo*–,<sup>71</sup> lo que ha llevado a algunos autores a asegurar que lo que realmente pretendió Oreja a través de esta entrevista fue utilizar la posible adhesión española a la OTAN como *bargaining chip* de cara al ingreso en el Mercado Común.<sup>72</sup>

No obstante, y aun sin negar la validez de tales afirmaciones, la documentación consultada nos ha permitido conocer que el principal desencadenante de la realización de estas declaraciones fue un asunto de política interna sobre el que, sin embargo, los especialistas en la materia apenas han centrado su atención.<sup>73</sup> Nos referimos a la moción de censura presentada por el PSOE a finales de mayo de 1980. Aunque la moción finalmente no prosperó, sí puso de manifiesto la debilidad parlamentaria del Gobierno de UCD, inmerso, además, en una crisis interna de partido, lo que fortaleció a su vez la imagen del PSOE. En estas circunstancias, según aseguró confidencialmente el encargado de las cuestiones vinculadas a la Alianza Atlántica dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores,<sup>74</sup> el ministro del Palacio de Santa Cruz, asumiendo que la moción había supuesto la ruptura del acuerdo tácito de consenso y de entendimiento que había existido hasta entonces entre los principales partidos políticos, decidió poner sobre la mesa la posibilidad de adherirse a la OTAN, una cuestión esta sensible para el

---

<sup>70</sup> “Marcelino Oreja: ‘Podemos adherirnos a la OTAN en corto plazo’”, *El País*, 15 de junio de 1980.

<sup>71</sup> NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa: “Lo que el ‘giscardazo’ silenció: el largo camino de la adhesión en perspectiva”, *Documento de trabajo presentado en la Universidad Complutense de Madrid*, 2011, pp. 1-19.

<sup>72</sup> Por ejemplo: MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio: “El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 26, 2011, p. 287.

<sup>73</sup> Así, aunque algunos autores, como Francisco Villar, se han referido en su obra a la necesidad de tener en cuenta el contexto interno en el que se produjeron las declaraciones, lo cierto es que no lo presentan como el desencadenante de las citadas declaraciones. VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España...*, pp. 49-50.

<sup>74</sup> Aunque en la fuente consultada no se dan nombres concretos, creemos que la persona a la que se refería Emmanuel Jacquin de Margerie –embajador francés en España– en su telegrama era a Carlos Fernández Espeso. A la sazón, encargado de la Subdirección General de Asuntos de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Espeso ha sido considerado por otros protagonistas del momento, como Javier Rupérez, como uno de los personajes clave en la elaboración de la posición gubernamental respecto a la OTAN durante aquellos años. En este sentido, véase: RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986, pp. 78-80, 168 y 226.

Parlamento, pero esencial dentro del programa político del Gobierno que, desde Asuntos Exteriores, se consideraba que serviría para arrinconar a la oposición y reforzar la posición del Ejecutivo.<sup>75</sup>

En cualquier caso, las declaraciones, además de provocar las críticas del PSOE y el PCE, contaron con la desaprobación de Adolfo Suárez, que no tuvo constancia previa de lo que Oreja tenía pensado anunciar en la entrevista de *El País*.<sup>76</sup> De hecho, tal y como relató en una entrevista realizada por el GHistRI el entonces director general de la Oficina de Información Diplomática (OID), Antonio de Oyarzabal, Adolfo Suárez, en los momentos previos a la celebración de un Consejo de Ministros previsto para el día siguiente de la publicación de la entrevista de *El País*, le dijo a Marcelino Oreja:

“¿Qué es esto? ¿Cómo has hecho estas declaraciones que yo no me he enterado? [...] Esto no puede ser porque realmente nosotros no estamos en esas condiciones, no tenemos por qué entrar en la OTAN. Es marcarnos ya claramente un futuro del que no estoy nada convencido; estamos atrayendo la atención de Rusia, estamos poniéndonos en una situación de gran peligro. Tú no te acordarás que aquí tenemos un problema terrorista y que Rusia está detrás y que esto puede dar lugar a que en este momento se nos venga abajo toda la política”.<sup>77</sup>

En este sentido, el propio Oreja también reconoció que: “Ahí [en relación a la mencionada entrevista] no tuve el respaldo del presidente y fue uno de los motivos que probablemente provocó mi salida”.<sup>78</sup> Así, el 3 de septiembre de 1980, Marcelino Oreja era cesado de su cargo y sustituido por José Pedro Pérez-Llorca.

Aunque finalmente fue el mismo José Pedro Pérez Llorca el encargado de gestionar la adhesión de España a la OTAN, no lo hizo teniendo a Adolfo Suárez como jefe de Gobierno, ya que el 29 de enero de 1981 Suárez presentaba su dimisión como presidente de forma irrevocable.<sup>79</sup> Si bien algunas personas como Javier Rupérez –a la

---

<sup>75</sup> MARGERIE, Emmanuel Jacquin de: *L’Espagne et l’OTAN*, 25 de junio de 1980, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”.

<sup>76</sup> Otros personajes políticos de relevancia en la época como José María de Areilza –antiguo ministro de Asuntos Exteriores, miembro de UCD y, durante la legislatura 1979-1982, diputado por Madrid de Coalición Democrática–, pese a su reconocido atlantismo, reconocieron que el momento escogido por el Gobierno para anunciar la posible entrada de España no fue el adecuado. *Entretien avec M. Jose Maria de Areilza, Comte de Motrico, sur la situation politique en Espagne (problème basque, remaniement ministériel)*, 7 de agosto de 1980, CADLC, Caja 4361, Carpeta “État politique Espagne”.

<sup>77</sup> *Entrevista a Antonio de Oyarzabal Marchesi*, AODITE, 11 de mayo de 2012.

<sup>78</sup> *Entrevista a Marcelino Oreja*, AODITE, 11 de octubre de 2010. A este respecto, véase también: OREJA, Marcelino: *Memoria y esperanza...*, pp. 409-412.

<sup>79</sup> Acerca de las razones de la dimisión, véase: DÍEZ MIGUEL, Darío: *Adolfo Suárez y el Centro Democrático y Social*, Valladolid, Universidad de Valladolid (Tesis Doctoral), 2017, pp. 38-39.

sazón, secretario de Relaciones Internacionales de UCD– han asegurado que Adolfo Suárez ya anunció a nivel interno su intención de integrar a España en la OTAN en sus últimos días al frente del Ejecutivo,<sup>80</sup> lo cierto es que la situación respecto a la Alianza Atlántica no presentó grandes novedades durante esos últimos meses, siendo Leopoldo Calvo-Sotelo, el sucesor de Suárez en la Presidencia del Gobierno, quien sí decidiera imprimir un cambio radical a la situación de permanente inmovilismo en la que se encontraba el proceso de adhesión a la Alianza Atlántica.

El político madrileño consideraba que la OTAN era una organización esencial en la defensa de la democracia, la libertad y los derechos humanos, que había garantizado las libertades en la Europa occidental frente a la amenaza soviética y que el ingreso en la misma era un paso más en el proceso español de normalización política, lo que permitiría, junto con el ingreso en las Comunidades Europeas, el definitivo anclaje de España en la historia de la Europa más avanzada.<sup>81</sup> A las causas personales de Calvo-Sotelo se le sumaban otras razones, de carácter coyuntural, que acabaron determinando el definitivo ingreso de nuestro país a la organización antes de que acabara su Legislatura. Entre ellas podemos señalar, en primer lugar, la desmembración política de UCD que, ya entonces, tras la dimisión de Suárez, se consideraba irreversible e inminente. De este modo, ante el carácter de relativa interinidad de su Gobierno y deseo de culminar su labor de normalización política, Calvo-Sotelo decidió promover el ingreso español en la OTAN.

Además, cabría tener en cuenta la relación que se estableció entre el ingreso en la Alianza Atlántica y el desatracamiento de las negociaciones para la entrada de España a las Comunidades Europeas, el gran objetivo de la política exterior española. Igualmente importante fue la renovación del Tratado con los Estados Unidos, que el primer Gobierno de la monarquía había firmado en 1976 y cuya vigencia caducaba el 21 de septiembre de 1981. Era propósito del Gobierno español proceder a una negociación en profundidad del acuerdo bilateral y obtener de Estados Unidos un tratamiento de alianza formal. Las negociaciones comenzaron formalmente en mayo de 1981, cuando el Gobierno no había iniciado todavía el trámite parlamentario para adherirse a la

---

<sup>80</sup> RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, pp. 16-17. De todos modos, el propio Rupérez dudaba más adelante en sus memorias sobre si Suárez hubiera apostado realmente por la integración en caso de que este hubiese continuado en la presidencia del Gobierno. *Ibidem*, p. 22.

<sup>81</sup> PORTERO, Florentino: “La política de seguridad...”, pp. 480-481. En este sentido, véase también: LAFUENTE DEL CANO, Jorge: *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa*, Valladolid, Universidad de Valladolid (Tesis Doctoral), 2015.



Alianza, y sirvieron únicamente para que la delegación española constatará la escasa disposición norteamericana para alterar sustancialmente la relación bilateral sin que antes se produjera el ingreso en la OTAN.

Del mismo modo, deberíamos referirnos al intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.<sup>82</sup> Los problemas derivados de la crisis económica, las dificultades del Gobierno para articular una nueva organización territorial del Estado, las acciones terroristas protagonizadas por ETA, así como la resistencia de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas a aceptar un sistema democrático –siendo especialmente relevante en este sentido la legalización del Partido Comunista en abril de 1977–, alentaron a ciertos sectores del Ejército a intervenir en el proceso político que se había venido desarrollando desde la muerte de Franco.

Ya en noviembre de 1978 se había producido la Operación Galaxia, una intentona golpista contra el Gobierno de Suárez que fue desarticulada antes de su ejecución.<sup>83</sup> Sin embargo, el 23 de febrero de 1981, nada ni nadie pudo impedir que un pelotón de guardias civiles comandados por el teniente coronel Antonio Tejero irrumpiera en el Congreso de los Diputados mientras se votaba la investidura como nuevo presidente de Leopoldo Calvo-Sotelo. Al mismo tiempo, los militares golpistas anunciaron la pronta llegada de una “autoridad militar competente” –el llamado “elefante blanco”–, que, supuestamente, debería hacerse con las riendas del golpe.<sup>84</sup> La situación se agravó todavía más si cabe tras la decisión del teniente general Jaime Milans del Bosch de sacar los tanques a las calles de Valencia y declarar el estado de excepción, con lo que el riesgo de que el golpe fuera secundado en otras regiones militares se incrementaba.

---

<sup>82</sup> Aunque es mucha la bibliografía elaborada en torno a esta cuestión, podríamos destacar: BUSQUETS, Julio, AGUILAR, Miguel Ángel y PUCHE, Ignacio: *El Golpe: anatomía y claves del asalto al Congreso*, Barcelona, Ariel, 1981; URBANO, Pilar: *Con la venia...Yo indagué el 23-F*, Barcelona, Argos Vergara, 1982; FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media. El enigma del 23-F*, Madrid, Taurus, 2000; PALACIOS, Jesús: *23-F: el golpe del CESID*, Barcelona, Planeta, 2001; CALDERÓN FERNÁNDEZ, Javier y RUIZ PLATERO, Florentino: *Algo más que el 23-F. Testimonios y vivencias en torno a la Transición española*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2004; CERCAS, Javier: *Anatomía de un instante*, Barcelona, Random House Mondadori D.L., 2009; LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “Anatomía de un “asunto interno”. La actitud del gobierno estadounidense ante el 23-F”, *Ayer*, núm. 84, 2011, pp. 183-205; o TROUVÉ, Matthieu: “Le poids des mots, le choc des photos: le lieutenant-colonel Tejero aux Cortès le 23 février 1981”, *Parlement(s) Revue d'histoire politique*, núm. 12, 2017, pp. 241-248.

<sup>83</sup> PRESTON, Paul: *The Triumph of Democracy in Spain*, Londres, Routledge, 2004, pp. 109-111; MUÑOZ BOLAÑOS, Roberto: “«Operación Galaxia»: Primera intentona golpista de la Transición”, *Historia del Tiempo Presente*, núm. 20, 2012, pp. 119-142; y MUÑOZ BOLAÑOS, Roberto: “Militares y civiles: movimientos involucionistas en el proceso de transición y consolidación democrática (1975-1986)”, *La Albofía: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 15-37

<sup>84</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media. El enigma del 23-F*, Madrid, Taurus, 2000, p. 218.

Finalmente, la intervención del rey en televisión, donde ordenó expresamente a los militares sublevados que se retirasen a sus cuarteles, acabó resultando decisiva para que, al día siguiente, los asaltantes a las Cortes se entregaran tras haber liberado a los diputados retenidos, concluyendo la situación de crisis con una multitudinaria manifestación que evidenció el apoyo social al proceso democrático en España.

Es cierto que el anuncio de Calvo-Sotelo de integrar a España en la OTAN se produjo días antes del golpe,<sup>85</sup> pero, en cualquier caso, el 23-F y la conmoción que este produjo, hizo patente la necesidad de modernizar las Fuerzas Armadas para facilitar la ansiada consolidación del régimen democrático en el país, añadiéndose, por tanto, una causa más a las razones que el Gobierno esgrimía para tomar la decisión de ingresar en la OTAN, que se veía como un instrumento modernizador para el Ejército español.

Por último, no cabría desestimar tampoco la llegada de Reagan al poder y el recrudescimiento de la situación internacional –con el desarrollo de la denominada como Segunda Guerra Fría– como factores decisivos en la toma de decisión del presidente, tal y como hemos expuesto más detenidamente en el apartado referente al contexto internacional de nuestro objeto de estudio.<sup>86</sup>

El intento fallido de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 paralizó momentáneamente el proceso de adhesión a la organización, pero una vez superada la difícil coyuntura interior, el programa de actuación en materia de política exterior del Gobierno de Calvo-Sotelo volvió a adquirir la importancia perdida. De este modo, el

---

<sup>85</sup> Más concretamente, fue el 18 de febrero de 1981 cuando Leopoldo Calvo-Sotelo indicó ante el Congreso de los Diputados que: “el Gobierno que aspiro a presidir reafirma su vocación atlántica, expresamente manifestada por la Unión de Centro Democrático, y se propone iniciar las consultas con los Grupos Parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en que España estaría dispuesta a participar en la Alianza”. CALVO-SOTELO, Leopoldo: “Discurso de investidura. Referencias a la política exterior de 18 de febrero de 1981”, en ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN...*, pp. 225-227. El entonces director general para Europa y Asuntos Atlánticos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Juan Durán-Loriga, ha señalado en diversas ocasiones que fueron, precisamente, Carlos Fernández Espeso, encargado de la Subdirección General de Asuntos de Seguridad, y él, quienes apostaron por la adopción de esta versión, puesto que Calvo-Sotelo barajaba otras dos versiones adicionales que no convencían a ninguno de los dos por ser demasiado tibias o excesivamente contundentes. DURÁN-LORIGA, Juan: “La entrada de España en la Alianza Atlántica”, en VV.AA.: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999, p. 86. La referencia mencionada puede ser encontrada de forma prácticamente idéntica en: DURÁN-LORIGA, Juan: *Memorias Diplomáticas*, Madrid, Siddharth Mehta Ediciones, 1999.

<sup>86</sup> RODRIGO, Fernando: “La inserción de España en la política de seguridad occidental”, en GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 89-92 y VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN*, Madrid, Siglo XXI de España Editores/Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1996, pp. 69-78.

primer ministro, durante una visita realizada en abril del mismo año a la RFA, anunció su decisión de iniciar de manera inmediata el procedimiento de ingreso de España en la OTAN.<sup>87</sup> A partir de entonces, los acontecimientos a nivel interno se desarrollaron con bastante celeridad: el 29 de octubre, el Congreso de los Diputados aprobaba por mayoría simple –con 186 votos a favor y 146 en contra– el ingreso de España en la OTAN, decisión que era ratificada por el pleno del Senado el 26 de noviembre. El texto aprobado prohibía el almacenamiento o instalación de armamento nuclear en el país sin la previa autorización de las Cortes y recomendaba que el ingreso sirviera para garantizar la seguridad de todo el territorio español –peninsular y extrapeninsular–, para poder avanzar así en el contencioso gibraltareño y poder acelerar el proceso de incorporación a las Comunidades Europeas.<sup>88</sup> Tras la autorización de las Cortes Generales, el Ejecutivo, a través del embajador español en Bruselas, Nuño Aguirre de Cárcer, presentaba, el 2 de diciembre, la solicitud de adhesión. Finalmente, el 30 de mayo de 1982, España se convertía en el decimosexto miembro de la Organización del Atlántico Norte.<sup>89</sup>

El ingreso, sin embargo, no fue tan fácil como pudiera desligarse de lo señalado en el párrafo anterior. A nivel interno, la decisión del Gobierno de Calvo-Sotelo de integrar a España en la Alianza tuvo dos grandes consecuencias, estrechamente vinculadas entre sí y que analizaremos con mayor detenimiento en el siguiente apartado por el indiscutible protagonismo del PSOE en ambas: una de carácter político, al generarse un intenso debate parlamentario; y otra de signo social, al desencadenarse enormes movilizaciones populares contra el ingreso. Además, no debíamos tampoco olvidar aquí el difícil proceso de negociación que se estableció entre España y los Estados miembros de la OTAN, en primera instancia, para adherirse a la organización, y, en segundo lugar, para definir su posición en el seno de la misma una vez aprobada su adhesión.

En referencia a las conversaciones mantenidas antes del ingreso, deberíamos señalar primeramente que, tal y como hemos intentado demostrar en anteriores apartados,

---

<sup>87</sup> COMAS, José: “Schmidt cambió de opinión tras el 23 de febrero”, *El País*, 23 de abril de 1981.

<sup>88</sup> De poco sirvieron estas recomendaciones puesto que, pocos meses más tarde, la OTAN, a través de su secretario general Joseph Luns, recordaba que la incorporación en la Alianza Atlántica no aceleraría el ingreso en la CEE, no aseguraría la defensa de Ceuta y Melilla y no ofrecería garantías de resolver el conflicto de Gibraltar. VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión publicada...*, pp. 136-138.

<sup>89</sup> Para conocer más detalladamente el calendario de actuación seguido en el proceso de integración de España en la OTAN, véase: MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio: “El referéndum sobre la permanencia...”, pp. 289-291.

España poseía unas características propias que le hacían muy atractiva para la OTAN. Además de las cuestiones de orden político/simbólico –integración de una nueva democracia en la Alianza Atlántica que demostrara al mundo la capacidad de sugestión de la organización, incluso en tiempos de crisis–, la integración de España podría implicar: 1) la adhesión de un buen número de fuerzas que, pese a su retraso tecnológico –especialmente palpable en el caso del Ejército de Tierra, estando la Armada y el Ejército del Aire bastante más adaptados a los estándares OTAN–, podrían suponer en el futuro un buen refuerzo del marco defensivo de la Alianza, habida cuenta de su potencialidad económica y su industria de defensa competitiva;<sup>90</sup> y 2) la incorporación de un país con unas cualidades extraordinarias a nivel geoestratégico, contando con una barrera natural –los Pirineos– ideal para la retaguardia y la reacción rápida, con una doble fachada –mediterránea y atlántica– de acceso al mar y con una posición estratégica para el traslado al Norte de África y Oriente Medio, siendo, en definitiva, un territorio esencial en la conformación de una entidad estratégica –conformada por las islas Canarias, Madeira, las Azores, Gibraltar y la Península Ibérica– que asegurara la defensa del Atlántico Este.<sup>91</sup>

En estas circunstancias, resulta comprensible por qué, tras el advenimiento de la democracia, las relaciones entre las Fuerzas Armadas españolas y el Ejército de la OTAN se aceleraron. El principal motivo de esta profundización de las relaciones se encuentra en la constitución del Estado Mayor Combinado de Planificación y Coordinación previsto por el Tratado firmado entre España y Estados Unidos en enero de 1976. Compuesto inicialmente –por la parte española– por el director general de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Antonio Elías Martinena (1976-1979), y el de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Juan Durán-Loriga y Rodrigáñez (1976-1979), así como por el contralmirante Luis Rafael Martínez-Cañavate Ballesteros, jefe de la división estratégica del Alto Estado Mayor, este comité tenía como función principal la progresiva introducción de España en los circuitos de la Alianza Atlántica, bien fuera a través del intercambio de información militar sobre la OTAN, de la visita periódica de

---

<sup>90</sup> *Le Traité de coopération et d'amitié hispano-américain de 1976 et la question de son renouvellement*, 11 de abril de 1982, CADLC, Caja 5176, Carpeta “L’Espagne et les États-Unis. Les relations hispano-américaines et le traité hispano-américain”.

<sup>91</sup> *NATO's 16th Nation: Spain's Prospective Role*, septiembre de 1982, CIA Records Search Tool (en adelante, CREST); y *Les implications stratégiques de l'entrée de l'Espagne dans l'Alliance Atlantique*, 4 de abril de 1982, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

representantes de la organización –generalmente norteamericanos–, de la puesta al día de las reuniones realizadas por el Comité de Planes de Defensa, de la asistencia a ejercicios militares de la Alianza –como el celebrado en la base aérea alemana de Ramstein–, o de la participación en ejercicios multilaterales con socios de la OTAN –como los ejercicios navales “Guerra de las Minas”, realizado en el mar del Norte, “Sardinia”, desarrollado en Italia, o “Latinus”, ejecutado en el Mediterráneo occidental–.<sup>92</sup>

En cualquier caso, los contactos militares preliminares entre España y la OTAN no deben vincularse exclusivamente a la labor ejercida en virtud del Tratado hispano-norteamericano de 1976, dado que, durante los últimos años de la década de los setenta, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) envió a varias delegaciones españolas a los cuarteles generales de la Alianza, siendo estas recibidas por personas tan relevantes como Alexander Haig, entonces comandante supremo aliado en Europa (1974-1979), o Joseph Luns, secretario general de la OTAN (1971-1984). Asimismo, el Estado Mayor del Ejército encargó al CESEDEN la elaboración de un informe en el que se presentaran, desde un punto de vista estrictamente militar, las ventajas e inconvenientes de una hipotética entrada de España en la OTAN.<sup>93</sup>

De todos modos, y pese a lo dicho, las relaciones entre España y la OTAN, al menos hasta la llegada al poder de Leopoldo Calvo-Sotelo en febrero de 1981, fueron muy limitadas, especialmente a nivel político. Así, si bien hubo algunos contactos puntuales,<sup>94</sup> lo cierto es que, ni el Gobierno de Adolfo Suárez, ni los Estados miembros de la OTAN, se mostraron por la labor de acelerar el ingreso de España en la

---

<sup>92</sup> ROCALVE, P.: *L'Espagne et l'OTAN*, 9 de marzo de 1978, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”.

<sup>93</sup> Aunque no podamos asegurar que sean los mismos que señalamos arriba, en el Archivo de la Fundación Pablo Iglesias existe una gran cantidad de documentación sin fechar, pero que procede del CESEDEN y que, casi con total seguridad, corresponde a la etapa anterior a la llegada al poder del PSOE. Además, estos documentos atienden, precisamente, a las implicaciones militares de la entrada de España en la OTAN: *Documentos del CESEDEN en torno a la OTAN (1-32)*, Archivo de la Fundación Pablo Iglesias (en adelante, AFPI), Caja 117-G-3, Carpeta “Informes sobre la cuestión de España y la Alianza Atlántica”. También hemos podido consultar: *Posible integración de España en la NATO*, mayo de 1976, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), que analiza las ventajas e inconvenientes de una posible integración española en la OTAN desde múltiples perspectivas.

<sup>94</sup> RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, pp. 58-63; y MARGERIE, Emmanuel Jacquin de: *Passage de M. Ruperez à Evère*, 17 de enero de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

organización, en vista de la oposición del PSOE, de ciertos sectores del Ejército y de la necesidad de consolidar determinados aspectos de la política interior del país.<sup>95</sup>

De esta manera, no fue hasta la enunciación, el 18 de febrero de 1981, del discurso de investidura del nuevo candidato a la presidencia del Gobierno, cuando verdaderamente comenzaron a acelerarse los contactos entre ambas partes. En efecto, desde marzo de ese mismo año, el nuevo Gobierno de UCD empezó a entablar conversaciones informales, pero secretas, con los distintos países miembros de la OTAN. De esta forma, se pretendía contar con una valoración general sobre la opinión que los socios atlánticos pudieran tener acerca de la entrada de España en la organización, dado que, para adherirse a esta, era necesaria una invitación unánime por parte de la Alianza; invitación que, sin embargo, no se produciría hasta que el Gobierno español indicase formalmente que estaba en condiciones de recibirla –o dicho en otras palabras, cuando se supiese seguro de que su candidatura sería acogida unánimemente por la OTAN–.<sup>96</sup>

En las primeras reuniones, Noruega y Dinamarca, gobernados por partidos socialdemócratas, mostraron algunos recelos al ingreso, especialmente tras el desencadenamiento del 23-F. También Reino Unido emitió una inicial –aunque tímida– disconformidad sobre la adhesión –por la cuestión de Gibraltar–.<sup>97</sup> Igualmente, países como la RFA o Italia, presionados por una opinión pública muy crítica con la instalación en sus respectivos territorios de los “euromisiles”, desconfiaron de la posición de desnuclearización del territorio nacional aprobada por las Cortes Generales en octubre de 1981,<sup>98</sup> temiendo que España pudiera convertirse finalmente en un obstáculo a la hora de llevar en adelante el proceso de modernización de los misiles de la OTAN.<sup>99</sup> Las conversaciones mantenidas por el Gobierno de UCD con estos países, en las que el primero trató de tranquilizar a sus socios dando muestras de su

---

<sup>95</sup> *L'Espagne et l'OTAN*, 22 de junio de 1977, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”; y *L'Espagne et l'Alliance Atlantique*, 26 de octubre de 1977, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”

<sup>96</sup> DURÁN-LORIGA, Juan: “La entrada de España...”, p. 87.

<sup>97</sup> JESSEL: *Espagne-OTAN*, 31 de marzo de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

<sup>98</sup> BAYÓN, Félix: “La declaración ‘desnuclearizadora’ de las Cortes”, *El País*, 15 de febrero de 1985.

<sup>99</sup> ROSE, Clive: *Spanish Accession to NATO: The First Phase*, 18 de diciembre de 1981, National Archives of United Kingdom (en adelante, NAUK), Caja FCO 46/2993, Carpeta “Spain and NATO. Part A”.

pragmatismo y flexibilidad,<sup>100</sup> fueron más que suficientes para que, finalmente, la RFA o Italia dieran su apoyo inequívoco al ingreso,<sup>101</sup> llegándose incluso a convertir, especialmente en el caso de la RFA, en uno de los países que más esfuerzos realizaron por promover la incorporación de España a la Alianza.<sup>102</sup>

En todo caso, las dificultades para conseguir la aprobación unánime de la OTAN fueron apareciendo de manera progresiva. En este sentido, podemos destacar a Portugal, quien, pese a mostrar su entusiasmo por que España entrara en la organización; por que esta pudiera consolidar sus recién constituidas instituciones democráticas; o por que, con su ingreso, por fin se unificara la entidad geoestratégica de la OTAN en el Atlántico Este, advirtió, al mismo tiempo, que para la ciudadanía portuguesa resultaría muy difícil aceptar que su Gobierno accediera a la adhesión de un país que obligaría a reconfigurar la estructura militar integrada de la organización y que, en consecuencia, mermaría el liderazgo del que disfrutaba Portugal en el mando de IBERLANT.<sup>103</sup> Es por todo ello por lo que, desde el país vecino, se exigió que la entrada de España en la OTAN tuviera que estar supeditada a determinadas garantías, como la preservación de la estructura territorial y de mandos del momento.<sup>104</sup>

Aun con todo, finalmente, fueron los Países Bajos y Grecia –aparentemente poco afectados por la adhesión de España– los dos países que mayores trabas pusieron al ingreso español. En lo concerniente a los Países Bajos, aunque inicialmente se mostraron favorables a aceptar la candidatura española,<sup>105</sup> fueron moderando paulatinamente su posición, hasta el punto de llegar a afirmar que su postura inicial –ratificada en la reunión ministerial de la OTAN de diciembre de 1981– no podía ser

---

<sup>100</sup> En este sentido, el propio José Pedro Pérez-Llorca, al ser preguntado por los distintos socios de la OTAN sobre sus declaraciones en la prensa, en las que dijo que España no procedería a ningún despliegue de armas nucleares, “ni ahora ni cuando se entre en la OTAN”, reconoció que los términos importantes de la declaración eran, precisamente, aquellos que indicaban que no se introducirían armas nucleares –“cuando se entre en la OTAN”–, dejando abierta, de esta manera, la posibilidad de sí hacerlo en el futuro –entendiendo, por tanto, “cuando se entre en la OTAN”, como el momento exacto del ingreso–. DELAYE, Raoul: *Espagne, OTAN et le nucléaire*, 1 de octubre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

<sup>101</sup> JESSEL: *Entretiens de M. Luns (I)*, 20 de noviembre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

<sup>102</sup> ARNAUD: *Session ministérielle du Conseil. Séance "très restreinte" du 10 décembre*, 11 de diciembre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> TEBBIT, K.R.: *Portugal/Spain/NATO*, 3 de abril de 1981, NAUK, Caja FCO 46/2611, Carpeta “Spain and NATO. Part B”.

<sup>105</sup> BELENET, R. de: *Adhésion de l'Espagne à l'OTAN*, 3 de diciembre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

considerada como definitiva, habida cuenta de la hostilidad mostrada por el Congreso de los Diputados ante dicho proceso y la incertidumbre sobre la consolidación de la democracia en España.<sup>106</sup> El retraso en la ratificación del Parlamento holandés sobre el ingreso hizo temer el bloqueo de la situación,<sup>107</sup> si bien finalmente se consiguió contar con su voto, evitándose así la paralización de la propuesta de ingreso española.

El caso de Grecia fue mucho más complejo que el ya desarrollado para los Países Bajos, puesto que su bloqueo no se limitó a un simple retraso en la ratificación por parte de su Parlamento, sino que abarcó diversos problemas de fondo. El primero tuvo relación con la designación, a finales de octubre de 1981, del candidato socialdemócrata del PASOK, Andreas Papandreu. En una campaña electoral que compartió muchas similitudes con la realizada por el PSOE al año siguiente en España, el PASOK prometió la renegociación de los acuerdos firmados con Estados Unidos sobre las bases instaladas por este último país en el territorio griego, así como una revisión general de las relaciones con la Alianza Atlántica.

En este contexto, resulta lógico pensar que la delegación griega, en una posición que pudiéramos considerar como de solidaridad con sus colegas socialistas en España, afirmara que su país no estaba en disposición de aceptar la entrada española en la OTAN y que, por tanto, se limitaría a acusar la recepción de la petición de ingreso del Gobierno de Calvo-Sotelo, evitando, de esta manera, una declaración positiva en este sentido en la reunión ministerial del Consejo Atlántico prevista para los días 10 y 11 de diciembre de 1981.<sup>108</sup> Los argumentos ofrecidos a este respecto vinieron dados por la negativa griega a participar en lo que creían que supondría un elemento más con el que contribuir a incrementar la tensión entre bloques, en vista del recrudecimiento de la situación internacional desde finales de 1979 y la amenaza vertida por la Unión Soviética en 1978, quien aseguró que, si España finalmente ingresara en la OTAN, forzaría la entrada de Yugoslavia en el Pacto de Varsovia, pudiendo reequilibrar de este modo la correlación de fuerzas de ambos bloques.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> *Adhésion de l'Espagne à l'Alliance Atlantique*, 14 de enero de 1982, CADLC, Caja 5174, Carpeta "Espagne et Alliance Atlantique".

<sup>107</sup> HAIG, Alexander: *Sin nombre*, 27 de noviembre de 1981, NAUK, Caja FCO 9/3286, Carpeta "Spain and NATO. Part G".

<sup>108</sup> BELENET, R. de: *Adhésion de l'Espagne à l'OTAN*, 3 de diciembre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta "Affaires militaires. Espagne-OTAN".

<sup>109</sup> En cualquier caso, Yugoslavia, actor involuntario en todo este asunto, ya había asegurado que, con independencia de lo que sucediera con España, no accedería bajo ningún concepto a las presiones



En cualquier caso, los recelos de Grecia al ingreso de España en la Alianza venían dados, más que por todo lo hasta ahora indicado, por sus intereses particulares en la organización. En el apartado de la contextualización internacional ya hemos advertido que la crisis del flanco Sur, acaecida a lo largo de la década de los setenta, vino en buena medida motivada por la disputa greco-turca por Chipre.

No obstante, las desavenencias entre estos dos países también se vieron influidas durante todos esos años por su lucha por el control del mando de responsabilidad de la OTAN en el mar Egeo. Los mandos en el Mediterráneo oriental estaban basados en el documento del Comité Militar MC38/4, que abordaba la relación de mandos para todo el Mediterráneo, no solo para el Adriático, el Egeo y el mar Negro, sino también para las aguas cercanas a Gibraltar y las situadas en la parte occidental de Italia. Consiguientemente, la entrada de España en la estructura militar integrada de la Alianza, obligaría a reformular los principios del MC38/4; cosa que los griegos, con un mayor control sobre el Egeo que Turquía, se negaron a permitir. Así, y pese a la antigüedad del documento –25 años por aquel entonces–, su escasa validez doctrinal –al no estar basado en un concepto de fuerza operativa flexible, sino encuadrado en un marco geográfico rígido–, y la controversia generada en torno al mismo –Turquía ya había insistido desde la década de los sesenta en la necesidad de actualizar el mencionado documento, llegando incluso a declararlo nulo en 1974–, la delegación griega anunció que no firmaría el protocolo de adhesión de España en la OTAN, a no ser que en este se hiciera mención específica a que el ingreso de España no determinaría la reelaboración del MC 38/4.<sup>110</sup>

Finalmente, y ante la necesidad de contar con el voto afirmativo de todos los Estados miembros de la organización, la Alianza acabó transigiendo en las demandas griegas, lo que explica que el protocolo de adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte, firmado el 10 de diciembre de 1981, contuviera una nota al pie en la que se especifica que “la República Helénica declara solemnemente que no aceptará ningún cambio en

---

soviéticas de formar parte del Pacto de Varsovia. *Compte-rendu de la réunion REPAN-SDGN*, 9 de diciembre de 1978, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”.

<sup>110</sup> TEBBIT, K.R.: *Portugal/Spain/NATO*, 3 de abril de 1981, NAUK, Caja FCO 46/2611, Carpeta “Spain and NATO. Part B”; *NATO’s 16th Nations: Spain’s Prospective Role*, septiembre de 1982, CREST; y ROSE, Clive: *Spanish Accession to NATO: the First Phase*, 18 de diciembre de 1981, NAUK, Caja FCO 46/2993, Carpeta “Spain and NATO. Part A”.

los límites del mando naval del área del MEDEAST, ya que estos están determinados en función de importantes documentos de la OTAN, en particular el MC 38/4”.<sup>111</sup>

Una vez superadas estas dificultades, el 30 de mayo de 1982 se pudo anunciar que España se convertía, de manera oficial, en el decimosexto miembro de la Alianza Atlántica. Sin embargo, los problemas continuaron tras el cierre del capítulo del ingreso, ya que, tras la formalización del mismo, se inició el proceso de negociaciones entre España y la OTAN para dilucidar el encaje de la primera en la estructura orgánica de la organización.

Las primeras discrepancias surgieron desde el propio Gobierno. Según señala Florentino Portero, mientras que el ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, defendía una integración rápida, abogando por situar a España bajo el mando SACEUR –mando supremo en Europa–, el ministro de Defensa, Alberto Oliart, apostaba por la negociación de un mando propio para España, que atendiera a su doble fachada mediterránea y atlántica, pero que respetara el mando subordinado IBERLANT –bajo dominio portugués y dependiente del mando del Atlántico, SACLANT–. Finalmente, se optó por una vía intermedia, en la que España se integraría en el mando europeo, pero obligando a SACLANT a ceder “el espacio atlántico que transcurre entre el Trópico de Cáncer y Gibraltar, incluyendo las Canarias y excluyendo Madeira y el resto de los espacios de soberanía portuguesa”.<sup>112</sup> Este diseño, además, preveía también recoger las competencias del MEDOC, antiguo mando francés, y poner bajo su control al mando de cuarto nivel del GIBMED, situado en Gibraltar y dominado por el Reino Unido. Se trataba, en definitiva, de crear un mando de segundo nivel –solo por debajo del de SACEUR– que se sumara a AFNORTH, AFCENT y AFSOUTH, que sería dividido en dos para la creación del mando español, cuya propuesta de denominación era la de AFWEST (vid. Mapa 1 y Cuadro 1).<sup>113</sup>

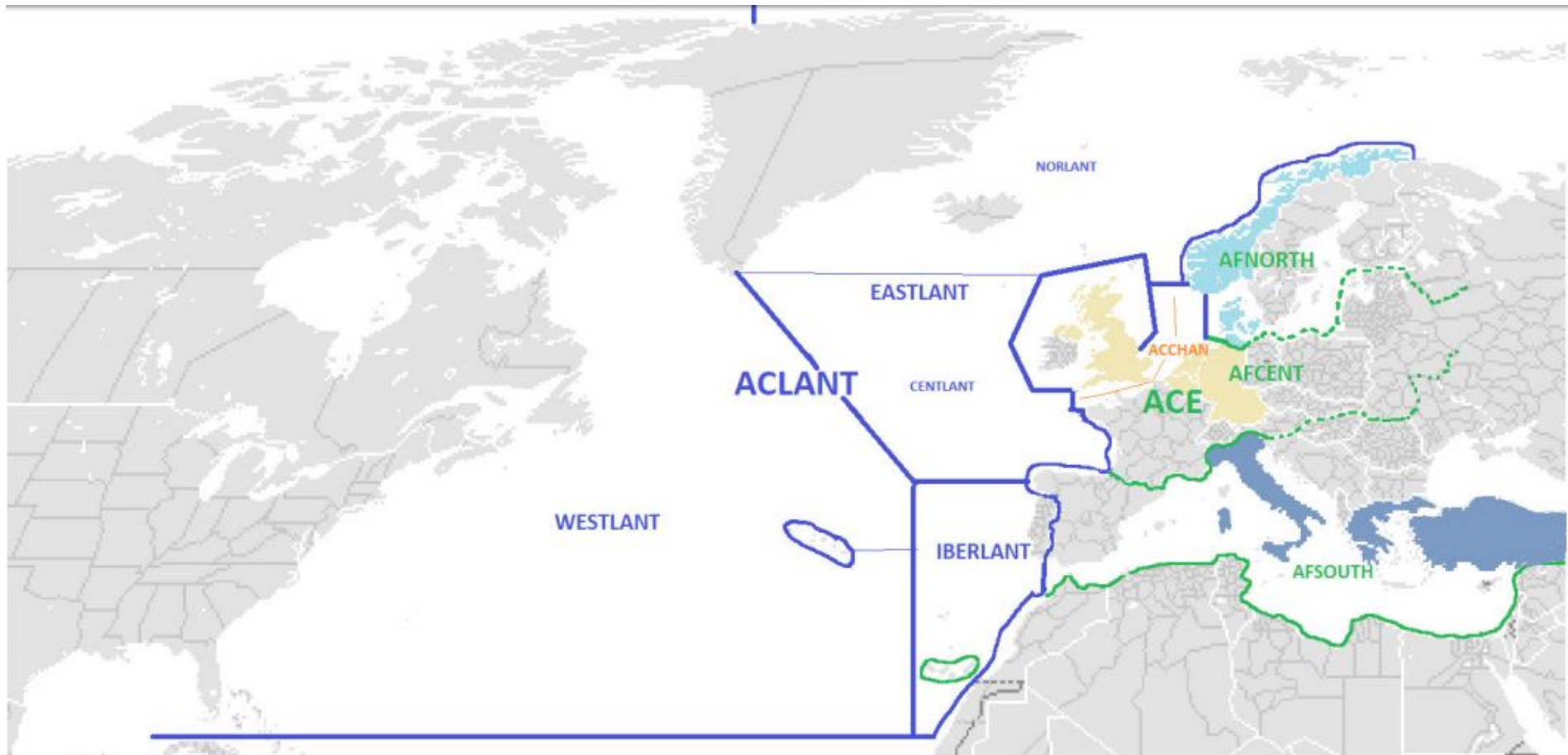
---

<sup>111</sup> Ibídem; ARNAUD: *Session ministérielle du Conseil. Séance "très restreinte" du 10 décembre*, 11 de diciembre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN” ; y *Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of Spain*, 10 de diciembre de 1981, AOTAN, disponible en línea: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23106.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23106.htm) [Última visita: 09/07/2019].

<sup>112</sup> RUPÉREZ, Javier: “España en la OTAN: la participación en el sistema militar integrado”, en VV.AA.: *España dentro de la Alianza Atlántica*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales 1986, pp. 103-104. Visto en: PORTERO, Florentino: “La política de seguridad...”, pp. 483-484.

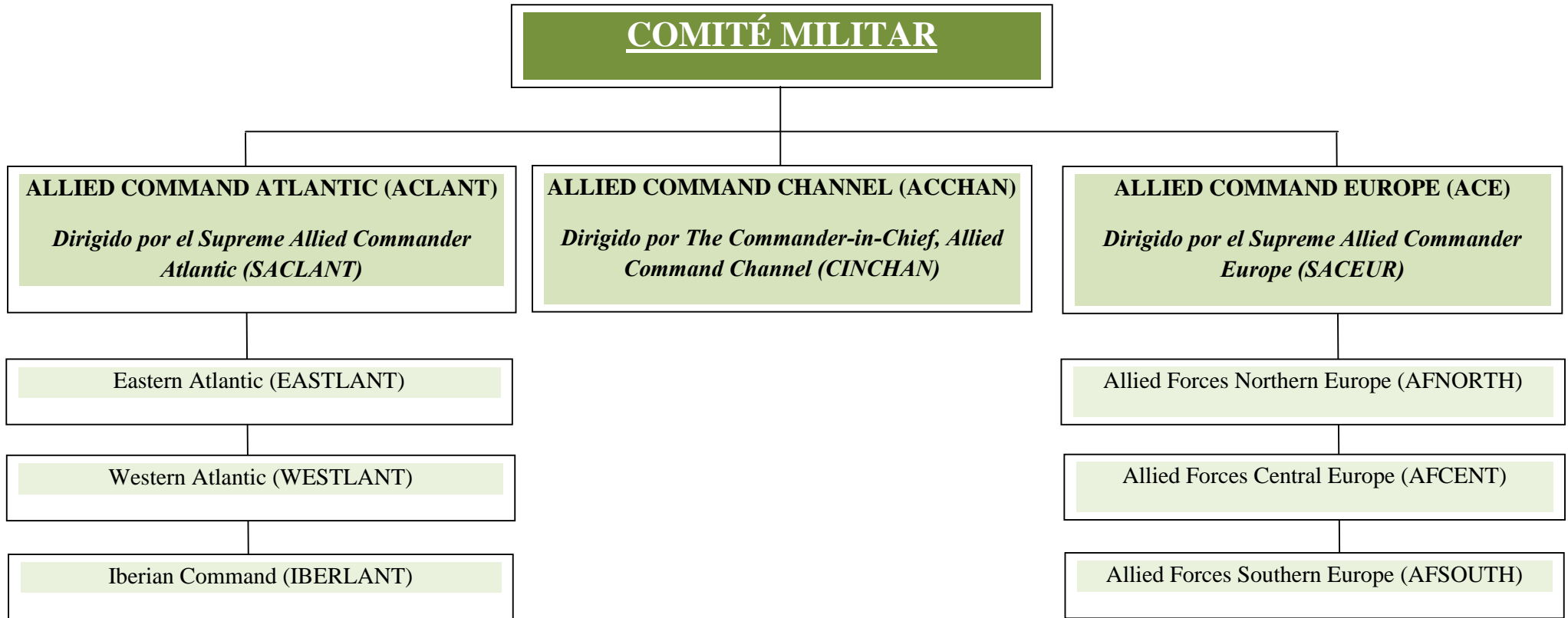
<sup>113</sup> LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador: “España y la OTAN: pasado, presente y futuro”, *Política exterior*, vol. I, núm. 1, 1987, pp. 115-117.

Mapa 1. Distribución territorial de la estructura de mandos militares de la OTAN antes del final de la Guerra Fría<sup>114</sup>



<sup>114</sup> A decir verdad, esta estructura de mandos corresponde a la de los años 1994-1999. Fue, de todos modos, la misma estructura sobre la que se organizaron los mandos de la OTAN hasta la caída del muro de Berlín, a excepción de la expansión del mando subordinado del SACEUR, AFCENT, que en 1990 incorporó el territorio de la RDA tras la unificación de Alemania y los territorios de Polonia, República Checa y Hungría, que se adhirieron a la Alianza el 12 de marzo de 1999. **Fuente:** HILDE, Paal S.: “Norge og NATOs kommandostruktur”, *IFS Insights*, núm. 7, 2018, pp. 1-16.

**Cuadro 1. Estructura simplificada de los principales mandos militares de la Alianza Atlántica antes de la caída del muro de Berlín**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de: PEDLOW, Gregory W.: “The Evolution of NATO’s Command Structure, 1951-2009”, *NATO Unclassified*, AOTAN, 2009, pp. 1-15. Disponible en línea: <https://shape.nato.int/resources/21/evolution%20of%20nato%20cmd%20structure%201951-2009.pdf> [Última visita: 10/06/2019]; y SALAS LÓPEZ, Fernando de: *España, la OTAN y los organismos militares internacionales*, Madrid, Edición propia, 1974, pp. 85-104.

Sobre estas bases, se inauguraron las diferentes rondas de conversaciones que preveían mantener la delegación española, presidida por el recién nombrado embajador permanente de España en la OTAN, Javier Rupérez, y la delegación atlántica, oficialmente denominada Comité de Coordinación, que fue presidida por el secretario general adjunto y director de la división de planes y política de defensa de la Alianza, David Nicholls. Sin embargo, la convocatoria de las elecciones para finales de octubre de 1982 y la victoria socialista en las mismas paralizó el proceso de integración española en la estructura militar de la organización, produciéndose solamente tres reuniones que se desarrollaron en los meses de julio, septiembre y octubre y que apenas sirvieron para presentar los puntos de vista de una y otra parte.<sup>115</sup>

La primera reunión se celebró los días 26 y 27 de julio y tuvo un carácter meramente protocolario. En un ambiente que se calificó como de cordial, ambas delegaciones intercambiaron información y pareceres sobre las amenazas, los mandos militares y las comunicaciones, los roles y misiones de la OTAN y de las Fuerzas Armadas, etc.<sup>116</sup> Más concretamente, el equipo español incidió en que su zona de interés estaba en el eje Canarias-Gibraltar-Baleares, de ahí que aspirasen a la creación de un mando propio que no afectase a Portugal –conscientes de que este último podría bloquear las negociaciones con su capacidad de veto por su temor a perder el control de IBERLANT–, pero que sí subordinara el mando *Gibraltar-Mediterranean* o GIBMED, mando de cuarto nivel al frente del cual se encontraba un oficial británico.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Algunos de los autores que más profusamente han abordado las conversaciones entre España y la OTAN a lo largo de 1982 han sido: RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, pp. 204-216; MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política...*, pp. 931-934; LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2007, pp. 505-512; y CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez...*, pp. 493-523. Recientemente, y fruto de esta tesis doctoral, Ana Capilla publicó: CAPILLA CASCO, Ana: *La OTAN en el diseño...*

<sup>116</sup> GRAHAM, John: *Telno 436: Spain/NATO*, 30 de julio de 1982, NAUK, Caja FCO 9/3625, Carpeta “Spain and NATO. Part D”.

<sup>117</sup> Desde España también se llegó a plantear la posibilidad de crear un mando hispano-británico en Gibraltar, si bien se trataba de una opción complicada, ya que la delegación española era consciente de que ningún militar podría servir con honor en la Roca, mientras que esta no fuera de plena soberanía española. ARNAUD: *Espagne et l’OTAN (entretien avec M. Luns)*, 23 de marzo de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”; *Spain/NATO: Mr. Gillmore’s Meeting on 4 March 1982*, 18 de marzo de 1982, NAUK, Caja FCO 46/2994, Carpeta “Spain and NATO. Part B”; y *Le Portugal et l’entrée de l’Espagne dans l’Alliance*, 23 de junio de 1982, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

Por el contrario, las reivindicaciones sobre Ceuta y Melilla no fueron tan evidentes, ya que, desde un primer momento, se puso de manifiesto que los aliados, en virtud del artículo sexto del Tratado del Atlántico Norte, no estaban dispuestos a asumir la defensa de los enclaves españoles en el Norte de África;<sup>118</sup> región sobre la que, en todo caso, los representantes del Ejército español sí insistieron en que se tuviera en cuenta a la hora de elaborar la estrategia atlántica.<sup>119</sup>

La segunda ronda, celebrada a mediados de septiembre, sirvió para avanzar en el terreno político de la organización, si bien las cuestiones relativas a la estructura militar integrada continuaron en un punto muerto. El equipo de negociación de la OTAN presentó un informe sobre el papel y las misiones que la Alianza esperaba que las Fuerzas Armadas españolas cumplieran en la organización, proponiendo que estas se ocuparan de parte de la defensa de la región Sur en función de las indicaciones de su mando principal, que sería liderado por el SACEUR. Asimismo, la delegación atlántica advirtió de la dificultad de crear un mando propio para España, subrayando los problemas existentes para concluir un acuerdo sobre la estructura de mando que afectara a GIBMED, especialmente mientras la frontera entre el Peñón y España permaneciera cerrada. En cualquier caso, tal y como le reconociera en una reunión posterior el jefe del equipo negociador de la Alianza, David Nicholls, al representante británico en la OTAN, John Graham, el margen real de maniobra de España en torno a Gibraltar era muy escaso, se abriera o no la verja, por lo que las demandas por parte de la delegación española de abordar el problema de la Roca con una perspectiva global no parecían tener un gran porvenir.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Aunque los aliados reconocieran a nivel interno que, desde el punto de vista legal, no había problema en modificar el Tratado, siempre y cuando las dos partes interesadas estuvieran de acuerdo, subrayaban, al mismo tiempo, la dificultad de que los socios llegaran a un compromiso para incluir en la defensa de la organización territorios ubicados en áreas próximas a países del Tercer Mundo que, además, para muchos, continuaban siendo vestigios coloniales. Conscientes de ello, la delegación española ya anunció en reuniones previas a su entrada en la OTAN que Ceuta y Melilla no serían objeto de especial consideración a la hora de definir su posición dentro de la Alianza Atlántica. DAUNT, T.L.A.: *Spanish Accession to NATO: Ceuta and Melilla*, 4 de Julio de 1980, NAUK, Caja FCO 9/5159, Carpeta "Spain and NATO. Part A"; ROSE, Clive: *Copenhagen Telno 117: Spain and NATO*, 23 de junio de 1981, NAUK, Caja FCO 46/2612, Carpeta "Spain and NATO. Part C"; y BORELAND, Helen: *Ceuta and Melilla: Agreed Interpretation of the North Atlantic Treaty*, 23 de mayo de 1985, NAUK, Caja FCO 46/2610, Carpeta "NATO: Spain and NATO. Part A".

<sup>119</sup> PARSONS, R.E.: *Defence Attache's Annual and Valedictory Report (1981)*, 1 de diciembre de 1982, NAUK, Caja FCO 9/3302, Carpeta "Defence Reporting on Spain".

<sup>120</sup> GRAHAM, John: *Accession of Spain to NATO: Participation in the Integrated Military Structure. Record of the Meeting in Secretary General's Office on 13 September*, 13 de septiembre de 1982, NAUK, Caja FCO 46/2996, Carpeta "Spain and NATO. Part D"; y GRAHAM, John: *Integration of Spain into*

La necesidad por parte de España de analizar la propuesta atlántica descrita antes de emitir una respuesta a la misma, obligó a emplazar las negociaciones a la siguiente reunión, prevista para los días 5 y 6 de octubre. Sin embargo, habida cuenta de la obligación de paralizar las rondas de conversaciones ese mismo mes, como consecuencia de las elecciones generales previstas para el día 28, y de la necesidad de que el Comité Militar y el Comité de Planes de la Defensa aprobaran cualquier acuerdo que pudiera realizarse entre ambas partes, el objetivo inicial del Gobierno de Calvo-Sotelo de concluir antes de las elecciones un acuerdo preliminar sobre el lugar que el Ejército español debiera ocupar dentro de la estructura militar integrada, se volvió irrealizable.<sup>121</sup> En estas circunstancias, el último encuentro entre las partes apenas sirvió para identificar las zonas de acuerdo y las áreas que habían quedado sin resolver, antes de que se interrumpieran las negociaciones para que se formara en España un nuevo Gobierno.<sup>122</sup>

En cualquier caso, en el verano de 1982, España ya formaba parte de órganos tan importantes como el Consejo del Atlántico Norte, el Comité Militar, el Grupo de Planes Nucleares y el Comité de Planes de la Defensa, así como otros como el: Comité Político, Comité Económico, Eurogrupo, Grupo Ejecutivo de Trabajo, Comité Científico, Comité de Seguridad, Conferencia Logística, Comité de Planes de Emergencia Civil, Comité sobre Comunicaciones Electrónicas, Comité sobre los Desafíos de la Sociedad Moderna, Comité sobre Información y Relaciones Culturales, Comité para la Coordinación del Espacio Aéreo Europeo, Comité sobre Operaciones y Ejercicios del Consejo, Comité sobre la Defensa Aérea, Grupo Consultivo Especial, Simposio de Guerra Electrónica, Colegio OTAN de Defensa, Grupo Consultivo para el Desarrollo y la Investigación Aeroespacial, Comité Consultivo OTAN para la Guerra Electrónica, Grupo Meteorológico del Comité Militar y la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento, la Escuela de Oberammergau, la Agencia Aliada de Frecuencias Radio y la Agencia Militar de Estandarización.<sup>123</sup>

De forma paralela al proceso de incorporación de España a la OTAN, se desarrollaron las negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales con

---

*NATO's Military Structure*, 16 de septiembre de 1982, NAUK, Caja FCO 42/2996, Carpeta "Spain and NATO. Part D".

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> GRAHAM, John: *Spain and the Integrated Structure*, 12 de octubre de 1982, NAUK, Caja FCO 46/2996, Carpeta "Spain and NATO. Part D".

<sup>123</sup> CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez...*, pp. 513-518.

Estados Unidos, el otro gran eje de la política de seguridad española durante la década de los ochenta.

La vigencia de cinco años del Tratado de Amistad y Cooperación de 1976, indujo a que funcionarios españoles y norteamericanos comenzaran, ya en el otoño de 1980, a examinar conjuntamente la aplicación del Convenio de 1976 en sus diversos aspectos, para poder plantear así las primeras bases sobre las que desarrollar el nuevo acuerdo. Estas reuniones, junto con los trabajos internos de la embajada española en Washington –dirigidos por Eudaldo Mirapeix y Aurelio Pérez Giralda– y del Ministerio de Asuntos Exteriores –siendo Carlos Fernández Espeso el principal encargado de dicha tarea–, contribuyeron a la elaboración de un volumen documental destacado que incidía en la necesidad de alcanzar una relación bilateral más equilibrada, que seguramente obligaría al establecimiento de una negociación larga y difícil.<sup>124</sup> Declaraciones como las del secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, que calificó de “asunto interno” el intento de golpe de Estado del 23-F,<sup>125</sup> convencieron más si cabe al equipo de Gobierno de UCD de acometer una revisión profunda de los acuerdos con Estados Unidos para adaptarlos definitivamente al nuevo escenario democrático del país.

En este contexto, las delegaciones de uno y otro país –presididas, en el lado español, por el secretario de Estado, Carlos Robles Piquer, y, en el lado estadounidense, por el embajador Terence Todman– se reunieron por primera vez a finales de mayo de 1981, si bien las negociaciones no comenzaron realmente hasta finales del mes siguiente. Las primeras rondas sirvieron para demostrar, por un lado, la voluntad española por construir unos acuerdos más equilibrados e igualitarios y, por el otro, para evidenciar la escasa disposición norteamericana por ceder en cualquier cuestión que pusiera en riesgo sus intereses estratégicos en España. En estas circunstancias se llegó a principios de septiembre de 1981, fecha en la que se decidieron suspender las negociaciones para acabar de concluir el proceso que hasta entonces se había ido desarrollando de forma paralela: la integración de España en la Alianza Atlántica.

La reanudación de las negociaciones en marzo de 1982 permitió acabar de definir las bases sobre las que, finalmente, el 2 de julio de 1982, se firmó el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, que introdujo como principales novedades: la degradación por

---

<sup>124</sup> VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España...*, pp. 73-77.

<sup>125</sup> Sobre la actitud del Gobierno norteamericano ante el golpe de Estado del 23 de febrero: LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “Anatomía de ‘un asunto interno’...”, pp. 183-205.



mutuo acuerdo de la categoría del acuerdo, para evitar la siempre peligrosa ratificación del Senado norteamericano en la firma de los Tratados –que exigía la aprobación por parte de dos tercios de la cámara–;<sup>126</sup> un mayor control sobre el movimiento de tropas y actividades militares –incluidos los sobrevuelos sobre territorio español– de las bases militares norteamericanas, que pasaban a ser calificadas como instalaciones de apoyo –IDAs, sustituyéndose así el viejo concepto de facilidades y autorizaciones de uso o ADUs–; la inserción del acuerdo en el marco de la Alianza Atlántica; el incremento del volumen de los créditos estadounidenses para la adquisición de material bélico; y una ratificación de la declaración emitida por el Congreso de los Diputados el 29 de octubre de 1981 por la que el Gobierno no podría aceptar compromisos que implicaran el almacenamiento o instalación de armas nucleares en territorio español sin la previa autorización de las Cortes Generales.<sup>127</sup>

Pese a la amplia mejora del nuevo texto con respecto al Tratado de 1976, cuestiones tan importantes como la persistencia del modelo de “bases a cambio de ayuda” –es decir, cesión de instalaciones militares a Estados Unidos en territorio español a cambio de financiación económica–, pospusieron la consecución de una relación bilateral más equilibrada a la nueva etapa que se inició en la administración española a partir de octubre de 1982, coincidiendo con la llegada al poder del Partido Socialista.

### **2.3. Acción e ideología del PSOE durante su etapa en la oposición (1975-1982)**

El historiador Juan Andrade apuntaba en su libro *El PCE y el PSOE en (la) transición. La evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político* (2015), que “las ideologías que conforman la identidad de los partidos políticos y que en ocasiones conforman también su práctica cotidiana no son ni puras ni estáticas,

---

<sup>126</sup> Esta rebaja del nivel jurídico del acuerdo fue criticada por algunos especialistas en la materia como: VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 465-469.

<sup>127</sup> Para un análisis de mayor profundidad sobre el proceso de negociación y el resultado final del Convenio de 1982 véase: POWELL, Charles: *El amigo americano...*, pp. 565-585; LINARES SEIRULLO, Ángel Luis: *La política de seguridad...*, pp. 478-505; y VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 429-470.

sino que suelen estar contaminadas por la coyuntura y sujetas a evoluciones más o menos rápidas e intensas”.<sup>128</sup>

A este respecto, y en el caso particular del PSOE durante la Transición, la actitud hacia la OTAN –que otro especialista en la materia como Abdón Mateos ha definido como “el último gran ajuste ideológico” de la formación durante aquellos años–<sup>129</sup> ejemplifica la afirmación lanzada por Andrade, con un partido que, en apenas unos años, pasó de defender enérgicamente la no incorporación a la Alianza Atlántica a apostar por una posición casi totalmente contraria –mantenimiento del país en la OTAN–, una vez ya instalado en el poder.

Por tanto, en este apartado nos centraremos, casi exclusivamente, en explicar las motivaciones político-ideológicas que condujeron al PSOE a tomar esa postura inicialmente antiatlantista, así como a desarrollar cómo puso en práctica tal posición durante su etapa como principal partido de la oposición, facilitando así la comprensión de la principal herencia que, en materia de seguridad y defensa, recibió el equipo de Gobierno de Felipe González a partir de octubre de 1982.

Para poder comprender la evolución de la actitud del PSOE en torno a la Alianza Atlántica deberíamos referirnos, en primer lugar, a un contexto más general, que no es otro que el del proceso de moderación y crecimiento electoral experimentado por el partido a partir de la segunda mitad de la década de los setenta. Bajo nuestro punto de vista, el proceso por el que el PSOE, en tan solo unos pocos años, pasara de ser un partido marxista, republicano y antiimperialista, con una importancia marginal en la oposición antifranquista, a convertirse en una formación defensora de las políticas económicas liberales, partidaria de un sistema monárquico parlamentario y promotora de una política exterior europeísta y más o menos pro-norteamericana, con un papel clave en la oposición y con fundamentadas aspiraciones a constituirse como la fuerza política mayoritaria del país, se debió a la confluencia de dos procesos, estrechamente relacionados entre sí: por un lado, la confluencia de un proceso interno de cambio de un régimen autoritario a uno democrático, la Transición, que Andrade ha definido como

---

<sup>128</sup> ANDRADE BLANCO, Juan Antonio: *El PCE y el PSOE en (la) transición: la evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*, Tres Cantos, Siglo XXI España, 2015, p. 60.

<sup>129</sup> MATEOS, Abdón: “Los socialistas españoles y la cuestión atlántica hasta el referéndum de 1986”, *Ayer*, núm. 103, 2016, p. 52.

“acicate para la moderación y la desnaturalización de la izquierda”;<sup>130</sup> y por el otro, un contexto internacional, marcado por un recrudecimiento de la Guerra Fría –la Segunda Guerra Fría, que desde 1979 provocó el fortalecimiento de la política de bloques– y por una crisis económica mundial –crisis del petróleo de 1973 y 1979, que acabaron con el escenario de crecimiento económico sobre el que la socialdemocracia había planeado sus políticas asistenciales y redistributivas y que favorecieron la aplicación de postulados procedentes del liberalismo económico–.

El inicio de este proceso de cambio político-ideológico del partido lo podríamos situar en agosto de 1972 en la ciudad francesa de Toulouse, donde el PSOE se reunió para celebrar su duodécimo congreso en el exilio y decidir qué rumbo adoptar en los siguientes años. Tras el final de la Guerra Civil, el Partido Socialista, muy diezmado por la represión franquista, sin apenas recursos económicos y con grandes diferencias entre el interior y el exterior, perdió terreno político en beneficio de otras organizaciones políticas, como el Partido Comunista de España (PCE), o sindicales, como Comisiones Obreras. La renovación de la militancia a lo largo de los años sesenta y setenta favoreció la aparición de una facción –dominante en el interior, pero que también contaba con el apoyo de ciertos sectores del exilio– de componente claramente marxista, partidaria de acercarse a la oposición antifranquista comunista y decidida a renovar una dirección socialista –de corte moderado y que había estado presidida desde 1944 en el exilio por Rodolfo Llopis–, para así poder acentuar su lucha contra la dictadura desde el interior.<sup>131</sup>

Este cambio de dirección se planteó, precisamente, en agosto de 1972, en un encuentro que se celebró sin la autorización del secretario general del PSOE, que lo calificó como “congreso sedicioso”. La asistencia mayoritaria de los militantes más radicalizados determinó el triunfo de las tesis del interior, lo que acabó por provocar la escisión del partido en dos: el PSOE Renovado, con una ejecutiva colegiada conformada, entre otros, por Nicolás Redondo, Pablo Castellano y Felipe González;<sup>132</sup> y

---

<sup>130</sup> ANDRADE BLANCO, Juan Antonio: *El PCE y el PSOE en (la) transición...*, p. 61.

<sup>131</sup> JULIÁ, Santos: *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 397-429; y CHUST CALERO, Manuel y BROSETA, Salvador: *La pluma y el yunque: el socialismo en la historia valenciana*, Valencia, Universitat de València, 2003, pp. 153-155. Desde el punto de vista de uno de los protagonistas fundamentales: GUERRA, Alfonso: *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*, Madrid, Espasa, 2004, pp. 98-140.

<sup>132</sup> Aunque el propio Felipe González nunca ha publicado unas memorias sobre su actividad durante estos años, sí son muchos los autores que han intentado aproximarse a su figura, analizando la perspectiva del

el PSOE Histórico, que no reconoció los resultados de dicho congreso y que siguió considerando a Rodolfo Llopis como secretario general del partido. A partir de entonces, se desencadenó una encarnizada lucha entre ambas facciones para obtener el reconocimiento de la Internacional Socialista quien, finalmente, en enero de 1974, declaró al PSOE Renovado como “legítimo y legal” y, por tanto, como único representante socialista de España en la Internacional Socialista.<sup>133</sup>

La hegemonía de la facción renovada dentro del PSOE y el cambio de orientación política e ideológica del partido se confirmaron definitivamente en el decimotercer –y último– congreso celebrado en el exilio. Convocado en la localidad francesa de Suresnes en octubre de 1974, este congreso valió para designar oficialmente a Felipe González como secretario general del partido y para patentizar la introducción de una corriente ideológica y de actuación muy diferente a la establecida desde el final de la Guerra Civil, caracterizándose esta primera por un discurso izquierdista radical influido por una generación política joven, imbuida por un contexto nacional –oposición antifranquista– e internacional –mayo del 68, procesos de descolonización en el Tercer Mundo, triunfo socialista de la revolución en Cuba, fracaso norteamericano en Vietnam, crecimiento de los movimientos anticapitalistas y pacifistas, etc.– que inducían a la radicalización de las posturas políticas.

---

político sevillano sobre su etapa en la Presidencia del Gobierno. Entre otros: CHAMORRO, Eduardo: *Felipe González. Un hombre a la espera*, Barcelona, Planeta, 1980; GUERRA, Alfonso y BRANDT, Willy: *Felipe González, de Suresnes a la Moncloa: recuerdos e impresiones de Alfonso Guerra*, Madrid, Novatex, 1984; IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar, 2003; SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep y TUBAU, Iván: *Felipe González Márquez*, Barcelona, Ediciones B, 2004; u ORTEGA RUIZ, Manuel: *Felipe González, la ambición que cambió España*, Madrid, Tecnos, 2015.

<sup>133</sup> El reconocimiento de la Internacional Socialista permitió, aparte de que la mayor parte de las fuerzas socialdemócratas españolas convergieran alrededor del PSOE, que el Partido Socialista estableciera vínculos más estrechos con las grandes formaciones socialdemócratas europeas –muchas de ellas con representación en los Gobiernos de sus respectivos países–, algo que determinó el devenir político, ideológico e incluso financiero del PSOE. En este sentido, la relación entre el SPD alemán y el PSOE es el ejemplo más paradigmático. En torno a esto último, véase: SEGURA MAS, Antoni: “Los socialismos europeos y la presencia internacional del PSOE, 1972-1982, los años cruciales”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 277-293; MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio: *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA Libros, 2012; o TROUVÉ, Matthieu: “Solidarités et réseaux hispano-allemands. Le cas des relations entre le SPD et le PSOE”, en ELVERT, Jürgen y SCHIRMANN, Sylvain (eds.): *Zeiten im Wandel: Deutschland im Europa des 20. Jh. Kontinuität, Entwicklungen und Brüche*, Bruselas, Peter Lang, 2008, pp. 141-158. También resulta de gran interés el elaborado estudio de: ORTUÑO ANAYA, Pilar: *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

Así se evidenció, por ejemplo, en el terreno de los asuntos internacionales, ámbito en el que el PSOE se declaró: “hostil a todo imperialismo, poder hegemónico y división del mundo en zonas de influencia, así como a la existencia de bloques militares por entender que estos van encaminados al mantenimiento del ‘*status quo*’ en perjuicio de los pueblos oprimidos del mundo”.<sup>134</sup> En términos similares se expresó la formación socialista en diciembre de 1976, en el que fue el primer congreso del partido celebrado en España tras el final de la Guerra Civil, asegurándose entonces que:

“El PSOE es un partido internacionalista y antiimperialista que concibe que la liberación de los trabajadores solo será efectiva cuando se realice a escala universal, y lucha por esta emancipación mundial; el PSOE se mostrará siempre solidario con la lucha de la liberación de los pueblos oprimidos por el imperialismo económico y político de otras potencias”.<sup>135</sup>

En definitiva, la formación socialista se definía ahora como un partido internacionalista, antiimperialista y neutralista, que veía en movimientos como el de los Países No Alineados –agrupación constituida oficialmente en 1961 que defendía el mantenimiento neutral de sus miembros en el conflicto bipolar entre la Unión Soviética y Estados Unidos–, o, sobre todo, en el neutralismo activo de Suecia –liderada hasta 1976 por el socialdemócrata Olof Palme, que practicó una política próxima a Occidente, pero independiente de ambas superpotencias–, modelos a imitar en España.

De todos modos, cabe advertir que este tipo de declaraciones doctrinarias tuvieron una incidencia muy limitada en la práctica política del partido. Como destacara Santos Juliá, “si hubo un rasgo definitorio del PSOE en la primera etapa en la Transición fue el divorcio entre sus ideas oficialmente proclamadas y sus actuaciones políticas concretas,

---

<sup>134</sup> PSOE: *Resoluciones del XXVI Congreso*, Suresnes, 1974, p. 3. En contraposición, deberíamos destacar la posición que, en torno a la OTAN, mantuvo el Partido Socialista durante buena parte de la década de los cincuenta, sesenta y setenta. Así, en un primer momento –creación de la Alianza Atlántica en 1949–, y con el objetivo de lograr el apoyo occidental –que aún se creía que podría acabar con el régimen franquista–, el PSOE se definió inequívocamente con aquel, alejándose de toda retórica neutralista, hasta el punto de llegar a posar como si fueran unos aliados anticomunistas y unos garantes de la estabilidad más fiables que el propio Franco. No obstante, los Pactos de Madrid de 1953, así como las intervenciones norteamericanas en América Latina, empezaron a cambiar la imagen que entonces tenía el partido sobre la OTAN, vinculándose esta a la granjeada por Estados Unidos a lo largo de la dictadura, lo que acabó provocando que militantes tan reconocidos como el propio Indalecio Prieto calificaran, ya a finales de la década de los cincuenta, a la citada organización como “peligrosa alianza militar”. MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “El discurso socialista ante los procesos de integración en la Comunidad Económica Europea y en la Alianza Atlántica (1976-1986)”, en ALBERTO GONZÁLEZ, Damián, ORTIZ HERAS, Manuel y PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio: *La Historia, lost in translation?*, Albacete, Universidad de Castilla La Mancha, 2017, pp. 3671-2682.

<sup>135</sup> PSOE: *Socialismo es libertad. Resoluciones del XXVII Congreso*. Madrid, 1976, p. 4.

entre su verbo radical y su praxis moderadas”.<sup>136</sup> Es probablemente por esta moderación en la práctica política, por lo que el Partido Socialista logró alcanzar en las elecciones generales de 1977 casi el 30% de los votos, situándose como fuerza hegemónica de la izquierda –el PCE solo fue capaz de obtener el 9% de los votos– y como principal partido de la oposición. Estos resultados, a su vez, contribuyeron a que, en adelante, sus posiciones se fueran moderando todavía algo más si cabe, como bien demuestra su actuación en los Pactos de la Moncloa (1977) o en el proceso de elaboración de la Constitución de 1978, si bien sus resoluciones doctrinarias permanecieron invariables, siendo el PSOE “víctima de un desfase cada vez más notorio entre sus objetivos oficialmente declarados y sus aspiraciones reales”.<sup>137</sup>

Sin duda, este difícil equilibrio entre su discurso y la práctica política limitó su crecimiento en las elecciones generales de 1979, en las que, aunque mejoró ligeramente sus resultados anteriores y mantuvo la amplia distancia con respecto al PCE, siguió sin ser capaz de superar a UCD. El análisis realizado sobre los resultados electorales por el equipo de trabajo más cercano a Felipe González, concluyó que las señas de identidad más izquierdistas, como la lucha de clases, el antiimperialismo o el socialismo autogestionario, limitaban el acercamiento del partido a un electorado todavía mayor, apostándose, por tanto, por la desideologización del debate político para superar así la barrera del 30% de los votos que obtuvieron en 1977 y 1979.<sup>138</sup>

Es en este contexto, en el que se entiende que Felipe González aprovechara la celebración, en mayo de 1979, del XXVIII Congreso del partido, para proponer la renuncia al marxismo como ideología oficial del partido.<sup>139</sup> La derrota de la opción planteada por González obligó a que este dimitiera como secretario general del PSOE; cargo que fue asumido por una comisión gestora encabezada por José Federico de Carvajal. Sin embargo, el indiscutible liderazgo de Felipe González en el partido indujo a la convocatoria, en septiembre de ese mismo año, de un congreso extraordinario en el que, esta vez sí, se abandonó definitivamente el marxismo como ideología oficial del partido, favoreciendo así la vuelta de Felipe González a la Secretaría General del PSOE. Eliminado el “lastre” que suponía el mantenimiento del marxismo como doctrina oficial del partido, el PSOE pudo mostrarse entonces como la única alternativa viable de

---

<sup>136</sup> JULIÁ, Santos: *Los socialistas...*, pp. 431-467.

<sup>137</sup> ANDRADE BLANCO, Juan Antonio: *El PCE y el PSOE en (la) transición...*, p. 158.

<sup>138</sup> GUERRA, Alfonso: *Cuando el tiempo nos alcanza...*, pp. 246-248.

<sup>139</sup> *Ibíd.*, pp. 259-275.

Gobierno, aprovechando el proceso de descomposición de UCD –dimisión de Adolfo Suárez incluida–, el golpe de Estado del 23-F o la delicada situación económica del país para articular un discurso de izquierdas, pero moderado, que incidió en los conceptos de modernización y europeización para convencer al electorado español, que decidió votar en masa a la formación socialista en los comicios de octubre de 1982.<sup>140</sup>

No obstante, y pese a lo dicho, todavía hubo un elemento concreto de su discurso que siguió sin experimentar la moderación política observada en otros ámbitos y que mantuvo buenas dosis de la radicalidad de antaño. Nos referimos a la actitud socialista frente a la política de seguridad española.

En este sentido, lo primero que cabría subrayar, tal y como hemos visto con anterioridad, es la escasa incidencia que tuvieron los asuntos de seguridad y defensa en la política española durante la segunda mitad de los setenta. Así, se comprende, como consecuencia directa de esto último, que, todavía en marzo de 1982, la embajada francesa en España indicara que las preocupaciones del Partido Socialista estuvieran, mayoritariamente, orientadas hacia los problemas referentes a la política interior y que los especialistas de dicho partido en materia de política exterior fueran “pocos y de calidad media”.<sup>141</sup> Esto, a su vez, sirve, en buena medida, para explicar por qué las bases de la política internacional del PSOE durante su etapa en la oposición estuvieron planteadas sobre principios que se caracterizaron por poseer una fuerte carga ideológica, pero que, al mismo tiempo, adolecieron de una cierta indefinición general.

En cualquier caso, esto no impidió que, en algunos casos concretos, como el de las relaciones bilaterales de España con Estados Unidos, el PSOE experimentara una evolución similar a la ya mencionada en los párrafos anteriores. Así, en un primer momento, mostró una postura claramente contraria a Estados Unidos, que fue identificado como el principal símbolo del capitalismo en el mundo y fue acusado de ser –junto con la Unión Soviética– el gran responsable de la política de bloques, lo que le había llevado, entre otras cosas, a intervenir desmedidamente en América Latina y a legitimar a nivel internacional al régimen franquista –a través de los acuerdos de 1953–. En este sentido, y especialmente por esto último, es por lo que el PSOE se opuso a la renovación de los pactos con Estados Unidos, “por entender que hipotecan el territorio

---

<sup>140</sup> JULIÁ, Santos: *Los socialistas...*, pp. 505-545.

<sup>141</sup> *L'opposition et la politique extérieure*, 31 de marzo de 1982, CADLC, Caja 5176, Carpeta “Visite du président de la République en Espagne. 22 au 24 juin 1982”.

nacional, así como la política exterior e interior del Estado español y por haberse realizado sin la aprobación libre y expresa del pueblo”.<sup>142</sup>

No obstante, a partir del Congreso Extraordinario de 1979, el PSOE empezó a mostrar una actitud mucho más condescendiente hacia Estados Unidos. De hecho, en las resoluciones de ese mismo congreso ya se precisaba que el PSOE “se esforzará por conseguir el desmantelamiento de las instalaciones militares extranjeras existentes en España, sin que en ningún caso se comprometa la distensión o favorezca alguna de las grandes potencias”.<sup>143</sup> Efectivamente, desde el Partido Socialista, como también desde el PCE, entendieron la necesidad de aceptar la relación con Estados Unidos para poder así aplicar una política exterior moderada y sin cambios bruscos que contribuyera a la consecución del gran objetivo nacional en esta materia: el ingreso en la Comunidad Económica Europea;<sup>144</sup> de ahí que, durante el proceso de negociación para la firma del Convenio hispano-norteamericano de 1982, aun sin dejar de exigir la firma de un acuerdo más equilibrado e igualitario, y de hacerlo con planteamientos que todavía evidenciaban ciertas dosis de antiamericanismo en sus bases, la formación socialista manifestara su voluntad por mantener los vínculos existentes con Estados Unidos.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> PSOE: *Socialismo es libertad. Resoluciones del XXVII Congreso*. Madrid, 1976, p. 12.

<sup>143</sup> PSOE: *Forjando el socialismo. Congreso Extraordinario*, Madrid, 1979, p. 7.

<sup>144</sup> La bibliografía en torno al proceso español de integración en la CEE es amplísima. Por citar solo algunos pocos ejemplos: TROUVÉ, Matthieu: *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Berna, Peter Lang, 2009; MORENO JUSTE, Antonio: “Transición a la democracia e integración europea: el caso de España”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coords.): *España y Portugal: veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, pp. 137-164; o NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa: *Entre la reforma y la ampliación (1976-1986): las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y “approfondissement”*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2013.

<sup>145</sup> Así lo hizo a nivel privado en sus informes y en sus conversaciones con embajadas extranjeras y a nivel público en resoluciones congresuales y medios de comunicación. Por poner solo algunos ejemplos al respecto: *Informe de la C.E.F. sobre las repercusiones de la fijación por parte del Gobierno del calendario para el ingreso de España en la OTAN, sobre acciones aconsejadas a tomar, y sobre el papel en ellas de esta subcomisión*, 23 de junio de 1980, AFPI, Caja 117-G-1, Carpeta “OTAN. Campaña OTAN”; MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980, pp. 153-160; MORÁN, Fernando: *Informe para el secretario general sobre un viaje a los Estados Unidos de Fernando Morán. Impresiones e informaciones sobre la negociación del Tratado bilateral*, 4 de mayo de 1981, AFPI, Caja 307-A-1, Carpeta “Secretaría General. Correspondencia, entrevistas y otros documentos de Norteamérica. Junio 1980-Diciembre 1982”; MAUD, H.J.H.: *Spain/NATO: Role of the PSOE*, 8 de mayo de 1981, NAUK, Caja FCO 9/3282, Carpeta “Spain and NATO. Part C”; PSOE: *Raíces para la democracia. XXIX Congreso*, Madrid, 1981, pp. 35-39; *Politique extérieure de l'Espagne; les moyens, les hommes et les idées*, 31 de marzo de 1982, CADLC, Caja 5176, Carpeta “Visite du président de la République en Espagne. 22 au 24 juin 1982”; o MORÁN, Fernando: *Información sobre el estado de las negociaciones con los Estados Unidos*, 27 de abril de 1982, AFPI, Caja 307-A-1, Carpeta “Secretaría General. Correspondencia, entrevistas y otros documentos de Norteamérica. Junio 1980-Diciembre 1982”.



Diferente fue, por otra parte, la actitud del PSOE ante el otro gran eje de la política de seguridad española durante la década de los ochenta, la Alianza Atlántica, organización sobre la que se mantuvo sin grandes cambios el discurso y la posición adoptada desde su etapa en la clandestinidad.

Aunque algunos autores han destacado en sus trabajos algunos documentos en los que determinados miembros del partido mostraban, ya en los años setenta, una cierta disposición al fortalecimiento de los vínculos entre España y la OTAN,<sup>146</sup> lo cierto es que la práctica totalidad de las fuentes consultadas –entre las que se incluyen informes internos del partido, resoluciones congresuales, informes de embajadas extranjeras sobre reuniones mantenidas con militantes del PSOE, etc.–, ponen de manifiesto que, desde un primer momento, la formación socialista se posicionó abiertamente en contra de la entrada de España en la Alianza Atlántica.

De esta manera, y pese a que el PSOE evitó mostrar una posición abiertamente antiatlantista en fechas y viajes muy señalados –como el realizado en diciembre de 1977 a la Unión Soviética–,<sup>147</sup> es igualmente cierto afirmar que el discurso socialista durante los primeros años de la Transición en torno a la integración en la OTAN experimentó una gran continuidad respecto al mantenido en los últimos compases del régimen franquista, caracterizado este último por la defensa de posiciones antiimperialistas, neutralistas y de vertiente tercermendista. Así, y aun teniendo en cuenta que la cuestión atlántica nunca llegó a alcanzar especial protagonismo en los órganos públicos deliberantes hasta 1981-1982 –salvo contadas excepciones que detallaremos a continuación–, el PSOE ya empezó, durante el período 1976-1981, a articular un discurso de rechazo al ingreso que se caracterizó por la defensa de las siguientes premisas:

---

<sup>146</sup> Así, según Charles Powell, en enero de 1976, Felipe González manifestó en privado al embajador norteamericano en Madrid, Wells Stabler, que no descartaba que una futura España democrática se vinculara a la OTAN. Mientras, y en opinión de Abdón Mateos, en octubre de ese mismo año, Enrique Múgica hizo intuir a Stabler que su partido no se opondría a que un Gobierno español no socialista ingresara a España en la Alianza. POWELL, Charles: *El amigo americano...*, p. 318; y MATEOS, Abdón: “Los socialistas españoles...”, p. 56.

<sup>147</sup> Aunque la visita a la Unión Soviética, del 11 al 15 de diciembre de 1977, de una delegación del PSOE –encabezada por Felipe González y Alfonso Guerra– fue muy polémica, dadas las vinculaciones que se establecieron entre este partido y el PCUS, lo cierto es que el comunicado final no precisó nada contrario a la Alianza Atlántica. Lo único que, en materia de política internacional, se escribió fue que ambas formaciones coincidían en la promoción de “la lucha por el afianzamiento de la distensión internacional”, el “cese de la carrera de armamentos” o en “la necesidad de superar la división del mundo contemporáneo de bloques político militares contrapuestos. “Texto íntegro del comunicado conjunto PSOE-PCUS”, *El Alcázar*, 18 de agosto de 1981; y GUERRA, Alfonso: *Cuando el tiempo nos alcanza...*, pp. 206-212.

1. Reavivamiento de la tensión internacional: Partiendo de la errónea premisa de que la Guerra Fría había acabado en 1975 con la firma de los Acuerdos de Helsinki<sup>148</sup> y aprovechando la –por otra parte, poco creíble– amenaza soviética de incorporar a Yugoslavia en el Pacto de Varsovia en caso de que España entrara en la OTAN,<sup>149</sup> los socialistas defendieron que el ingreso en la Alianza supondría la ruptura del equilibrio existente entre los bloques.
2. Limitación de la soberanía nacional: El PSOE también argumentó que las condiciones y obligaciones que se impondrían al país durante el proceso negociador supondrían una evidente cesión de soberanía nacional e independencia a múltiples niveles. Desde el punto de vista militar, y en un análisis reduccionista, el PSOE defendió que el Ejército español se convertiría en “una mera prolongación, en un peón de brega, del Ejército de los Estados Unidos”.<sup>150</sup> Desde el punto de vista económico, y teniendo en cuenta que para los socialistas la OTAN no era más que “una superestructura militar implantada por los americanos para garantizar la supervivencia del sistema capitalista”,<sup>151</sup> el ingreso “se traduciría en un crecimiento de su comercio [de Estados Unidos] hacia nosotros y en mayor penetración de sus inversiones. En suma, un aumento de su colonialismo económico en nuestro país”.<sup>152</sup> Para hacer frente a esta limitación de autonomía, el PSOE apostaba por la idílica aplicación de una decidida política de cooperación armamentística europea con un mercado de exportación controlado que, posteriormente, diera paso a una Europa de la defensa independiente de Estados Unidos, en la que España tuviera un destacado protagonismo.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> PSOE: *Forjando el socialismo. Congreso Extraordinario*, Madrid, 1979, p. 5.

<sup>149</sup> Así lo consideraban los principales países aliados: TINÉ, Jacques: *Espagne et OTAN*, 28 de septiembre de 1977, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”; y TINÉ, Jacques: *Le Parti Socialiste espagnol et l'entrée de l'Espagne dans l'OTAN*, 28 de junio de 1978, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”.

<sup>150</sup> PSOE: *Socialismo es libertad. Resoluciones del XXVII Congreso*. Madrid, 1976, p. 4.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> BUENO, José María: “Objetivo del Gobierno: España, en la OTAN”, *El Socialista*, núm. 50, 2 de abril de 1978, p. 3.

<sup>153</sup> SOLANA, Luis: *España y la OTAN. La opción socialista*, sin fecha (hacia 1977), AFPI, Caja 117-G-1, Carpeta “OTAN. Campaña OTAN”; y TINÉ, Jacques: *Espagne et OTAN*, 28 de septiembre de 1977, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”.

3. Ruptura de la tradicional política de neutralidad: El Partido Socialista, confundiendo el histórico aislamiento internacional del país con una pretendida tradición neutralista, argüía que la incorporación a la organización militar pondría fin a una política practicada “desde hace ya siglo y medio”.<sup>154</sup> Además, en este sentido, se señalaba que el ingreso se tendría que hacer forzando la voluntad de una parte importante del pueblo, planteándose ya “un eventual referéndum sobre el tema”.<sup>155</sup>
4. Percepción de riesgos y necesidades de seguridad distintas: Los socialistas consideraban que “las alianzas militares solo tienen lógica entre países que corran el riesgo de ser atacados por terceros, y no creemos que este sea nuestro caso, situados al Sudoeste de Europa, respecto a otros países situados en la frontera de los dos bloques”.<sup>156</sup> Consecuentemente, se aducía que la Alianza Atlántica, lejos de ofrecer mayor seguridad al país, le convertiría en posible objetivo estratégico, siendo, además, esta primera incapaz de proteger a España, al menos más de lo que pudiera hacerlo Estados Unidos por medio de los acuerdos bilaterales firmados entre ambos países.<sup>157</sup>
5. Inconexión entre la CEE y la OTAN: Para el PSOE, el proceso de incorporación a la CEE no implicaba “en modo alguno la integración en un bloque militar, bien sea a través de la OTAN o mediante un convenio con Estados Unidos”,<sup>158</sup> ofreciendo en cualquier caso prioridad absoluta al ingreso en la CEE antes de abordar –siquiera superficialmente– estas cuestiones.<sup>159</sup>

De todos modos, como decimos, la actitud del PSOE frente a la OTAN tuvo un escaso desarrollo durante los primeros años de la Transición. Únicamente algunos acontecimientos, como la declaración de Marcelino Oreja en junio de 1980 a *El País* –en la que el ministro expresó sus intenciones de acelerar el proceso de adhesión a la

---

<sup>154</sup> PSOE: *Forjando el socialismo. Congreso Extraordinario*, Madrid, 1979, p. 3.

<sup>155</sup> *Ibíd.*, p. 4. También se referiría a ello poco después Fernando Morán en: MORÁN, Fernando: *Una política exterior...*, p. 111.

<sup>156</sup> PSOE: *Forjando el socialismo. Congreso Extraordinario*, Madrid, 1979, p. 4.

<sup>157</sup> SOLANA, Luis: *España y la OTAN. La opción socialista*, sin fecha (hacia 1977), AFPI, Caja 117-G-1, Carpeta “OTAN. Campaña OTAN”;

<sup>158</sup> PSOE: *Socialismo es libertad. Resoluciones del XXVII Congreso*. Madrid, 1976, p. 4.

<sup>159</sup> TINÉ, Jacques: *Le Parti Socialiste espagnol et l'entrée de l'Espagne dans l'OTAN*, 28 de junio de 1978, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”.

Alianza–,<sup>160</sup> avivaron el posicionamiento socialista respecto a la OTAN. De hecho, fue el propio Felipe González quien, en una nueva entrevista realizada por *El País* a finales de ese mismo mes de junio de 1980, aseguró que estaba en contra de que España se integrara en la mencionada organización, hasta el punto de llegar a advertir que “si entramos en la OTAN por mayoría simple del Parlamento saldremos de la OTAN por una decisión de mayoría simple del Parlamento”.<sup>161</sup>

Estados Unidos, que hasta entonces no había ejercido mucha presión, ni sobre el Gobierno, ni sobre el Partido Socialista para que ambos llegaran a un compromiso político para acelerar el proceso de adhesión española a la Alianza,<sup>162</sup> empezó a mostrar mayor preocupación ante la escalada de declaraciones políticas, como bien demuestra la carta enviada por el primer secretario de embajada de Estados Unidos en Madrid, Roy Cadwell, al responsable de defensa en el PSOE, Enrique Múgica, en la que Cadwell criticaba y rebatía punto por punto cada una de las afirmaciones lanzadas por González en contra de la OTAN.<sup>163</sup>

Desde la embajada norteamericana temían que las declaraciones de Oreja desencadenaran, en la formación socialista, una toma de posición contraria a la OTAN difícilmente reconducible, dado que, si bien eran conscientes que, desde un primer momento, el PSOE se había opuesto al ingreso, también sabían que esta posición no se había desarrollado de manera plena,<sup>164</sup> por lo que existía la posibilidad de que fuera finalmente modulada. Pese a ello, la administración estadounidense poco pudo hacer para impedir que, en el verano de 1980, el Partido Socialista empezara a desarrollar más

---

<sup>160</sup> “Marcelino Oreja: ‘Podemos entrar en la OTAN antes de 1983’”, *El País*, 15 de junio de 1980.

<sup>161</sup> SEBASTIÁN, Pablo: “Felipe González: ‘España debe ser observador permanente en el grupo de países no alineados’”, *El País*, 29 de junio de 1980.

<sup>162</sup> En líneas generales, los socios atlánticos –también Estados Unidos, obviamente– optaron, inicialmente, por no precipitar el debate en España, haciendo, en todo caso, que los partidos socialistas europeos actuaran como intermediarios para influir en la opinión socialista, aunque siempre de forma muy prudente. TINÉ, Jacques: *L’Espagne et l’Alliance*, 26 de octubre de 1977, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN” ; y MARGERIE, Emmanuel Jacquin de: *Le PSOE, l’OTAN et les États-Unis*, 22 de marzo de 1978, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”. Abdón Mateos también presenta algunos ejemplos al respecto en: MATEOS, Abdón: “Los socialistas españoles...”, pp. 55-56.

<sup>163</sup> CADWELL, Roy: *Carta de Roy Cadwell a Enrique Múgica*, 8 de julio de 1980, AFPI, Caja, 307-A-1, Carpeta “Secretaría General. Informes, dictámenes y otros documentos acerca de la posición del PSOE ante la OTAN y su posible admisión. 1981”.

<sup>164</sup> Así, por ejemplo, en la ya mencionada entrevista concedida por Felipe González a *El País* a finales de junio de 1980, el entrevistador le preguntó al secretario general del PSOE sobre la tibieza mostrada por el partido en torno a la entrada de España en la OTAN. SEBASTIÁN, Pablo: “Felipe González: ‘España debe ser observador permanente en el grupo de países no alineados’”, *El País*, 29 de junio de 1980.

definidamente la posición que, a la postre, tuvo que mantener tras su llegada al poder: la exigencia de la celebración de un referéndum para dirimir la posición de la opinión pública española en torno a la OTAN. Así, en un informe para la Comisión Ejecutiva Federal, procedente de la subcomisión para asuntos de seguridad del Departamento de Relaciones Internacionales del partido, se proponía que, para impedir el ingreso de España en la Alianza, se exigiera la celebración un referéndum y la aprobación de la cuestión por mayoría absoluta en el Congreso, apostándose por una triple vía para fortalecer este planteamiento: 1) diplomática, buscando el apoyo de la Internacional Socialista –especialmente de los países neutrales–; 2) parlamentaria; y 3) de masas, mediante la organización de “actos, conferencias, mítines, campañas específicas, recogida de firmas, reparto de documentos, participación de los militantes en plataformas contrarias a la OTAN, etc.”.<sup>165</sup>

Se empezaban, por tanto, a definir más claramente las bases sobre las que el PSOE desarrollaría su campaña antiatlantista a partir de 1981. En este sentido, resulta todavía más paradigmático si cabe el informe enviado a la Comisión Ejecutiva por Fernando Morán, uno de los principales promotores de la posición anti-OTAN y que posteriormente se erigió como ministro de Asuntos Exteriores tras las elecciones generales de octubre de 1982.<sup>166</sup> El político asturiano se posicionaba en la misma línea que el informe anteriormente descrito, planteando la necesidad de “constituir un movimiento de opinión que sirva para imponer un referéndum” y que “esta opinión obligue al Gobierno a volverse atrás y buscar un consenso nacional en la cuestión de alianzas”.<sup>167</sup> Pero esta “búsqueda del consenso nacional” consideramos que se debe entender, no tanto como una predisposición real del PSOE por encontrar puntos en común con el Gobierno de UCD sobre la OTAN, sino como una manera de hacer que el Ejecutivo centrista diera marcha atrás en su intención de proceder al ingreso de España

---

<sup>165</sup> *Informe la C.E.F. sobre las repercusiones de la fijación por parte del Gobierno del calendario para el ingreso de España en la OTAN, sobre acciones aconsejadas a tomar, y sobre el papel en ellas de esta subcomisión*, 23 de junio de 1980, AFPI, Caja 117-G-1, Carpeta “OTAN. Campaña OTAN”.

<sup>166</sup> MORÁN, Fernando: *Informe para el Secretario General sobre la proposición de elaboración de una campaña contraria a la entrada de España en la OTAN*, 30 de junio de 1980, AFPI, Caja 117-G-2, Carpeta “OTAN. Campaña referéndum OTAN. 1986”. Su reticencia personal al ingreso también puede verse en: MORÁN, Fernando: *Una política exterior...*, pp. 88-114 y 148-150; y MORÁN, Fernando: *A la Comisión Ejecutiva Federal -para decisión. Tema OTAN*, sin fecha, AFPI, Caja 307-A-6-7, Carpeta “Secretaría Internacional. Informe sobre viajes, apuntes manuscritos, informe sobre África, Oriente, Seguridad, Desarme y Derechos Humanos, Política Exterior y Comunidad Económica Europea. 1979-1981”.

<sup>167</sup> MORÁN, Fernando: *Informe para el Secretario General sobre la proposición de elaboración de una campaña contraria a la entrada de España en la OTAN*, 30 de junio de 1980, AFPI, Caja 117-G-2, Carpeta “OTAN. Campaña referéndum OTAN. 1986”.

en la Alianza, en vista de que este gobernaba en minoría. De hecho, creemos que la demanda de celebración de un referéndum fue planteada, inicialmente, como una estrategia con la que presionar a UCD para que el asunto OTAN no se sobredimensionara y siguiera manteniendo el perfil bajo que había tenido hasta entonces –y que, en cualquier caso, favorecía al PSOE, probadamente contrario a la adhesión–.

El informe de Morán es, nuevamente, una buena muestra de lo más arriba planteado, ya que, como advirtiera el político socialista, “es de señalar que es mucho más preferible que el Gobierno se vuelva atrás que la celebración del referéndum” (subrayado en el original).<sup>168</sup> Ya entonces, Morán era consciente de que, si el Ejecutivo decidía continuar con el proceso de ingreso aun sin convocar la consulta, la opinión pública se polarizaría, poniéndose incluso en riesgo “el estadio aún poco sólido de nuestra democracia”,<sup>169</sup> dado que la crítica a la OTAN podría despertar un análisis crítico a las bases y reavivar el sentimiento antinorteamericano de la población, en un momento, además, clave para las relaciones entre España y Estados Unidos, puesto que era urgente empezar pronto a negociar los polémicos –pero necesarios– acuerdos bilaterales entre ambos países que, pese a sus imperfecciones, constituían el único vínculo de defensa de España con Occidente.

La estrategia socialista del todo o nada obtuvo grandes resultados con Adolfo Suárez, que, tal y como hemos demostrado, nunca estuvo totalmente convencido de impulsar el proceso. Sin embargo, la llegada al poder de Leopoldo Calvo-Sotelo, convencido atlantista, obligó al PSOE a seguir adelante con una campaña que, como advertía Morán, podía tener graves consecuencias en caso de no triunfar; consecuencias –incremento del antiamericanismo y de la neutralidad, inexcusabilidad del compromiso de convocatoria de un referéndum, etc.– con las que finalmente tuvo que lidiar el propio PSOE tras su llegada al poder y que marcaron la, en muchas ocasiones, inestable política de seguridad española y socialista de la década de los ochenta que desarrollaremos en esta investigación.

Ya hemos indicado en el anterior apartado que Calvo-Sotelo anunció su predisposición a integrar a España en la OTAN en el mismo debate de investidura del jefe de Gobierno, celebrado el 18 de febrero de 1981. Según Elena Valenciano, el

---

<sup>168</sup> *Ibidem.*

<sup>169</sup> *Ibidem.*

candidato a la presidencia de UCD no trató en ningún momento de pactar una medida consensuada al respecto con el PSOE –como sí hizo, pese a todo, Marcelino Oreja–,<sup>170</sup> ya que ese mismo día, instantes antes de comenzar el debate, Calvo-Sotelo le anunció en el pasillo del Congreso a Felipe González que iba a pedir públicamente el ingreso de España en la Alianza Atlántica.<sup>171</sup>

Respecto a esto, los socialistas sostuvieron, incluso tras su llegada al poder,<sup>172</sup> que, tras la dimisión de Adolfo Suárez y el acceso de Calvo-Sotelo a la presidencia del Gobierno, se produjo la ruptura del consenso que implícitamente existía entre las fuerzas parlamentarias desde los Pactos de la Moncloa de 1977. Es cierto que la decisión adoptada por el político madrileño tenía un enorme trasfondo político y que fue “la decisión con más carga ideológica que España ha podido tomar desde la adopción del texto constitucional en 1978 y tras la muerte del general Franco en 1975”.<sup>173</sup>

Este hecho, sin embargo, no nos lleva a considerar que el ingreso en la OTAN supusiera una ruptura del consenso establecido entre las distintas fuerzas políticas españolas porque, bajo nuestro punto de vista, no existió tal consenso en política exterior. Así, del mismo modo que se puede afirmar que sí hubo un consenso en política interior –que contribuyó decisivamente a la aprobación de una Constitución en diciembre de 1978– y en política económica –a través de los Pactos de la Moncloa, que favorecieron la estabilización económica de la Transición–, no creemos que ello se pueda aplicar a la política exterior. La acción exterior durante la Transición se caracterizó, en todo caso, por estar dominada por un pacto tácito, por un consenso pasivo o por omisión, es decir, por un acuerdo en las líneas maestras del Estado, a saber:

---

<sup>170</sup> Según una nota redactada por Luis Yáñez-Barnuevo a Felipe González tras su encuentro con Marcelino Oreja el 21 de julio de 1980, el entonces ministro de Asuntos Exteriores mostró su deseo por que el PSOE y Santa Cruz tuvieran una reunión secreta para hablar a fondo sobre la OTAN y tratar así de encontrar una posición consensuada entre Gobierno y oposición. YÁÑEZ-BARNUEVO, Luis: *Nota para Felipe. Entrevista de Luis Yáñez-Barnuevo con Marcelino Oreja*, 21 de julio de 1980, AFPI, Caja 307-A-6-7, Carpeta “Secretaría Internacional. Informe sobre viajes, apuntes manuscritos, informe sobre África, Oriente, Seguridad, Desarme y Derechos Humanos, Política Exterior y Comunidad Económica Europea. 1979-1981”.

<sup>171</sup> “Felipe me dijo: ‘no ha habido una conversación previa, no ha habido una información, no ha habido un tratar de consensuar; por un pasillo, de pasada, me ha dicho: que sepas que voy a pedir el ingreso de España en la OTAN’”. *Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE.

<sup>172</sup> Así, por ejemplo, aún en 1984, los socialistas dejaban ver su disconformidad con la manera en la que el Gobierno de UCD decidió efectuar la incorporación de España a la Alianza Atlántica, calificándola de “irreflexiva, precipitada y gratuita”. PSOE: “Resoluciones del XXX Congreso sobre política internacional celebrado del 13 al 16 de diciembre de 1984”, en ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN...*, pp. 333-341.

<sup>173</sup> RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, p. 10.

ingreso en el Mercado Común y universalización de las relaciones diplomáticas.<sup>174</sup> De esta forma, con respecto a la OTAN, lo que existía era un “entendimiento tácito”,<sup>175</sup> una “política del avestruz”<sup>176</sup> para no hacer ningún movimiento significativo hacia la incorporación; algo que sí se rompió con la toma de decisión que, eso sí, sin previo aviso a la oposición, adoptó el gabinete de Calvo-Sotelo. Pero vistas ya las antagónicas –y difícilmente reconciliables– posiciones del Gobierno de UCD y del PSOE en este sentido, parece lógico que, antes o después, se pudiera producir este choque político entre ambas formaciones. De hecho, el anuncio de Calvo-Sotelo no hizo sino confirmar esa falta de entendimiento entre ambas partes, que acabó desencadenando dos grandes consecuencias, estrechamente vinculadas entre sí: una de carácter político, que generó un intenso debate parlamentario, y otra de signo social, que desencadenó enormes movilizaciones populares contra el ingreso.

El debate parlamentario se desarrolló entre la segunda mitad de 1981 y la primera de 1982 y enfrentó por un lado, a los atlantistas, representados por Unión de Centro Democrático, Coalición Democrática y las minorías vasca y catalana, y por el otro, a los antiatlantistas, representados por el PSOE y el PCE.<sup>177</sup> Las fuerzas parlamentarias que patrocinaron la adhesión de nuestro país a la organización, defendieron muchos de los argumentos que ya han ido apareciendo anteriormente: la OTAN como marco defensor de la democracia y la libertad; como acicate en la consecución del ingreso en las Comunidades Europeas; como foro de influencia y prestigio internacional; como agente modernizador de las Fuerzas Armadas españolas; como clave en la mejora de las condiciones del acuerdo bilateral con Estados Unidos; etc.<sup>178</sup> Mientras, el PSOE,<sup>179</sup> que

---

<sup>174</sup> Sobre el consenso y el disenso en la política exterior española, véase: ARENAL, Celestino del: “Consenso y disenso en la política exterior: ¿una política de Estado?”, en ARENAL, Celestino del: *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI de España Editores, 2011, pp. 75-99.

<sup>175</sup> VIÑAS, Ángel: “Spain and NATO: internal debate and external challenges”, en CHIPMAN, Johnatan (ed.): *NATO's southern allies: internal and external challenges*, Londres, Routledge, 1988, p. 160.

<sup>176</sup> “Consenso OTAN”, *El País*, 15 de noviembre de 1996.

<sup>177</sup> Un muy buen análisis sobre el mencionado debate parlamentario puede encontrarse en: CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez...*, pp. 444-492.

<sup>178</sup> Para un mayor desarrollo del discurso favorable a la permanencia, véase, por ejemplo: MARQUINA BARRIO, Antonio y MESTRE VIVES, Tomás: *España y la OTAN*, Madrid, Grupo 16, 1985.

<sup>179</sup> Una información más detallada sobre la campaña socialista anti-OTAN de los años previos a su llegada al poder puede ser consultada en la caja 117-G-2 del Archivo de la Fundación Pablo Iglesias, donde se encuentran compilados diversos documentos básicos de la campaña, tales como manifiestos, la guía de campaña, etc., que aquí no entraremos a analizar en profundidad, dado que se trata de una cuestión de muy largo recorrido que escapa al marco cronológico de nuestra investigación. Algo similar podríamos decir de la campaña del PCE, que puede verse desde una perspectiva temporal amplia en: TREGLIA, Emmanuele: “La última batalla de la transición, la primera de la democracia. La oposición a la OTAN y las transformaciones del PCE (1981-1986)”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 97-122.



calificó la decisión gubernamental de “barbaridad histórica” y de “tremendo error”,<sup>180</sup> emprendió una campaña –con un ambiguo eslogan, “OTAN, de entrada no”–<sup>181</sup> cuyo discurso se articuló en torno a los siguientes ejes:

1. Desequilibrio entre los bloques de poder: Los socialistas continuaron asegurando que la adhesión supondría una escalada de la desestabilización mundial. Es cierto que el fin de la coexistencia pacífica obligó al partido a eliminar de su discurso la premisa de que la Guerra Fría había acabado, pero sucesos como el del memorándum entregado por el encargado de negocios de la embajada soviética al Gobierno español el 7 de septiembre de 1981 –víspera del debate parlamentario sobre la OTAN–, en el que se advertía que la entrada de España en la Alianza provocaría un aumento de la tensión internacional, contribuyeron a reforzar la opinión socialista.<sup>182</sup>
2. Pérdida de autonomía: La entrada en la Alianza Atlántica se siguió asociando con el aumento de la dependencia del país respecto a Estados Unidos. Así, por ejemplo, aprovechando el contexto europeo de crisis por la instalación de los “euromisiles”, se incidió en que la satelización de España haría imposible mantener su condición de territorio desnuclearizado.<sup>183</sup> Además, valiéndose de otra situación de conflicto, en este caso la Guerra de las Malvinas, se intentó demostrar que el ingreso disminuiría la autonomía de la política española en el Mediterráneo, el Próximo Oriente y Latinoamérica.<sup>184</sup> Por el contrario, el elemento de crítica anticapitalista, frecuentemente utilizado años atrás, desapareció de su discurso, como consecuencia del abandono de la dialéctica marxista.

---

<sup>180</sup> Así lo calificaba el propio Felipe González en: LLORENS, Isabel: “Si España entra en la OTAN, soportaría la colonia de un aliado en territorio propio”, *El País*, 26 de julio de 1981.

<sup>181</sup> En efecto, como veremos con diversos ejemplos más adelante, el PSOE, tanto en la oposición, como más tarde en el Gobierno, siempre se preocupó por articular un discurso y unas proclamas que, aunque trataran de dejar clara su postura, siempre dejaran, al mismo tiempo, una vía abierta para el cambio de posición. El eslogan “OTAN, de entrada no”, pudiendo entenderse el concepto “de entrada” como sinónimo de “ingreso” a la OTAN o como sinónimo de “en principio”, esto es, como oposición inicial a la OTAN –dejando la puerta abierta en el futuro–, lo ejemplifica muy bien.

<sup>182</sup> La respuesta del Gobierno fue no darse por enterado y devolver el documento a la embajada soviética. CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Sobre la transición exterior...*, p. 74. El memorándum ha sido consultado en: MARGERIE, Emmanuel Jacquin de: *Memorandum soviétique concernant l'éventuelle adhésion de l'Espagne à l'OTAN*, 10 de septiembre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”.

<sup>183</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 20 de febrero de 1981, núm. 145, pp. 9244-9245.

<sup>184</sup> ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN...*, pp. 314-330.

3. Pérdida de la neutralidad: El PSOE siguió considerando que España contaba con una “tradicción centenaria de neutralidad cuyo espíritu hay que respetar”,<sup>185</sup> creyendo que la incorporación a la OTAN le integraría en una política de bloques militares a la que seguía oponiéndose, pero que, sin embargo, empezó a suavizar.<sup>186</sup>
4. Disparidad de criterios estratégicos: El partido hizo hincapié en que la entrada no repercutía en un incremento de la seguridad, ya que la organización militar no compartía los mismos intereses defensivos. El hecho de que no se asegurara ni la cobertura de Ceuta y Melilla, ni la recuperación de Gibraltar, reforzaban tal argumentación.<sup>187</sup>
5. Independencia entre Europa y la OTAN: Ante la presentación por parte de las fuerzas pro-atlantistas de Europa-Occidente-OTAN como una tríada indisoluble que justificaba la conexión de España con el mundo atlántico, el PSOE remarcaba que “la democracia, el pluralismo y la vocación europea no tienen nada que ver con la concepción atlántica y menos con la pertenencia o no a pactos militares concretos”.<sup>188</sup> Además, se subrayaba que no todos los países europeos eran miembros de la OTAN y que el ingreso en la misma no era una condición ineludible para la incorporación de España al Mercado Común. Por último, se intentaba desprestigiar a la Alianza de cualquier capacidad democratizadora, recordando la histórica presencia en su seno de regímenes autoritarios –casos griego, portugués y turco–.
6. Crítica al Gobierno: El debate sobre la OTAN fue, en gran medida, una batalla de política interior. Dada la proximidad de unas nuevas elecciones, el PSOE hizo, del rechazo a la integración, uno de los elementos fundamentales de su estrategia para debilitar al Gobierno de UCD y atraer una mayor cantidad de votos.<sup>189</sup> Así lo atestiguaba Ángel Viñas pocos años después: “En la campaña de 1982 el tema de la OTAN jugó un papel importante. Muchos ciudadanos que se

---

<sup>185</sup> PSOE: *Raíces para la democracia. XXIX Congreso*, Madrid, 1981, p. 29.

<sup>186</sup> *Politique extérieure de l'Espagne; les moyens, les hommes et les idées*, 31 de marzo de 1982, CADLC, Caja 5176, Carpeta “Visite du président de la République en Espagne. 22 au 24 juin 1982”.

<sup>187</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 6 de octubre de 1981, núm. 41, pp. 1851-1854 y 1864-1867.

<sup>188</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 29 de octubre de 1981, núm. 193, p. 11448.

<sup>189</sup> GILLESPIE, Richard: *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 427.

habían sorprendido por la manera en que el Gobierno de UCD había llevado a cabo la integración en la OTAN, sin duda, dieron sus votos a los socialistas, en la creencia de que el PSOE iba a sacar a España de la Alianza”.<sup>190</sup> Por esta razón, los socialistas recriminaron continuamente al Ejecutivo que hubiese planteado la adhesión de manera tan precipitada e irreflexiva.<sup>191</sup>

7. Exigencia de un referéndum: Aunque la necesidad de celebrar un plebiscito en torno a la OTAN ya se había planteado anteriormente, durante los años 1981-1982 adquirió un cariz propio. Conscientes del gran respaldo que ante dicha cuestión tenían por parte de la opinión pública, y amparándose en el artículo 92 de la Constitución –que establece que las decisiones de especial trascendencia pueden ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos–,<sup>192</sup> el Partido Socialista reivindicó mucho más vehementemente la convocatoria de un referéndum sobre la Alianza Atlántica, que plantearía en términos de “OTAN, de salida, sí”.<sup>193</sup>

De todos modos, el análisis no sería justo si obviáramos la “acumulación ideológica”<sup>194</sup> que experimentó el PSOE durante la década de los setenta y principios de los ochenta, compartida por buena parte de la población y que hacía que la formación socialista tuviera también un sincero rechazo ideológico –no solo político– hacia Estados Unidos y, en consecuencia, hacia la OTAN;<sup>195</sup> algo que le situó, como dijera Fernando Rodrigo, “entre la ideología y las urnas”.<sup>196</sup> En estas circunstancias, se entiende también por qué el PSOE fue, junto con el PCE, el gran protagonista en la

---

<sup>190</sup> VIÑAS, Ángel: “Spain and NATO...”, p. 162.

<sup>191</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 27 de octubre de 1981, núm. 191, p. 11297.

<sup>192</sup> El Gobierno, por su parte, se negaba a convocar un referéndum acogiéndose al artículo 94.1, que limita el trámite de la firma de Tratados o Convenios militares al consentimiento de las Cortes Generales.

<sup>193</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 7 de octubre de 1981, núm. 42, p. 1943.

<sup>194</sup> En una entrevista realizada por *El País* en 1985, Felipe González justificaba la posición mantenida por los socialistas en el tema OTAN durante el final de la década de los setenta y principios de los ochenta como consecuencia de los excesos ideológicos resultantes de una dictadura larga, calificando a este período como una “fase de acumulación ideológica extraordinaria”. CEBRIÁN, Juan Luis: “He perdido la libertad para que los demás la tengan” afirma Felipe González”, *El País*, 17 de octubre de 1985.

<sup>195</sup> Los motivos, aunque mayormente desarrollados a lo largo de las páginas ya escritas, podrían resumirse en: herencia de los pactos de 1953 –percepción social de Estados Unidos como garante del régimen franquista y no como el país libertador de la dictadura nazi-fascista y valedor de la democracia ante la amenaza soviética, tal y como se observaba en el resto de Europa Occidental–; intervencionismo militar norteamericano en Latinoamérica, que reforzaba la imagen de Estados Unidos como país imperialista y antidemocrático; consideración de la amenaza de la Unión Soviética como un instrumento propagandístico utilizado por Franco para justificar la falta de libertades, más que como una realidad; y tradicional pacifismo de la sociedad debido a su histórico aislamiento internacional. PORTERO, Florentino: “La política de seguridad...”, pp. 485-488.

<sup>196</sup> RODRIGO, Fernando: “La inserción de España...”, pp. 93-96.

movilización social contra la OTAN, promoviendo diferentes actos reivindicativos como conferencias, mítines, debates, recogida de firmas, etc.<sup>197</sup>

Los orígenes de la reacción social contra la OTAN como movimiento formal se encuentran en la Comisión anti-OTAN de Madrid, surgida a raíz de la primera marcha a Torrejón y organizada por dos partidos de la izquierda extraparlamentaria: la Liga Comunista Revolucionaria (LCR) y el Movimiento Comunista (MC), de tradiciones trotskista y maoísta, respectivamente. Las organizaciones pacifistas y/o antimilitaristas como el Grup d'Acció No-Violenta (GANVA) o el Movimiento de Objetores de Conciencia (MOC) también jugaron un papel importante. Por su parte, el PSOE y el PCE –y los sindicatos vinculados a los mismos, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), respectivamente– siguieron vías de acción diferentes, aunque en un principio confluyeran con las tomadas por LCR y MC.<sup>198</sup>

De hecho, fueron las movilizaciones capitaneadas por los socialistas las que más éxito tuvieron. Así lo demuestra la manifestación celebrada en Madrid el 15 de noviembre de 1981, pocos días antes de que el Senado ratificara la decisión del Congreso de los Diputados de autorizar la adhesión, que reunió a cerca de 250.000 personas.<sup>199</sup> En efecto, la campaña antiatlantista abanderada por el Partido Socialista, consiguió despertar en la sociedad un sentimiento contrario hacia la OTAN. De esta manera, tal y como desarrollaremos con algo más detenimiento en capítulos IV y V de la presente investigación, si hasta marzo de 1980 los partidarios del ingreso –28%– eran bastante más numerosos que los contrarios al mismo –18%–, a partir de julio de 1981, los partidarios habían caído hasta el 20%, mientras que los contrarios ascendían al 35%. Poco tiempo después, en septiembre del mismo año, y tras la decisión del Gobierno de

---

<sup>197</sup> A este respecto destaca la recogida, el 11 de diciembre de 1981, de 600.000 firmas a favor del referéndum y el documento denominado *50 preguntas sobre la OTAN*, que planteaba los inconvenientes de la participación en la Organización del Pacto Atlántico. GARRIDO, Vicente: “La opinión pública española y la OTAN”, en: VV.AA.: *La OTAN en su medio...*, pp. 115-119; y PSOE: “50 preguntas sobre la OTAN”, en ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN...*, pp. 314-330.

<sup>198</sup> Para un análisis en mayor profundidad sobre este aspecto, véase: OLIVER OLMO, Pedro: “El movimiento pacifista en la transición democrática española”, en QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, Rafael (coord.): *La sociedad española en la Transición: los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Almería, Universidad de Almería, 2011, pp. 271-286.

<sup>199</sup> “Felipe González: ‘Aquí está la verdadera mayoría natural’”, *La Vanguardia*, 17 de noviembre de 1981.

iniciar el proceso de integración en la Alianza, el número de partidarios se redujo al 13%, mientras que los detractores llegaron a la cifra récord de 43%.<sup>200</sup>

En todo caso, la campaña no impidió que el 30 de mayo de 1982 se oficializara la entrada de España en la OTAN. Además, y pese a la derrota política y social del Gobierno de Calvo-Sotelo, el fuerte compromiso entonces adquirido por el PSOE le obligó, tras su aplastante victoria en las elecciones generales del 28 de octubre,<sup>201</sup> a readaptarse a una nueva línea de pragmatismo político y a convencer a la opinión pública española sobre la necesidad de mantenerse en la Alianza Atlántica, casi justamente lo contrario de lo que había defendido durante su etapa en la oposición.

---

<sup>200</sup> VV.AA.: “La opinión pública española ante la OTAN”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 22, 1983, pp. 187-262; y SANTAMARÍA, Julián, ALCOVER, Mercedes: *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1987, pp. 20-82.

<sup>201</sup> Un interesante análisis sobre las elecciones de 1982 visto desde la perspectiva de uno de sus protagonistas puede verse en: GUERRA, Alfonso: *Cuando el tiempo nos alcanza...*, pp. 326-346.



## **TERCERA PARTE**

# **EL CICLO FORMAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA Y LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN ELLA**





Una vez realizada la aproximación teórica y conceptual de nuestro objeto de estudio y tras haber enmarcado la investigación en su adecuado contexto nacional e internacional, consideramos que es el momento de presentar el ciclo formal de la política de seguridad, entendiendo este como cada una de las etapas de desarrollo del proceso de materialización de la política de seguridad de un país, así como el grado de incidencia de los diferentes actores que intervienen en dicho proceso.

Aunque el número de etapas por las que se conforma la política de seguridad de un país puede variar según la interpretación de uno u otro autor,<sup>1</sup> en este caso hemos optado por distinguir cuatro momentos dentro del ciclo formal de la política de seguridad española: 1) la fase de elaboración o formulación de la política de seguridad, en la que se definen los fines y objetivos y se precisan los medios con los que llevar a cabo dicha política; 2) la toma de decisiones, que corresponde al momento en el que se escoge una de las diferentes alternativas previstas en la fase de elaboración; 3) la fase de ejecución, por la que el Estado intenta poner en práctica el conjunto de acciones que, en materia de seguridad, han sido previamente diseñadas; y 4) la fase de control, imprescindible en cualquier política estatal democrática para afrontar las posibles arbitrariedades de los actores que participan en cualquiera de las anteriores etapas.

Cada una de estas fases viene determinada por la incidencia de unos actores concretos que, en la práctica, son los que modulan y fijan el mencionado ciclo formal de la política de seguridad de un país. Es por esta razón por la que, a continuación, centraremos nuestro análisis en la dilucidación de los actores que más influyeron en el desarrollo de cada una de las fases del ciclo formal de la política de seguridad española de los años ochenta, describiendo sus competencias e identificando su papel en la evolución del sistema político democrático español de los años ochenta.

---

<sup>1</sup> JONES, Charles O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Dexbury Press, 1970; CALDUCH, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993; VILANOVA, Pere: “El sistema político y la política exterior: el ciclo formal”, *Working Paper*, núm. 94, 1994, pp. 1-15; y VILAONVA, Pere: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995; WOJNA, Beata: *La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2004, pp. 66-70; o LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2007, pp. 32-35.



# CAPÍTULO III

## EL PROCESO DE ELABORACIÓN, TOMA DE DECISIONES Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

### 1.- EL JEFE DE ESTADO

La formulación, toma de decisiones y ejecución de la política de seguridad durante el régimen franquista quedó bajo la responsabilidad absoluta del jefe de Estado, a quien se le otorgaron poderes extraordinarios y excepcionales fuera de todo control político y jurídico. Como bien es sabido, la jefatura de Estado recayó inicialmente en la figura de Francisco Franco. Sin embargo, la promulgación de la Ley Orgánica 1/1967, por la que, por primera vez, se consagraba la separación entre la jefatura de Estado y la presidencia del Gobierno,<sup>1</sup> y la aprobación de la Ley de 22 de julio de 1969, por medio de la que se designaba al príncipe Juan Carlos como sucesor de Franco en la jefatura de Estado,<sup>2</sup> permitieron que, tras la muerte del dictador, don Juan Carlos se erigiera como el principal representante del país.<sup>3</sup>

La voluntad del monarca por impulsar un proceso de democratización contribuyó a que este no hiciera un uso excesivo de las competencias adquiridas, facilitando así la

---

<sup>1</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero*, 11 de enero de 1967, núm. 9, pp. 466-477.

<sup>2</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Ley 62/1969, de 22 de julio, por la que se provee lo concerniente a la sucesión en la Jefatura del Estado*, 23 de julio de 1969, núm. 175, pp. 11607-11608.

<sup>3</sup> Un buen análisis sobre el papel de la jefatura de Estado en el ciclo formal de la política exterior desde un punto de vista jurídico puede verse en: FERNÁNDEZ-PALACIOS, Miguel: “El papel de la jefatura de Estado como máximo representante del Estado y actor de la política exterior: una aproximación jurídica”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Ediciones CEU, vol. 1, 2015, pp. 237-297. Otras publicaciones de interés, aunque de carácter más general, en torno a la figura del rey son: PALACIO ATARD, Vicente y RUMEU DE ARMAS, Antonio: *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989; VILLALONGA, José Luis de: *El rey: conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, Barcelona, Plaza & Janés, 1993; TUSELL, Javier: *Juan Carlos I: la restauración de la monarquía*, Madrid, Temas de hoy, 1995; POWELL, Charles T.: *Juan Carlos: un rey para la democracia*, Barcelona, Ariel/Planeta, 1995; TUSELL, Javier: *Juan Carlos I*, Madrid, Alianza Editorial, 2002; PRESTON, Paul: *Juan Carlos: el rey de un pueblo*, Barcelona, Plaza & Janés, 2003; LEMUS, Encarnación: “Juan Carlos, de sucesor a rey”, *Historia contemporánea*, núm. 34, 2007, pp. 175-200; ÓNEGA, Fernando: *Juan Carlos I: el hombre que pudo reinar*, Barcelona, Plaza & Janés, 2015; o QUINTANS, Rebeca: *Juan Carlos I*, Madrid, Ediciones Akal, 2016.

redacción de un texto constitucional democrático en el que el jefe de Estado hubo de renunciar a la mayor parte de los poderes heredados durante la dictadura, al mismo tiempo que adoptaba una función eminentemente simbólica y de representación. En efecto, aunque el artículo 56 del texto constitucional firmado en octubre de 1978 precisa que “el rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales y ejerce funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”,<sup>4</sup> el artículo 63 circunscribe las competencias del rey en materia de política exterior a la acreditación de los embajadores y otros representantes diplomáticos, a la firma de los Tratados internacionales y a la declaración de la guerra; competencias más limitadas si cabe por medio del artículo 64, que constriñe los actos del monarca al refrendo del presidente del Gobierno.<sup>5</sup>

En resumen, la Constitución traspasaba la dirección efectiva de la política de seguridad al jefe de Gobierno, quedando destinada la jefatura de Estado a funciones esencialmente simbólicas y de representación. No obstante, tal y como advirtiera Pere Vilanova, las funciones del rey no pasaron a ser irrelevantes o “meramente decorativas”,<sup>6</sup> hasta el punto de poder afirmar que el proceso de afianzamiento democrático de España probablemente no se hubiera conseguido sin la mediación del rey Juan Carlos.

Buen ejemplo de ello fue la intervención del 23 de febrero de 1981, en la que, como hemos visto, el monarca salió en televisión para defender públicamente la legalidad democrática; acto que, sin duda, contribuyó al fracaso del intento de golpe de Estado.<sup>7</sup> El impacto del rey Juan Carlos I en la política exterior de la Transición también fue grande, erigiéndose como una figura de prestigio en la que los países extranjeros depositaron su confianza para que promoviera el cambio de un régimen autoritario a uno democrático. En este sentido, la histórica visita a Estados Unidos a principios de junio de 1976, en la que don Juan Carlos afirmó que “la monarquía hará que, bajo los

---

<sup>4</sup> *Constitución española*, 31 de octubre de 1978, disponible en línea: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [Última visita: 17/06/2019].

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> VILAONVA, Pere: *El Estado y el sistema internacional. Una aproximación al estudio de la política exterior*, Barcelona, EUB, 1995, p. 11.

<sup>7</sup> Un sintético resumen de la influencia del rey en la transición interior puede verse en: BERNECKER, Walther L.: “El papel político del rey Juan Carlos en la Transición”, *Revista de estudios políticos*, núm. 92, 1996, pp. 113-137.

principios de la democracia, se asegure el acceso ordenador al poder de las distintas alternativas de Gobierno”,<sup>8</sup> refuerza esta afirmación.

Ahora bien, no es menos cierto que, conforme avanzó el proceso de normalización política, la incidencia del rey en la elaboración, toma de decisiones y ejecución de la política de seguridad fue disminuyendo, hasta llegar a adquirir un papel más bien secundario.<sup>9</sup> El mejor ejemplo respecto a esto último se observa en la evolución de las relaciones entre España y la OTAN. En un primer momento, bajo el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, don Juan Carlos mostró su interés por incorporar a España a la Alianza Atlántica. Es más, su voluntad por facilitar el ingreso en la OTAN, así como su capacidad de influencia en el seno de las Fuerzas Armadas, indujeron a que actores tan interesados en el ingreso de España en la citada organización como Estados Unidos, pidieran al rey, por medio de su propio presidente, Ronald Reagan, que tratara de neutralizar la oposición que sus servicios de información habían detectado en determinados sectores del Ejército.<sup>10</sup>

Sin embargo, la progresiva consolidación del régimen democrático en España fue limitando la capacidad de actuación del jefe de Estado. Así, a pesar de que la paralización de la adhesión a la Alianza tras la llegada al poder del Partido Socialista y la promesa de este último de celebrar un referéndum sobre la OTAN, contó con la reprobación inicial de don Juan Carlos, González hizo caso omiso a las “advertencias” del monarca y acabó anunciando la celebración del referéndum para el 12 de marzo de 1986.<sup>11</sup>

En cualquier caso, el jefe de Estado continuó ejerciendo un gran poder de influencia bajo el mandato socialista. De hecho, fue a partir de febrero de 1983 cuando se institucionalizaron los despachos semanales –todos los martes por la mañana– entre Felipe González y don Juan Carlos, que facilitaron la coordinación de la política de seguridad que cada uno de ellos consideraba que era mejor para los intereses de

---

<sup>8</sup> PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: “La Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia...”. El primer viaje al exterior del rey de España, preparativos, desarrollo y consecuencias para la Transición española”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 38, 2016, pp. 301-309.

<sup>9</sup> PRESTON, Paul: *Juan Carlos...*, p. 551.

<sup>10</sup> REAGAN, Ronald: *Letter to King Juan Carlos*, 23 de octubre de 1981, NAUK, Caja FCO 9/3285, Carpeta “Spain and NATO. Part F”.

<sup>11</sup> *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

España.<sup>12</sup> Del mismo modo, el rey siguió aprovechando su prestigio internacional y sus buenas relaciones con las monarquías árabes para consolidarse, dentro del esquema formal de la política de seguridad española, como un “facilitador”, especialmente en el campo armamentístico, donde, como veremos, se erigió en una figura importante para consolidar el proceso de modernización tecnológica y de normalización internacional de las Fuerzas Armadas.

## 2.- EL PRESIDENTE Y EL GABINETE DE LA PRESIDENCIA

El artículo 97 de la Constitución precisa que “el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado”.<sup>13</sup> Más concretamente, tal y como señaló López Calvo en *Organización y funcionamiento del Gobierno*, las competencias del Ejecutivo en materia de política exterior son cinco: selección del personal que se encarga del ejercicio de la política; aprobación de la firma de los Tratados y acuerdos internacionales; definición de posición y de liderazgo internacional del país; concreción de las líneas de actuación en materia de cooperación internacional; y aplicación de competencias específicas atribuidas por la ley de Tratados internacionales.<sup>14</sup> Si a ello le sumamos el denodado interés de González por los asuntos internacionales, podremos entender por qué el entonces jefe de Gobierno acabó convirtiéndose en el principal protagonista en la toma de decisiones de la política de seguridad española de la década de los ochenta.<sup>15</sup>

De hecho, parece incluso obvio afirmar que Felipe González fue, en efecto, el principal *decision-maker* de la política de seguridad desarrollada durante los años

---

<sup>12</sup> *The Role of King Juan Carlos in Spanish Politics*, diciembre de 1983, CREST; y POWELL, Charles T.: *Juan Carlos...*, pp. 338-339.

<sup>13</sup> *Constitución española*, 31 de octubre de 1978, disponible en línea: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [Última visita: 17/06/2019].

<sup>14</sup> LÓPEZ CALVO, José: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 328.

<sup>15</sup> MOLINA DE CIENFUEGOS, Ignacio y RODRIGO RODRÍGUEZ, Fernando: “Las transformaciones organizativas de la política exterior española (1)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 117, 2002, pp. 173-220; ALIJA GARABITO, Adela y LÓPEZ GÓMEZ, Carlos: “La ejecución de la acción exterior. El papel de los presidentes del Gobierno y de los Ministerios de Asuntos Exteriores”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (coords.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 147-152; y FERNÁNDEZ FERÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos: “Pensar y proponer la política exterior. El departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno: origen y desarrollo (1976-1996)”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior de España: de la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018, p. 13.

analizados.<sup>16</sup> Ahora bien, su condición de jefe de Gobierno –con la infinidad de funciones que a este cargo vienen atribuidas– imposibilitó que el presidente socialista pudiera encargarse exclusivamente de los asuntos internacionales, viéndose obligado a delegar numerosas cuestiones referentes a la elaboración y toma de decisiones de la política de seguridad exterior española; muchas de las cuales recayeron en las manos del gabinete de la Presidencia y, muy especialmente, del Departamento de Internacional adscrito a este.

Fue Roberto Dorado, militante del PSOE y uno de los principales responsables de la organización de las campañas electorales del partido desde 1977 quien, ante la proximidad y las buenas previsiones de las elecciones generales de octubre de 1982, planteó la posibilidad de llevar a cabo un primer estudio de la que debiera ser la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno en caso de que la formación socialista consiguiera la victoria en las citadas elecciones. De esta forma, en enero de 1982, Dorado visitó las capitales de Francia y de la RFA para conocer la organización del gabinete del primer ministro francés y del canciller alemán, lo que permitió que, pocos días después de la constitución del Gobierno, el Boletín Oficial del Estado pudiera publicar las bases de la nueva estructura orgánica del gabinete de la Presidencia.<sup>17</sup> Constituido oficialmente el 24 de diciembre de 1982, el gabinete de la Presidencia socialista se definió como un “órgano de asistencia política y técnica del presidente y el vicepresidente del Gobierno”, estando entre sus funciones las de asesorar, suministrar información política y técnica y hacer conocer a la Presidencia las actividades y planes de actuación de los distintos departamentos ministeriales.<sup>18</sup>

Dirigido por un director y un subdirector, el gabinete de la Presidencia contó, entre 1982 y 1988, con siete departamentos –asuntos institucionales, asuntos sociolaborales, economía, internacional, educación y cultura, defensa y seguridad y análisis– y dos

---

<sup>16</sup> A este respecto, véase, por ejemplo: SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep y TUBAU, Iván: *Felipe González Márquez*, Barcelona, Ediciones B, 2004, pp. 85-108 y 177-194.

<sup>17</sup> CROLL, M.L.: *Meeting with Sr. Roberto Dorado, Head of the Moncloa Secretariat*, 27 de septiembre de 1983, NAUK, Caja FCO 46/3363, Carpeta “Spain and NATO, Part B”. También se refieren a ello: OLÍAS DE LIMA, Blanca: “Los Gabinetes de los Presidentes del Gobierno en España”, *Política y Sociedad*, núm. 16, 1994, pp. 257-272; y SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *La Europa soñada, la Europa creada. Idea y acción del PSOE en la CEE (1982-1992)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Tesis Doctoral), 2015, pp. 155-156.

<sup>18</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 3773/1982, de 22 de diciembre, por el que se determina la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno*, 24 de diciembre de 1982, núm. 308, pp. 35340-35342.

subdirecciones –servicios de programación y de comunicación con los ciudadanos–.<sup>19</sup> A pesar de no seguir la estructura ministerial, el gabinete de la Presidencia abarcaba todos los aspectos de la política del Gobierno. Así, por ejemplo, el Departamento de Internacional,<sup>20</sup> tenía como misión fundamental el asesoramiento en materia de política exterior, tanto en su vertiente diplomática como de seguridad; de ahí que realizara el seguimiento de la actividad del Ministerio de Asuntos Exteriores y del de Defensa, mantuviera comunicación con representaciones diplomáticas de España en el exterior y con delegaciones extranjeras en el interior del país o atendiera a la actividad de los organismos internacionales.<sup>21</sup> De hecho, el que fuera su director hasta 1991, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo,<sup>22</sup> aconsejó al recién nombrado director del gabinete, Roberto Dorado,<sup>23</sup> que el citado Departamento no se nombrara de “Asuntos Exteriores” sino de “Internacional”, dado que este debería encargarse de asuntos no exclusivamente referidos a la cartera de Exteriores, sino también a otros pertenecientes a Defensa o Economía.<sup>24</sup>

En cualquier caso, este tipo de precauciones también deben ser entendidas como un modo de evitar tensiones con el que fuera la principal fuente de información del Departamento de Internacional: el Ministerio de Asuntos Exteriores. Es más, aunque el gabinete de la Presidencia no tuviera entre sus funciones la de la elaboración de la agenda del presidente –correspondiente a su secretaría personal, dirigida hasta 1987 por

---

<sup>19</sup> OLÍAS DE LIMA, Blanca: “Los Gabinetes de los Presidentes...”, p. 265.

<sup>20</sup> Aunque el Departamento de Defensa y Seguridad del Gabinete de la Presidencia también pudiera parecer de interés para nuestra investigación, lo cierto es que este último se encargaba, fundamentalmente, de asesorar al presidente y al vicepresidente en cuestiones más vinculadas a la política interna: seguridad ciudadana, lucha antiterrorista, reformas militares, lucha antiterrorista, ordenación del tráfico, protección civil, etc. ORTEGA, Luis: “El Gabinete del Presidente del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 226, 1991, p. 223. Aun con ello, el citado Departamento tuvo cierta incidencia en informes que, como el elaborado junto con los Departamentos de Internacional, Economía y Análisis, abordaron la cuestión de la OTAN. *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

<sup>21</sup> ORTEGA, Luis: “El Gabinete del Presidente...”, pp. 222-223.

<sup>22</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 3781/1982, de 22 de diciembre, por el que se nombra Director del Departamento Internacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno a don Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García*, 24 de diciembre de 1982, núm. 308, p. 35346.

<sup>23</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 3593/1982, de 15 de diciembre, por el que se nombra Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, con rango de Subsecretario, a don Eleuterio Roberto Dorado Zamorano*, 16 de diciembre de 1982, núm. 301, p. 34578. El subdirector del gabinete fue Francisco Fernández Marugán. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 3594/1982, de 15 de diciembre, por el que se nombra Subdirector del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, con rango de Director general, a don Francisco Fernández Marugán*, 16 de diciembre de 1982, núm. 301, p. 34578.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *La Europa soñada...*, p. 159; FERNÁNDEZ FERÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos: “Pensar y proponer la política exterior...”, pp. 20-21; y *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE.



Julio Feo—,<sup>25</sup> este sí intervenía en su confección. Además, y lo que es lo más importante, el gabinete de la Presidencia participaba de forma directa en la formulación de las estrategias de la conducción de la política, ya fuera mediante el análisis de diferentes escenarios políticos, o a través de la elaboración de estrategias concretas respecto de determinados asuntos específicos —como fueron, por ejemplo, y como veremos, el caso del Decálogo de “paz y seguridad” o el referéndum sobre la OTAN—. <sup>26</sup> Todo esto acabó provocando que el Departamento de Internacional se erigiera como un órgano clave en la elaboración y, muy especialmente, en la toma de decisiones sobre la política de seguridad, por encima incluso de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa.<sup>27</sup> De hecho, la embajada norteamericana en Madrid reconoció que solía negociar con Moncloa antes que con Santa Cruz y el propio Julio Feo se refería a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo como “una de las personas fundamentales en la historia de los últimos diez años de la política exterior de España. [...] realmente, ha sido el consejero más importante que tuvo el presidente en Moncloa en aquellos años”.<sup>28</sup>

Con respecto a esto último, hay que tener en cuenta que la finalidad principal a la hora de seleccionar el personal que compusiera el gabinete de Felipe González y Alfonso Guerra fue la de conformar un equipo de trabajo con el que poder contar para poder emprender personalmente la política de seguridad del país. No se intentó contar, necesariamente, con grandes personalidades de la política o del mundo profesional —como sí ocurrió, por ejemplo, en Exteriores, con la elección de Fernando Morán, diplomático socialista de reconocido prestigio—, sino con personas de alta cualificación profesional, con comprensión del juego de la política y que tuvieran la confianza plena del presidente.<sup>29</sup> En este sentido, el caso de Juan Antonio Yáñez-Barnuevo resulta paradigmático. Pese a no haber sido una persona con especial peso en el PSOE durante los primeros años democráticos, sí fue muy importante para González, a quien, por una

---

<sup>25</sup> Aunque relevante, la incidencia del secretario personal de Felipe González en la elaboración, toma de decisiones y ejecución de la política de seguridad de aquellos años no fue comparable a la de otros actores aquí mencionados. Sobre sus funciones, véase: FEO, Julio: *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993.

<sup>26</sup> ORTEGA, Luis: “El Gabinete del Presidente...”, pp. 235-238.

<sup>27</sup> CROLL, M.L.: *Meeting with Sr. Roberto Dorado, Head of the Moncloa Secretariat*, 27 de septiembre de 1983, NAUK, Caja FCO 46/3363, Carpeta “Spain and NATO, Part B”.

<sup>28</sup> REDDAWAY, D.N.: *Spain/NATO*, 16 de octubre de 1984, NAUK, Caja FCO 46/3858, Carpeta “Spain and NATO, Part C”; y FEO, Julio: *Aquellos años...*, p. 217.

<sup>29</sup> ORTEGA, Luis: “El Gabinete del Presidente...”, p. 231.

cuestión meramente de confianza mutua y amistad, había ido aconsejando durante los años previos a su llegada al poder.<sup>30</sup>

### 3.- EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Tras las reformas ministeriales de 1976 –Decreto 804/1976, por medio del que adaptaba el Ministerio de Asuntos Exteriores a la nueva realidad interior y a la progresiva incorporación de España en la sociedad internacional– y 1979 –Real Decreto 949/1979, para adecuar el citado departamento al nuevo marco constitucional–,<sup>31</sup> se promulgó el Real Decreto 629/1983, gracias al cual se consolidó la definición de las competencias y de la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, encargándosele a este último la tarea de “promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado; concertar sus relaciones con otros Estados y entidades internacionales; defender y fomentar los intereses españoles en el exterior, y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de los ciudadanos españoles en el extranjero”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> *Spain: Socialist Foreign Policy*, enero de 1983, CREST.

<sup>31</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Decreto por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, 20 de abril de 1976, núm. 95, pp. 7799-7803; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 984/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, 1 de mayo de 1979, núm. 104, pp. 9885-9888.

<sup>32</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 629/1983, de 16 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores*, 29 de marzo de 1983, núm. 75, pp. 9005-9007. La reforma del servicio exterior se consolidó definitivamente tras la publicación del *Libro blanco sobre la Administración Exterior del Estado*, informe que puso de manifiesto las diferencias entre los objetivos y los medios y obligó a una emprender una reforma que, aunque insuficiente, reforzó la estructura española del cuerpo diplomático. VV.AA.: *Libro blanco sobre la Administración exterior del Estado; informe sobre la organización de la Administración exterior del Estado*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1986. Acerca de la organización y evolución del Ministerio de Asuntos Exteriores durante estos años, véase: MORENO JUSTE, Antonio: “La administración exterior de la política exterior española (1975-1986)” en VV.AA.: *Historia de la transición y de la consolidación democrática en España, 1975-1986*, Madrid, UNED/UAM, 1995, pp. 235-242; VV.AA.: “El servicio exterior del Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, pp. 9-266 (número completo); SANZ DÍAZ, Carlos: “La administración exterior del Estado”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 169-186; PRIEGO MORENO, Alberto: “Spanish Soft Power and its Structural (Non-Traditional) Model of Diplomacy”, en GARCÍA CANTALAPIEDRA, David y PACHECO PARDO, Ramón: *Contemporary Spanish Foreign Policy*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 48-63; SANZ DÍAZ, Carlos: “La administración exterior del Estado en el ciclo formal de la política exterior, 1975-1986”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (coords.): *La política exterior...*, pp. 155-175; o SANZ DÍAZ, Carlos: “Del Ministerio de Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Palacio de Santa Cruz en la política exterior española de los siglos XX y XXI”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior...*, pp. 299-336.

Consiguientemente, la preeminencia por parte de Moncloa en la toma de decisiones más sensibles de la política de seguridad no debe llevarnos a minusvalorar la importancia que realmente tuvo el Ministerio de Asuntos Exteriores en el ciclo formal de esta política durante los años analizados, erigiéndose Santa Cruz en el principal responsable de la elaboración y ejecución de la política de seguridad socialista.

Inicialmente, la persona escogida por Felipe González para el cumplimiento de esta importante labor fue Fernando Morán.<sup>33</sup> Ya durante el régimen franquista, Morán había desarrollado una importante carrera como diplomático, al haber trabajado en las embajadas de Buenos Aires, Lisboa, Londres y las Naciones Unidas, así como al haber dirigido la subsecretaría para asuntos africanos de Exteriores. Tras la muerte de Franco, fue nombrado miembro del comité mixto del Parlamento español y europeo, lo que le permitió obtener una visión global de los asuntos internacionales.

Su labor diplomática fue complementada con una decidida actividad política, adhiriéndose en 1954 al Grupo de Salamanca –formación política antecesora del Partido Socialista Popular de Enrique Tierno Galván que acabó integrándose en el PSOE en 1978–, y escritora, destacando entre sus publicaciones de aquellos años *Una política exterior para España* (1980),<sup>34</sup> que sirvió como marco teórico para el desarrollo inicial de la política exterior socialista.

En estas circunstancias, parece lógico que González pensara en primer lugar en Morán como la persona adecuada para dirigir la cartera de Exteriores. Pese a los recelos de buena parte de la oposición y de la comunidad internacional, que vieron en Morán a una persona excesivamente ideologizada como para poder emprender el necesario proceso de definición y concreción de la política de seguridad española, lo cierto es que el político asturiano rápidamente justificó su elección como nuevo ministro de Asuntos Exteriores. Acciones tan trascendentes como la institucionalización, en febrero de 1983, de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, así lo demuestran.

---

<sup>33</sup> Las memorias –u obras estrechamente vinculadas a su idea de política exterior para España– publicadas por Fernando Morán, a las que nos referiremos en múltiples ocasiones a lo largo de la investigación, son: MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980; MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990; y MORÁN, Fernando: *Palimpsesto: a modo de memorias*, Madrid, Espasa Calpe, 2002.

<sup>34</sup> MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España...*

Tal y como hemos tratado de manifestar con anterioridad, las cuestiones vinculadas a la seguridad tuvieron, bajo los diferentes Gobiernos de UCD, un escaso desarrollo, centrándose esencialmente en las relaciones bilaterales de España con Estados Unidos y en su adhesión a la OTAN –cuestión que, por otra parte, no adquirió especial relevancia hasta 1981–. Esto explica que, durante los primeros años de la Transición, los asuntos de seguridad tuvieran un papel secundario dentro del esquema organizativo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Hasta 1979, el análisis de la seguridad internacional se vio limitado a secciones muy concretas dentro de determinadas direcciones generales, como la de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos, la de Política Exterior para América del Norte y Pacífico o la de Organizaciones y Conferencias Internacionales.<sup>35</sup> Tras la reforma de 1979, los asuntos de seguridad adquirieron un protagonismo más relevante, gracias a la creación de la Subdirección General para Asuntos de Seguridad –dentro de la Dirección General de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos– y la institucionalización de la Secretaría Permanente del Consejo Hispano-Norteamericano –dentro de la Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico–.<sup>36</sup>

Sin embargo, la política de seguridad siguió ocupando un lugar secundario, al no conferírsele un estatus de Dirección General; situación que, como decimos, cambió a raíz de la promulgación del Real Decreto 629/1983, cuando se incorporó a la estructura organizativa de Santa Cruz la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme.<sup>37</sup> Compuesta inicialmente por una subdirección –Subdirección General de Seguridad y Desarme, que acabó por dividirse en dos para tratar de forma más concreta los asuntos de seguridad y de desarme–,<sup>38</sup> la mencionada Dirección General se convirtió en el instrumento con el que asistir al ministro y al secretario general de política exterior en la elaboración, propuesta y ejecución de la política de seguridad española, en la representación de los intereses de España en alianzas, pactos y

---

<sup>35</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Decreto por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, 20 de abril de 1976, núm. 95, pp. 7799-7803.

<sup>36</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 984/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores*, 1 de mayo de 1979, núm. 104, pp. 9885-9888.

<sup>37</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 629/1983, de 16 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores*, 29 de marzo de 1983, núm. 75, pp. 9005-9007.

<sup>38</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y se suprime determinado Organismo autónomo del Departamento*, 29 de agosto de 1985, núm. 207, pp. 2723-2726.

conferencias de seguridad y en el nexo de comunicación entre Santa Cruz y otros países cuando se quisieran abordar “sus respectivas políticas de seguridad, defensa y limitación de armamento, así como las cuestiones militares, tecnológicas, económicas, sociales, etc., que sean relevantes para aquellas, incluidas sus alianzas y acuerdos sobre la defensa”.<sup>39</sup>

En este sentido, el otro gran acierto de Fernando Morán fue el de apostar por dar continuidad al equipo de trabajo que había dirigido la política de seguridad durante las Legislaturas anteriores.<sup>40</sup> Así, resulta cuanto menos significativo que el ministro español quisiera que la primera persona encargada de dirigir la recién creada Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme fuera Carlos Fernández Espeso, responsable, hasta ese momento, de la Subdirección General de Asuntos de Seguridad.<sup>41</sup>

Del mismo modo, Morán decidió nombrar como embajador en Estados Unidos a Gabriel Mañueco, de tendencia conservadora –como bien demuestra el hecho de que posteriormente acabara ejerciendo como asesor de Manuel Fraga en el Partido Popular–,<sup>42</sup> y como representante permanente de España ante la OTAN a Jaime de Ojeda, que había sido el subdirector general para Europa Occidental entre 1980 y 1982

---

<sup>39</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden de 12 de mayo de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura básica del Ministerio de Asuntos Exteriores*, 19 de mayo de 1986, núm. 119, pp. 17765-17768; y GUIDONI, Pierre: *Compte rendu de la réunion préparatoire à la mission de M. Guidoni en Espagne*, 9 de febrero de 1983, CADLC, Caja 5121, Carpeta “Politique et état intérieur”.

<sup>40</sup> Este gesto es algo que observamos también en otros órganos relevantes en el ciclo formal de la política de seguridad española de aquellos años. El hecho de que Juan Antonio Yáñez-Barnuevo decidiera mantener –al menos durante los primeros años– a Jorge Dezcallar o Antonio Pedauyé –asesores de Leopoldo Calvo-Sotelo– como miembros del equipo de trabajo del Departamento de Internacional, pone de manifiesto la voluntad del nuevo Gobierno –no solo del ministerio de Asuntos Exteriores– de emprender una política de seguridad en cierta medida continuista con la anterior, moderada y exenta de partidismos. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden de 17 de enero de 1983 por la que se nombra a don Jorge Dezcallar de Mazarredo Vocal asesor en el Departamento Internacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno*, 19 de enero de 1983, núm. 16, p. 1288; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden de 17 de enero de 1983 por la que se nombra a don Antonio Pedauyé González Vocal asesor en el Departamento Internacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno*, 19 de enero de 1983, núm. 16, p. 1288.

<sup>41</sup> *Conversations franco-espagnoles sur le désarmement*, 26 de septiembre de 1979, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organismes internationaux: OTAN”.

<sup>42</sup> SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *La Europa soñada...*, p. 141. Sobre Gabriel Mañueco, Fernando Morán dijo en una carta dirigida a Felipe González que se trataba de la persona idónea para el puesto de embajador ante los Estados Unidos, ya que “conoce perfectamente el tema de los acuerdos con los americanos, es un negociador muy hábil y muy duro y un funcionario extraordinariamente disciplinado e inteligente”. MORÁN, Fernando: *Cartas sobre el cese del embajador en Londres y del embajador ante la OTAN*, 14 de diciembre de 1982, Archivo de la Fundación Felipe González (en adelante, AFFG), Carpeta “Fernando Morán”.

y el ministro consejero –número dos– de Javier Rupérez, durante el tiempo en que este se mantuvo como embajador español en la Alianza Atlántica.<sup>43</sup>

Con todo, existen una serie de elementos que ayudan a comprender las razones que explican por qué, en julio de 1985 –coincidiendo con el primer reajuste ministerial que realizó el Gobierno socialista tras su llegada al poder–, Fernando Morán fuera sustituido por Francisco Fernández Ordóñez. Pese a que las causas del cese nunca han sido relatadas por sus protagonistas –probablemente porque se tratara de una decisión muy personal de González–,<sup>44</sup> consideramos que, gracias a las diferentes fuentes consultadas, estamos en disposición de ofrecer una explicación fundamentada y convincente al respecto. De esta forma, y más allá de la brecha generacional o la falta de una especial sintonía entre ambos,<sup>45</sup> creemos que la decisión de González de apartar a Morán de la cartera de Exteriores estuvo relacionada con: 1) las diferencias existentes en torno a la posición que debiera adaptar el Gobierno socialista respecto a la Alianza Atlántica; y 2) la consideración del presidente de quién debiera ser la persona que estuviera al frente de Santa Cruz para negociar la renovación de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE.

<sup>44</sup> Tanto es así que el propio Morán aseguró en sus memorias desconocer las razones que motivaron su despido. Así, aunque narra cómo se produjo su cese, no alude a las causas que lo desencadenaron. MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 348-349 y 493-496. Algunas de las personas más vinculadas en aquellos años a Morán y González tampoco han querido –o han sabido– profundizar en la cuestión: *Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE; *Entrevista a Ángel Viñas*, 22 de mayo de 2011, AODITE; y *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE.

<sup>45</sup> PORTERO, Florentino: “La política de seguridad, 1975-1988”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000, p. 494.

<sup>46</sup> Por el contrario, las informaciones obtenidas en torno a cuándo se tomó la decisión son contradictorias. Si, por un lado, el embajador francés en Madrid, Pierre Guidoni, aseguró en uno de sus telegramas, que Felipe González le había reconocido en una entrevista personal que, hasta la semana anterior del cese, no había pensado en apartar a Morán de la cartera de Exteriores; por el otro, la embajada británica afirmó, en octubre de 1984, que el primer secretario en la embajada americana en España, Kurt Struble, les había asegurado que fuentes muy cercanas a Presidencia les habían confesado que Morán sería despedido a comienzos del siguiente año, como así fue. Esta última afirmación, además, iría en consonancia con las declaraciones de Carlos de la Serna, militante del PSOE con influencia en la Ejecutiva del partido, quien, ya en junio de 1983, creía que, aunque González no cedería ante las presiones de la prensa por cesar a Morán, sí tenía intención de que, llegado el momento justo, el Ministerio de Asuntos Exteriores fuera dirigido por otra persona, apostando, personalmente, por Francisco Fernández Ordóñez, quien, tras un período “de prueba” con la administración socialista, y siempre según la opinión de Carlos de la Serna, había demostrado ser un funcionario eficaz y válido para el puesto. GUIDONI, Pierre: *Remaniement gouvernemental*, 4 de julio de 1985, CADLC, Caja 5122, Carpeta “Gouvernement”; REDDAWAY, D.N.: *Spain/NATO*, 16 de octubre de 1984, NAUK, Caja FCO 46/3858, Carpeta “Spain and NATO, Part C”; y REDDAWAY, D.N.: *PSOE*, 16 de junio de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4187, Carpeta “Spain: Political Parties: The PSOE 1983”.

En lo concerniente a la primera, es necesario remarcar que, a pesar de que Morán se hubiera convertido en el principal ideólogo de la campaña socialista contra la entrada en la OTAN durante la etapa del PSOE en la oposición, este actuó con bastante pragmatismo tras su nombramiento como ministro de Asuntos Exteriores.<sup>47</sup> De hecho, tal y como desarrollaremos con mayor detenimiento en las sucesivas páginas, parece evidente que el político asturiano coincidía con González en que España, tras haberse incorporado a la OTAN, no podía salir de la citada organización, por lo que el Ejecutivo socialista debería, en adelante, idear una estrategia en la que defendiera esta postura. Ahora bien, también parece obvio que, mientras que el presidente apostaba por profundizar, en la medida de lo posible, la relación con la Alianza –no descartando incluso la posibilidad de integrarse en la estructura militar de la misma–, el ministro se inclinaba por adoptar un modelo propio, pero bastante similar al francés, que obligara a España a retirarse de algunos de los órganos en los que ya participaba, como el Comité Militar.<sup>48</sup> De esta forma, todo esto pudo haber llevado a González a creer que Morán –que había patentizado, además, en su obra, su oposición a la OTAN– no era realmente

---

<sup>47</sup> Así lo atestigua el propio Morán en diferentes ocasiones a lo largo de sus memorias: MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 27-30, 270-273, 308-311, 375-377 y 384-385.

<sup>48</sup> A este respecto, es muy ilustrativo que Morán, en respuesta a una pregunta planteada por Santiago Carrillo en el Congreso de los Diputados, indicara que: “en el caso de que se optase por la solución –y eso está prístinamente dicho en las declaraciones– de permanecer en la Alianza y no en la Organización Militar, habría que proceder a un análisis correcto, técnico y preciso para ver en qué comités podría participar España y en cuáles no. Como una opinión personal, y así lo digo, considero que el Comité Militar es parte de la estructura militar de la OTAN”. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 9 de octubre de 1984, núm. 61, p. 2. Esta clase de afirmaciones también pueden verse en dos declaraciones realizadas por el ministro a la revista *Tiempo*. Así, en septiembre de 1983, afirmó que el margen de autonomía de España sería mínimo dentro del “cuadro militar”, añadiendo, además, que: “No menoscabamos la posición occidental, en absoluto, si no entramos en la organización militar. Más difícil es la salida de la Alianza. Lo que yo creo que no nos podemos permitir, ni nos lo iban a permitir, es una declaración neutralista”. Un año más tarde, acentuó su posición al señalar que: “España tiene que abandonar el Comité Militar de la OTAN”, al señalar que no conseguía comprender “cómo se puede sostener que no formamos parte de la organización militar estando dentro de este comité”. Visto en: PRIETO, Joaquín: “Los vaivenes de un intelectual antiatlantista”, *El País*, 30 de septiembre de 1984. La reticencia de Morán a la participación española en el Comité Militar también se puede evidenciar en algunos casos prácticos, como el acaecido a mediados de 1983. En julio de 1983 estaba previsto que, por rotación alfabética, un representante de España presidiera el Comité Militar de la OTAN. El ministro de Asuntos Exteriores español consideró que era preferible evitar que, por ese juego automático del alfabeto, España tuviese que asumir la presidencia del Comité Militar de la Alianza, dadas las circunstancias que envolvían a las relaciones entre España y la OTAN. Así, Morán decidió dar instrucciones al representante permanente de España en la OTAN, Jaime de Ojeda, para que comunicara al presidente del Comité Militar la intención española de renunciar a la presidencia, pasando el turno al siguiente país –Turquía–. Sin embargo, parece ser que las gestiones de Morán tuvieron una réplica por parte de otras instancias del Gobierno, ya que, finalmente, entre los años 1983 y 1984, Álvaro Lacalle Leloup, primero, y Ángel Liberal, después, ejercieron dicho cargo. MORÁN, Fernando: *Copia de la carta del ministro de Asuntos Exteriores al ministro de Defensa en relación con la presidencia de honor del Comité Militar de la OTAN*, 12 de mayo de 1983, AFGG, Carpeta “Narcís Serra”; y *Presidents and Deans of the NATO Military Committee*, 17 de diciembre de 2007, AOTAN, disponible en línea: <https://www.nato.int/cv/milcom/president.htm> [Última visita: 11/07/2019].

la persona más indicada para defender la campaña que debiera articular el Gobierno a partir de 1986 en favor de la permanencia de España en la Alianza.

La segunda de las razones que contribuyó a la toma de decisión final de González consideramos que está asociada a la mala imagen que tenía el ministro en un país tan trascendental –e influyente– para los intereses defensivos de España como Estados Unidos. Efectivamente, las relaciones entre Fernando Morán y el, a la sazón, embajador estadounidense en Madrid, Thomas O. Enders, estuvieron marcadas por una antipatía mutua, como demostraron los diferentes desencuentros acaecidos entre ambos a lo largo de los años en los que trabajaron conjuntamente.<sup>49</sup> En este sentido, también son muy ilustrativas las calificaciones hacia Morán que en algunos de sus informes realizó la CIA. Así, si en diciembre de 1982 los servicios de inteligencia estadounidenses se referían al mencionado político español como “más izquierdista y doctrinario que el resto del gabinete”; en agosto de 1983 la opinión apenas había cambiado, pues seguían considerándolo “de tendencia casi neutralista”; y en febrero de 1984, en un informe en el que se destacaban los pasos que el Gobierno socialista estaba dando en favor de su permanencia en la OTAN, se subrayaba casi como única nota negativa la oposición de Morán al mantenimiento de los vínculos con la Alianza.<sup>50</sup>

De hecho, el propio Morán insinuó en sus memorias que detrás de la campaña que organizaron los medios de comunicación contra él –los conocidos como chistes de Morán–<sup>51</sup> podrían haber estado implicados los servicios secretos norteamericanos.<sup>52</sup> Personas cercanas al ministro, como Ángel Viñas –que, junto con Francisco José Mayans y Helga Soto fueron los principales asesores de Morán durante su etapa al frente de Santa Cruz–,<sup>53</sup> no son tan claros en sus opiniones, considerando que “la

---

<sup>49</sup> En este sentido, véase: MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 248-251; VIÑAS, Ángel: “Dos hombres para la transición externa: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez”, *Historia Contemporánea*, núm. 15, 1996, pp. 268-269; y POWELL, Charles: *El amigo americano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, pp. 595-604.

<sup>50</sup> *Spain: A First Look at the Gonzalez Team*, diciembre de 1982, CREST; *Spanish-US relations*, 31 de agosto de 1983, CREST; y *Spain-NATO: Coming to Grips with Membership*, febrero de 1984, CREST.

<sup>51</sup> ORTEGA, Juan Pablo: “Chistes sobre Morán”, *El País*, 16 de agosto de 1984; ÁLVAREZ, Julio: “Morán y sus chistes”, *El País*, 21 de agosto de 1984; y ARIAS, Inocencio: “Ministro de los chistes”, *El Mundo*, 27 de febrero de 2005.

<sup>52</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 251-255.

<sup>53</sup> Mientras que Mayans se dedicaba, fundamentalmente, a las relaciones de España con Francia, Reino Unido y Gibraltar y Soto se encargaba de las cuestiones vinculadas a la Oficina de Información Diplomática y los medios de comunicación, Viñas abordaba los asuntos de seguridad y defensa. REDDAWAY, D.N.: *Conversation with Angel Vinas*, 9 de junio de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4208, Carpeta “Spain and NATO, Part B”.



campaña contra el ministro encontró campo abonado entre todos aquellos publicistas que se negaban a aceptar que pudiera haber una alternativa conceptual, y un desarrollo pragmático, a una política exterior de seguimiento cuasi-automático a intereses que no habían sido filtrados críticamente por los mecanismos, todavía inexperimentados de la incipiente democracia española”.<sup>54</sup> Los documentos desclasificados de la CIA, aun sin negar categóricamente su implicación en la campaña contra Morán, aseguran que realmente habían sido los servicios de inteligencia soviéticos los que inspiraron a la prensa española la idea de que había sido la CIA la responsable de orquestar la campaña contra Morán por su posición más crítica con la OTAN, tratando así de aumentar los recelos que tenía la opinión pública española con la injerencia norteamericana en los asuntos nacionales.<sup>55</sup>

Sea como fuere, lo que parece claro es que González pudo pensar que las malas relaciones entre Morán y la embajada norteamericana podrían afectar al establecimiento entre España y Estados Unidos de unas negociaciones duras, pero cordiales, que contribuyeran a la renovación de los acuerdos defensivos mantenidos entre ambos países. Así, por mucho que el presidente del Gobierno español considerara que Morán pudiera defender adecuadamente los intereses de España, la imagen norteamericana del ministro como un político un tanto ideologizado y reticente a la política exterior americana –corroborada por otra parte, y como veremos, con su firme oposición a la incorporación de España al CoCom– podría acabar por entorpecer la consecución de los objetivos del Ejecutivo socialista en materia bilateral y también en la promoción de la permanencia de España en la OTAN. De esta manera, finalmente, González optó por la elección de un perfil político-ideológico menos marcado y más técnico que el de Morán, siendo el entonces presidente del Banco Exterior, Francisco Fernández Ordóñez, la persona adecuada para ello.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> VIÑAS, Ángel: “Dos hombres...”, p. 266. Viñas también se refiere a ello en: *Entrevista a Ángel Viñas*, 22 de mayo de 2011, AODITE.

<sup>55</sup> *Spain, NATO and Western Europe*, 12 de marzo de 1984, CREST.

<sup>56</sup> En torno a la figura de Francisco Fernández Ordóñez véase: FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco: *La España necesaria*, Madrid, Taurus, 1980; CAVERO, José: *El político: biografía de Francisco Fernández Ordóñez*, Madrid, Ciencias Sociales, 1990; POWELL, Charles T.: “Vivir la transición: Fernández Ordóñez, las bases de la política exterior”, *Política Exterior*, vol. 21, núm. 118, 2007, pp. 200-204; o SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *Francisco Fernández Ordóñez: un político para la España necesaria*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

“Pragmático, posibilista y encantador de serpientes nato”,<sup>57</sup> Fernández Ordóñez se erigió en el político ideal para emprender las difíciles negociaciones con la Alianza Atlántica y con Estados Unidos, siendo, finalmente,

“El ministro que más hizo por edulcorar la realización de un cambio fundamental en la tradicional conexión de la política de seguridad española con respecto a los Estados Unidos. Habida cuenta de los sentimientos pronorteamericanos que siempre se le atribuyeron, su papel fue complementario de aquel por el que tanto se criticó a Morán desde sectores conservadores”.<sup>58</sup>

#### 4.- EL MINISTERIO DE DEFENSA Y LAS FUERZAS ARMADAS

La consideración por parte de la dictadura franquista de las Fuerzas Armadas como un pilar legitimador y vertebrador del régimen, convirtió a la mencionada institución en un organismo privilegiado, politizado y con unos poderes extraordinarios, difuminándose así enormemente la línea de separación entre lo civil y lo militar.<sup>59</sup> Atendiendo a este contexto, y teniendo en cuenta, además, la tradición golpista del Ejército –más de 500 pronunciamientos durante los siglos XIX y XX–,<sup>60</sup> resulta más fácil comprender por qué, tras la muerte de Franco, se abrió en España un período de gran incertidumbre en el que la voluntad de una gran parte de la población por conducir al país hacia un proceso democrático, chocaba con los intereses de una institución que se negaba a establecer un sistema multipartidista, fuertemente descentralizado y en el que el poder militar quedara claramente subordinado al poder civil.

No obstante, y como también desarrollaremos en el capítulo IX de esta investigación, desde 1976-1977 se emprendió un progresivo proceso de modernización de las Fuerzas Armadas que, aunque no sin dificultades –Operación Galaxia, 23-F, etc.–, permitió la

---

<sup>57</sup> VIÑAS, Ángel: “Dos hombres...”, p. 285.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Para un análisis multidisciplinar y con diferentes perspectivas sobre las Fuerzas Armadas como institución a lo largo del franquismo, véase: ALBERT SALUEÑA, Jesús y PUELL DE LA VILLA, Fernando: *Los ejércitos del franquismo (1939-1975)*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010.

<sup>60</sup> FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Militares contra el Estado. España: siglos XIX y XX*, Madrid, Taurus, 2003. Esto ha llevado a que historiadores como Gabriel Cardona o Carlos Navajas Zubeldia se refirieran al “problema militar” para abordar la cuestión militar durante la Transición: CARDONA, Gabriel: *El problema militar en España*, Madrid, Historia 16, 1990; y NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “¿El fin del problema militar? Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España actual (1975-1996)”, en UGARTE, Javier (ed.): *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1998, pp. 223-225.

consolidación, a finales de la década de los ochenta, de una institución militar democrática y completamente homologable a la del resto de los países occidentales que, a su vez, influyó decisivamente en el proceso de definición y de consolidación de la política de seguridad de España.

Dada la amplitud de los asuntos que suscita el análisis de la política de defensa durante la Transición, no nos detendremos aquí a estudiar su evolución, sino que abordaremos muy someramente aquellos aspectos que más la vinculan a la política de seguridad para poder entender más fácilmente la importancia del Ejército –y del Ministerio de Defensa– en el ciclo formal de esta política durante los años ochenta.<sup>61</sup>

En lo concerniente al Ministerio de Defensa, lo primero que cabría señalar es que su inclusión en el mismo apartado que el de las Fuerzas Armadas se debe al hecho de que, hasta 1977, no existió ningún organismo político que se encargara de gestionar la política de defensa del país. Hasta la aprobación del Real Decreto 1558/1977, por el que se creaba el Ministerio de Defensa, la política de defensa había recaído en los Ministerios del Ejército, de la Marina y del Ejército del Aire, los cuales, y tras sucesivas

---

<sup>61</sup> Las otras dos grandes cuestiones que relacionan a las Fuerzas Armadas con la evolución de la política de seguridad de los años ochenta –la modernización tecnológica del Ejército y su integración al sistema de seguridad occidental– serán desarrolladas con mayor detenimiento a lo largo de la investigación. La bibliografía en torno a la evolución de las Fuerzas Armadas durante la Transición es prácticamente inabarcable. Aquí algunos ejemplos: RODRÍGUEZ SAHAGÚN, Agustín: *Defensa nacional: problemas de coordinación*, Madrid, OÍDREP, 1980; BUSQUETS, Julio (ed.): “El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, 1986; FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *El rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*, Madrid, Trotta, 1998; OLIART SAUSSOL, Alberto: “Las Fuerzas Armadas en la transición política”, en VV.AA.: *Veinticinco años de reinado de S.M. don Juan Carlos I*, Madrid, Real Academia de la Historia/Espasa Calpe, 2002, pp. 587-621; BARRIOS RAMOS, Raquel: *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas 1975-1989*, Madrid, UNED (Tesis Doctoral), 2006; LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2006; SERRA, Narcís: *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008; ORTEGA MARTÍN, Jorge: *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, UNED, 2009; NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “El fin del “problema militar”. La “modernización” de los ejércitos durante la época socialista (1982-1996)”, *Ayer*, núm. 84, 2011, pp. 51-72; PUELL DE LA VILLA, Fernando: *La transición militar*, Madrid, Fundación Transición Española, 2012; PUELL DE LA VILLA, Fernando: “La política de seguridad y defensa”, en SOTO CARMONA, Álvaro (dir.) y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dir.): *Historia de la época socialista: España (1982-1996)*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 43-64; NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: *Democratización, profesionalización y crisis. Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España democrática (1976-2015)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2018, pp. 39-69; ALÍA MIRANDA, Francisco: *Historia del Ejército español y de su intervención política: del Desastre del 98 a la Transición*, Madrid, Libros de la Catarata, 2018; o ORTEGA MARTÍN, Jorge: “La transformación de los ejércitos de España (1975-1990)”, *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 60-82.

reformas –como el Real Decreto 2723/1977– fueron definitivamente incorporados en la estructura del Ministerio de Defensa en enero de 1984.<sup>62</sup>

De esta forma, el Ministerio de Defensa se erigía como el “órgano de la Administración Central del Estado encargado de la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno en cuanto se refiere a la Defensa Nacional, así como de la ejecución de la política militar correspondiente”, mientras que su titular se establecía como “responsable de capacitar a los Ejércitos para que puedan cumplir sus respectivas misiones, ejercerá todas las funciones de dirección de la política de defensa que no se reserve o ejercite directamente el presidente del Gobierno, y las relacionadas con la Junta de Jefes de Estado Mayor que este expresamente le delegue”.<sup>63</sup> Así pues, el ministro de Defensa se convirtió, ya desde 1977, en un actor ineludible dentro del desarrollo del ciclo formal de la política de seguridad española.

Esta labor fue desempeñada, durante el marco cronológico de nuestra investigación, por Narcís Serra (1982-1991).<sup>64</sup> La preocupación por el desencadenamiento de otro golpe de Estado –en vista del entonces reciente golpe fallido del 23-F y de los recelos de amplios sectores del Ejército por la llegada al poder del Partido Socialista–, así como la urgencia por concluir el proceso de modernización y democratización de las Fuerzas Armadas, hacía recaer, en la titularidad de Defensa, una enorme responsabilidad para lo que debiera ser el futuro del proceso de cambio hacia un régimen democrático que se había abierto en el país tras la muerte de Franco. Es precisamente por todo ello, por lo que Felipe González tomó muchas precauciones a la hora de designar al encargado de

---

<sup>62</sup> Mientras que, por medio del Real Decreto 2723/1977, solamente fueron incorporados en la estructura del Ministerio los Estados Mayores de los tres ejércitos, en el Real Decreto 135/1984 el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, en su conjunto, fueron obligados a formar parte de la estructura del citado departamento. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado*, 5 de julio de 1977, núm. 159, pp. 15035-15037; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa*, 5 de noviembre de 1977, núm. 265, pp. 24278-24281; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa*, 1 de febrero de 1984, núm. 27, pp. 2618-2622.

<sup>63</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado*, 5 de julio de 1977, núm. 159, pp. 15035-15037.

<sup>64</sup> Especialmente interesante a este respecto resulta: SERRA, Narcís: *La transición militar...*; y MARTÍNEZ-VASSEUR, Pilar: “Narcís Serra, el socialista catalán que hizo la reforma militar (1982-1991), en CHAPUT, Marie-Claude y PÉREZ SERRANO, Julio: *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015, pp. 53-73.

liderar este departamento, decantándose, finalmente, por el que hasta entonces había ejercido como alcalde de Barcelona: Narcís Serra.

Economista de formación, Serra trabajó como director de la sección de Estadística de la Cámara de Comercio de Barcelona durante el franquismo. Tras la muerte del dictador, el político catalán, que ya había sido militante del Frente Obrero de Cataluña durante el régimen, lideró el proceso fundacional del Partido de los Socialistas de Cataluña, agrupación con la que fue elegido alcalde de la ciudad condal en las elecciones municipales del 1 de abril de 1979. Su eficiencia en la gestión de la alcaldía de Barcelona le valió para que, finalmente, González le nombrara ministro de Defensa en diciembre de 1982.

Esta designación, no obstante, también estuvo vinculada, en lo que aquí más nos concierne, a su posición en torno a la Alianza Atlántica. Como reconociera con posterioridad el propio Serra: “A mí me nombró Felipe González ministro de Defensa porque sabía que yo estaba convencido de que no se podía resolver el problema militar sin mantener a España en la OTAN. Es que esto era el huevo de Colón. Si es que no es ningún misterio. La solución de España es Europa en todo y, por descontado, la estructura adecuada para nuestras Fuerzas Armadas era la integración en la OTAN”.<sup>65</sup>

En este sentido, protagonistas tan relevantes del momento como Jaime de Ojeda, representante permanente de España en la OTAN, han llegado a asegurar que, de no haber sido por Serra, González difícilmente habría tomado la decisión de permanecer en la Alianza.<sup>66</sup> Aunque, bajo nuestro punto de vista, y tal y como trataremos de evidenciar en los siguientes apartados de la investigación, González ya tuvo claro desde un primer momento que España debía mantenerse en la organización atlántica, afirmaciones como las realizadas por Ojeda vienen a confirmar la moderación política de Serra –fundamental para dirigir un Ministerio como el de Defensa–, así como la influencia que este ejerció sobre el presidente del Gobierno –tal y como previeron acertadamente los servicios de inteligencia norteamericanos–,<sup>67</sup> en gran parte, debido a la buena sintonía y confianza mutua que existió entre ambos políticos a lo largo de los casi trece

---

<sup>65</sup> BURNS MARAÑÓN, Tom: *Conversaciones sobre el socialismo*, Barcelona, Plaza & Janés, 1996, p. 191.

<sup>66</sup> *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE.

<sup>67</sup> *Spain: A First Look at the Gonzalez Team*, diciembre de 1982, CREST.

años que Serra se mantuvo en el Gobierno –primero como ministro de Defensa (1982-1991) y después como vicepresidente del Ejecutivo (1991-1995)–.

El equipo de trabajo del que se rodeó el ministro de Defensa también fue muy importante a la hora de gestionar eficazmente la transformación interna de las Fuerzas Armadas y, lo que es más importante para nuestro objeto de estudio, la homologación internacional de estas con las de los países occidentales. Así, como asesor personal en materia de seguridad internacional, Serra escogió a Carlos Miranda, diplomático que, pese a ser apodado el “conde rojo”,<sup>68</sup> ya había trabajado como secretario de embajada en Washington entre 1970 y 1975 y como subdirector de la Dirección General de Europa y Asuntos Atlánticos del Ministerio de Asuntos Exteriores durante los años 1980-1982, lo que sin duda contribuyó a que la formulación de la política de seguridad y de defensa promovida por Serra se caracterizara por tratar de mantener, en la medida de lo posible, y siempre con matizaciones, la política de defensa materializada por los anteriores Ejecutivos, así como por intentar impulsar la apertura de las Fuerzas Armadas al exterior mediante una decidida política de integración en las principales organizaciones de defensa –incluida la OTAN–, de participación en los grandes foros de distensión y desarme y de modernización armamentística.<sup>69</sup>

Con respecto a esto último, también fueron decisivas las designaciones de Eduardo Serra y del general José Andrés Jiménez como secretario de Estado de Defensa (1984-1987) y como director de la Dirección General de Armamento y Material (1983-1987),<sup>70</sup> respectivamente, dado que, en el ejercicio de sus competencias, impulsaron y gestionaron eficazmente las políticas de armamento y material, investigación, desarrollo e innovación, industrial, económica y las políticas de los sistemas y tecnologías en el ámbito de la defensa, que, como veremos, resultaron claves para que el Gobierno socialista finalmente decidiera apostar por una integración bastante avanzada en la Alianza Atlántica e hiciera de la modernización tecnológica un pilar fundamental en el

---

<sup>68</sup> *Spain: Socialist Foreign Policy*, enero de 1983, CREST.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 394/1983, de 2 de marzo, por el que se nombra Director general de Armamento y Material al General Subinspector Ingeniero de Armamento del Ejército don José Andrés Jiménez*, 3 de marzo de 1983, núm. 53, p. 6209; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 229/1984, de 8 de febrero, por el que se nombra Secretario de Estado de Defensa a don Eduardo Serra Rexach*, 9 de febrero de 1984, núm. 34, p. 3419. En este sentido, es interesante la consulta de: SERRA, Eduardo: “La modernización de las Fuerzas Armadas”, *Arbor*, vol. 190, núm. 765, 2014, disponible en línea en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1900/2113> [Última visita: 04/04/2019].

proceso de actualización y homologación internacional de las Fuerzas Armadas españolas.<sup>71</sup>

Pero más allá de todo esto, no se puede olvidar el peso que, en la formulación y ejecución de la política de seguridad española de los años ochenta, tuvo la cúpula militar del Ejército. En este sentido, es necesario recordar que por Real Decreto de 8 de febrero de 1977 se creó la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM), el órgano superior de carácter colegiado de la cadena de mando militar del Ejército de Tierra, de Marina y del Ejército del Aire que, entre sus principales competencias, se encontraban las de: prestar asesoramiento técnico en la elaboración de la política militar que hubiera de formular la Junta de Defensa Nacional –órgano integrado por el presidente del Gobierno, el ministro de Defensa, el presidente de la JUJEM (posteriormente Jefe del Estado Mayor de la Defensa) y los jefes del Estado Mayor de cada uno de los tres ejércitos–; formular y proponer para su aprobación por el Gobierno el Plan Estratégico Conjunto; o preparar los Planes Combinados con ejércitos de otras naciones, cuando dichas planes fueran conjuntos.<sup>72</sup>

Pese a ello, la línea de mando del Ejército continuó sin estar plenamente sometida a los designios del Gobierno, puesto que el mencionado Real Decreto no definía con claridad las competencias del Ejecutivo sobre la JUJEM; algo que, en la práctica, permitía que esta contara con una gran independencia, evitándose así la plena subordinación del poder militar –dirigido por la JUJEM– sobre el poder civil –conducido por el Gobierno–. La reorganización de la Junta de Jefes de Estado Mayor, en marzo de 1978, o el sometimiento de esta última al Ministerio de Defensa, en enero de 1979, permitieron avanzar en el proceso de subordinación del Ejército al poder político, si bien las competencias del Gobierno sobre la JUJEM continuaron sin estar completamente definidas.<sup>73</sup> De hecho, hubo que esperar hasta la llegada al poder del PSOE para que se aprobara la Ley Orgánica 1/84, por la que, por fin: se asignó claramente al presidente del Gobierno la definición de los grandes planteamientos defensivos –facultándosele, además, la coordinación y dirección de las Fuerzas

---

<sup>71</sup> SERRA, Narcís: *La transición militar...*, p. 148.

<sup>72</sup> NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “La larga transición militar”, en QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (coord.): *Historia de la transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 220-221.

<sup>73</sup> ALPERT, Michael: “El papel del Ejército (1931-1991)”, en PUELL DE LA VILLA, Fernando y ALDA MEJÍAS, Sonia (eds.): *Fuerzas Armadas y políticas de defensa durante el franquismo*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, pp. 203-205.

Armadas–; se le encomendó al ministro de Defensa que, por delegación del presidente, ejerciera algunas de las funciones asignadas a este; y se modificó la naturaleza de la JUJEM, que, en adelante, debería abandonar su carácter de órgano colegiado de mando militar y debería asumir su papel de órgano colegiado de asesoramiento militar al presidente del Gobierno y el ministro de Defensa.<sup>74</sup> De esta manera, se ponía fin a la confusión sobre la autonomía del poder militar, recayendo claramente sobre Presidencia y el Ministerio de Defensa la línea de mando.

Asimismo, y fruto de estos cambios, se creó, por la propia Ley Orgánica 1/84, la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), que sustituyó a la del presidente de la JUJEM y que, a partir de entonces, debió encargarse de asesorar al ministro de Defensa en el planteamiento y ejecución de los aspectos de la política militar nacional. Es por esta razón por la que el Gobierno socialista y, más concretamente, su ministro de Defensa, tuvieron especial cuidado en la designación de la persona que debiera ejercer por primera vez el cargo de JEMAD –pues, al fin y al cabo, se trataba de la cuarta autoridad militar del país, solo por detrás del rey, del presidente y del propio ministro de Defensa–. Finalmente, la persona escogida para ejercer la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa fue el almirante Ángel Liberal Lucini.<sup>75</sup> Valorado a nivel nacional e internacional por su profesionalidad y moderación, Liberal era un militar pronorteamericano y un convencido atlantista que, entre 1977 y 1982, había ejercido como subsecretario del Ministerio de Defensa, había participado en los trabajos de adhesión de España a la OTAN y había dirigido al grupo de militares que intervinieron en las negociaciones para la renovación del Tratado hispano-norteamericano de 1982.<sup>76</sup> De esta forma, su amplio conocimiento sobre Estados Unidos y la OTAN –los dos actores clave en el proceso de definición de la política de seguridad española– le valieron para trabajar como JEMAD, compatibilizando este cargo con el de presidente del Comité Militar de la OTAN (1984-1985). En 1986, fue sustituido por el teniente general Gonzalo Puigcerver Romá, igualmente atlantista y pronorteamericano –con experiencia militar en Estados Unidos–, que se mantuvo al frente del Estado Mayor hasta 1990, siendo, por tanto, una persona clave en la

---

<sup>74</sup> SERRA, Narcís: *La transición militar...*, pp. 194-196.

<sup>75</sup> La tesis del historiador Ángel Luis Linares refleja muy bien la actividad desarrollada durante estos años por Ángel Liberal Lucini, ya que el primero pudo acceder al archivo privado del militar. LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad...*

<sup>76</sup> *Fiche biographique Espagne. Amiral Angel Liberal Lucini, chef d'État-Major de la Défense*, 13 de junio de 1985, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Affaires militaires. Lignes générales”.



elaboración de los aspectos militares técnicos presentados por la delegación española en las negociaciones con Estados Unidos y la Alianza Atlántica.<sup>77</sup>

Esta menudencia a la hora de definir los altos cargos del Estado Mayor también se observó en la selección realizada en otros puestos militares de gran relevancia para el correcto desarrollo de la política de seguridad española, como el de la representación militar en la Alianza Atlántica. Fernando Rodríguez Ventosa, también conocido como el 1111 por haber sido el número uno de todas sus promociones, fue el primer militar ante la OTAN que designó el Partido Socialista tras su llegada al poder.<sup>78</sup>

Sin embargo, Rodríguez Ventosa apenas se mantuvo algo más de un año en el cargo, ya que, a finales de 1984, fue sustituido por José María Sobrino y de la Sierra; posiblemente porque el conocimiento de este último en lo concerniente a armamento –participación en el centro nacional de investigación de buques de guerra IDECO entre 1968 y 1970, agregado adjunto en la embajada de España en Washington entre 1975 y 1980, jefe de la estación naval de la Graña y de Aras y Defensas Submarinas de la Zona Marítima del Cantábrico entre 1980 y 1981, almirante jefe del arsenal de Ferrol en 1984, etc.– encajaba mejor en el objetivo del Ejecutivo socialista de promocionar la industria de defensa española, tal y como analizaremos con posterioridad.<sup>79</sup> Sobrino fue sustituido en 1986 por José Ramón Pardo de Santayana y Coloma, quien se mantuvo en el cargo hasta 1990 y que, gracias a su experiencia previa en la OTAN, pudo contribuir decisivamente en la formulación del modelo de participación de España en la organización y en la posterior negociación con la Alianza Atlántica para la adecuación de este a las exigencias de la organización.<sup>80</sup>

Por último, no deberíamos cerrar este apartado sin referirnos a la posible influencia ejercida en el ciclo formal de la política de seguridad por parte de la principal agencia de inteligencia española, el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID).

---

<sup>77</sup> VILLAREJO, Esteban: “Orientador de don Felipe en las Fuerzas Armadas”, *ABC*, 22 de febrero de 2012.

<sup>78</sup> PUIG ROVIRA, Francesc Xavier: *Diccionari biogràfic de Vilanova i la Geltrú: dones i homes que han fet història*, Vilanova i la Geltrú, Ajuntament de Vilanova i la Geltrú, 2003.

<sup>79</sup> Estos datos fueron obtenidos del Boletín Oficial del Estado, del Boletín Oficial del Ministerio de Defensa y del Diario Oficial del Ministerio de Marina para la elaboración de unas fichas biográficas sobre los principales representantes españoles en la OTAN que fueron analizadas en la conferencia: MARTÍNEZ LLISO, Ferran: *Les representants espagnols au sein de l'OTAN (1982-1995): une microanalyse de réseaux sociaux*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, París, 24 noviembre de 2017.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

Creado en 1977 por el entonces ministro de Defensa Manuel Gutiérrez Mellado,<sup>81</sup> el CESID fue un órgano dependiente jerárquica y administrativamente del Ministerio de Defensa, cuya función se centró, fundamentalmente, en investigar posibles incursiones golpistas de militares ultras y actividades terroristas de distinto signo –aunque, sobre todo, aquellas procedentes de la banda terrorista ETA–. Las actuaciones de contrainteligencia, especialmente contra las posibles acciones de los servicios secretos soviéticos contra las bases norteamericanas instaladas en España y de la inteligencia marroquí en Ceuta y Melilla, tuvieron un protagonismo secundario durante los primeros años de la Transición.<sup>82</sup> De hecho, no fue hasta el 30 de septiembre de 1982, cuando, por primera vez, al CESID se le asignara la facultad de “obtener, evaluar y difundir la información necesaria para prevenir cualquier peligro, amenaza o agresión exterior contra la independencia o integridad territorial de España”.<sup>83</sup>

La transformación de los servicios de inteligencia españoles en un órgano moderno se confirmó tras la llegada al poder del Partido Socialista y la promulgación del Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que el CESID fue definido como un organismo encargado de informar al presidente del Gobierno y al ministro de Defensa –y no a la JUJEM, como sucedía con anterioridad– para el adecuado desarrollo de su política de defensa y su política militar.<sup>84</sup> Asimismo, durante estos años, el CESID fue ampliando sus competencias en materia de política exterior, asumiendo, por ejemplo, la autoridad delegada para la seguridad de la información clasificada de la OTAN.<sup>85</sup> En todo caso, y a pesar de la dificultad de confirmar la siguiente hipótesis debido a la imposibilidad de acceder a las fuentes de origen, consideramos que la influencia del CESID en la política de elaboración y toma de decisiones de la política de seguridad exterior fue limitada, ya que los servicios secretos españoles, también bajo el mandato del Gobierno socialista, centraron sus actividades en la seguridad nacional, como bien

---

<sup>81</sup> En torno a la figura de Gutiérrez Mellado: GUTIÉRREZ MELLADO, Manuel: *Al servicio de la Corona. Palabras de un militar*, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1981; PUELL DE LA VILLA, Fernando: *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997; y PUELL DE LA VILLA, Fernando y ÁNGEL SANTANO, Silvia (coords.): *El legado del General Gutiérrez Mellado*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013.

<sup>82</sup> ANGUITA OLMEDO, Concepción: “La acción de los servicios de inteligencia e información. El rol de los servicios de espionaje en la política exterior española”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: *Historia de la política exterior...*, pp. 391-392.

<sup>83</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden 135/1982, de 30 de septiembre, por la que se regula la estructura y relaciones que ha de mantener el Centro Superior de Información de la Defensa*, 23 de octubre de 1982, núm. 254, pp. 29290-29291.

<sup>84</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa*, 1 de febrero de 1984, núm. 27, pp. 2618-2622.

<sup>85</sup> ANGUITA OLMEDO, Concepción: “La acción de los servicios...”, pp. 393-394.

demuestran algunos de los casos que han salido a la luz –escuchas telefónicas ilegales a altas autoridades del Estado o la guerra sucia contra ETA–.<sup>86</sup>

## **5.- OTROS ACTORES CON POSIBILIDAD DE INCIDIR EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD**

También queríamos mencionar en este apartado a otros actores que, *a priori*, se podría considerar que deberían haber tenido cierta incidencia en el ciclo formal de la política de seguridad aplicada por los Gobiernos de Felipe González, pero que realmente ejercieron una influencia mínima, patentizándose así el proceso de presidencialización experimentado por la política exterior española de aquellos años.

A este respecto, y en primer lugar, consideramos necesario hablar de la Comisión Ejecutiva del PSOE y, más concretamente, de su Secretaría de Relaciones Internacionales. Dirigida por Elena Flores, su papel en la participación en el proceso de elaboración y toma de decisiones de la política de seguridad fue más que discreto.<sup>87</sup> Como reconociera la propia Elena Flores Valenciano en una entrevista con la historiadora Pilar Sánchez Millas: “teníamos muy claro que el Gobierno era la Moncloa y nuestro papel como partido era hacer un seguimiento del programa electoral para ver si se cumplía”.<sup>88</sup> También Morán, en sus memorias, reconoció no intervenir, durante su etapa como ministro, “en las interioridades de la organización”.<sup>89</sup>

En este sentido, si bien es verdad que la Secretaría de Internacional del partido debía elaborar unos informes semestrales sobre la actuación del Gobierno en materia de política exterior, no es menos cierto que estos tenían una influencia muy limitada en el ciclo formal de la política de seguridad socialista. La documentación consultada al respecto confirma ese papel secundario de Elena Flores, en particular, y de la Comisión

---

<sup>86</sup> Algunas de las obras más interesantes publicadas en torno al CESID, que confirman, además, la hipótesis más arriba planteada, han sido: MEDINA, Francisco: *Las sombras del poder: los servicios secretos de Carrero a Roldán*, Madrid, Espasa Calpe, 1995; URBANO, Pilar: *Yo entré en el CESID*, Barcelona, Plaza & Janés, 1997; RUIZ MIGUEL, Carlos: “El CESID: historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia”, *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 709, 2005, pp. 121-152; ALMENARA, Víctor: *Los servicios de inteligencia en España. De Carrero Blanco a Manglano*, Barcelona, Arcopress, 2012; y ANGUITA OLMEDO, Concepción: “La acción de los servicios...”, pp. 365-406.

<sup>87</sup> *Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE.

<sup>88</sup> SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *La Europa soñada...*, p. 151.

<sup>89</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 91.

Ejecutiva del PSOE, en general, en la elaboración y toma de las decisiones importantes del Gobierno. Efectivamente, Elena Flores, pese a mantener contacto constante con algunas de las principales autoridades de los diferentes Ejecutivos socialistas –Alfonso Guerra, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, Pilar Navarro, Roberto Dorado, Ángel Viñas, etc.–, no solía conversar sobre cuestiones confidenciales, sino más bien institucionales o protocolarias –revisión de intervenciones públicas de González en el extranjero, organización de las reuniones de algún miembro del Gobierno a las reuniones de la Internacional Socialista, etc.–.<sup>90</sup> De ahí que nos atrevamos a subrayar ese protagonismo secundario del PSOE en el ciclo formal de la política de seguridad de los años ochenta; algo que, sin embargo, y por otra parte, no debe hacernos minusvalorar la incidencia que tuvo la formación socialista en la adecuada difusión y defensa de la política de seguridad planteada por el Gobierno. En efecto, como veremos en el caso del referéndum sobre la OTAN, el PSOE se erigió en el instrumento en el que el Ejecutivo de Felipe González se apoyó para poder aplicar sus propuestas en materia de seguridad.

El otro actor que podría considerarse inicialmente como relevante en el ciclo formal aquí estudiado sería la Internacional Socialista, que agrupaba a los distintos partidos socialdemócratas, socialistas y laboristas del mundo desde 1951. En este sentido, hay que recordar que partidos como el partido socialdemócrata alemán –SPD–, habían prestado apoyo logístico y financiero al PSOE desde el final de la dictadura, lo que, sin duda, contribuyó a que este último se convirtiera en una fuerza hegemónica en España.<sup>91</sup> Esto, por tanto, podría llevar a pensar que formaciones de este tipo pudieran haber ejercido una cierta influencia en la elaboración y, muy especialmente, en la toma de decisiones de la política de seguridad socialista, bien fuera a título individual o a través de organizaciones como la ya citada Internacional Socialista.

---

<sup>90</sup> En este sentido, resulta de interés el análisis del conjunto de la caja 129-H-1 del Archivo de la Fundación Pablo Iglesias.

<sup>91</sup> Sobre las relaciones PSOE-SPD durante la Transición: MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio: *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA Libros, 2012. En este sentido, también es muy interesante: *Entrevista a Alfonso Guerra*, 18 de mayo de 2012, AODITE. Para una perspectiva más general sobre la incidencia de la Internacional Socialista en la Transición: ORTUÑO ANAYA, Pilar: *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, Madrid, Marcial Pons, 2005; TROUVÉ, Matthieu: “Solidarités et réseaux hispano-allemands. Le cas des relations entre le SPD et le PSOE”, en ELVERT, Jürgen y SCHIRMANN, Sylvain (eds.): *Zeiten im Wandel: Deutschland im Europa des 20. Jh. Kontinuität, Entwicklungen und Brüche*, Bruselas, Peter Lang, 2008, pp. 141-158; y SEGURA MAS, Antoni: “Los socialismos europeos y la presencia internacional del PSOE, 1972-1982, los años cruciales”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 277-293.

Sin embargo, rápidamente se comprobó que el poder de influencia de estos actores iba a ser mínimo, tal y como se demostró a comienzos de la década de los ochenta, cuando los partidos socialdemócratas europeos trataron –sin éxito– de hacer cambiar de opinión al PSOE sobre su posición contraria al ingreso en la OTAN.<sup>92</sup> Una vez en el poder, nuevamente se constató que la Internacional Socialista fue un órgano totalmente ajeno al ciclo formal de la política de seguridad socialista, hasta el punto de que, por ejemplo, las estrechas relaciones entre el PSOE y el SPD no fueron óbice para que Felipe González, tras su llegada a la Presidencia del Gobierno, estableciera unas excelentes relaciones con el Ejecutivo alemán, liderado por el demócrata-cristiano Helmut Kohl, llegando a convertirse este último, en uno de los principales aliados de España a lo largo toda la década de los ochenta.

## **6.- LA COORDINACIÓN ENTRE LOS ACTORES QUE ELABORAN Y EJECUTAN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD**

En líneas generales, consideramos que la coordinación entre los diferentes actores responsables de la elaboración, toma de decisiones y ejecución de la política de seguridad socialista fue buena. El propio Juan Antonio Yáñez-Barnuevo aseguró que mantenía un contacto continuo con José Luis Dicenta, el jefe de gabinete de Fernando Morán.<sup>93</sup> El hecho, además, de que personas como Carlos Miranda, que inicialmente trabajó como asesor de Narcís Serra y que, a partir de 1986, pasó al Ministerio de Asuntos Exteriores para ejercer como director general del Departamento de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, evidencia que los vínculos y la dinámica de trabajo entre uno y otro organismo eran tan estrechos que favorecían el que personas como Miranda pudieran pasar de uno a otro departamento sin mayor problema.<sup>94</sup>

Ahora bien, la diferencia de pareceres, especialmente entre los ministros, en determinados aspectos de la política de seguridad, produjo episodios concretos de tensión entre los ministerios. El más relevante fue el acaecido entre el Ministerio de Defensa y Exteriores por el asunto de la OTAN, tal y como reconoce Ángel Viñas en

---

<sup>92</sup> *The Socialist International: its Organization and Activities*, marzo de 1983, CREST.

<sup>93</sup> *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE; y SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *La Europa soñada...*, p. 168.

<sup>94</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 1583/1986, de 1 de agosto, por el que se nombra Director general de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme a don Carlos Miranda y Elio, Conde de Casa Miranda*, 2 de agosto de 1986, núm. 184, p. 27440.

uno de sus artículos.<sup>95</sup> En efecto, el modo en el que España debiera integrarse en la Alianza –participando en el Comité Militar o no, por ejemplo– fue uno de los asuntos que más enfrentó a unos y otros. En este sentido, Jaime de Ojeda aseguró en una entrevista realizada por el GHistRI en 2012 que, durante el período de Fernando Morán como ministro de Asuntos Exteriores, se le entregaron a Presidencia dos informes en los que se proponían los modelos de participación que cada departamento defendía como más adecuado para España: por un lado, Santa Cruz, más partidaria de una integración al estilo francés; y, por el otro, Defensa, que abogaba por un modelo más participativo que el de Francia. De esta forma, mientras que Ojeda, que elaboró el informe del Ministerio de Defensa, se mostró dispuesto a compartirlo con Morán, encargado de desarrollar el de Exteriores, para así encontrar puntos en común, este último se negó a ello, presentando su informe sin atender a las posibles observaciones que pudiera realizar el representante permanente de España en la OTAN.<sup>96</sup>

No se trató este del único roce entre ministerios. El propio Ángel Viñas también ha hablado de ciertas diferencias entre Exteriores y Economía,<sup>97</sup> que en esta investigación podremos constatar a través del caso concreto del CoCom y el proceso de integración de España en dicho organismo. Del mismo modo, también hubo diferencia de pareceres –al menos inicialmente– en la necesidad de ingresar o no en la Unión Europea Occidental; algo que, como también veremos, se reclamaba desde el gabinete de la Presidencia como una medida de ineludible inclusión en las propuestas del Decálogo, mientras que desde Santa Cruz se apostaba por abordarla con posterioridad.

En estas circunstancias, resulta más fácilmente comprensible por qué el Ministerio de Exteriores veía en el gabinete de Presidencia un “enemigo”. Así lo describía uno de los protagonistas del mencionado gabinete, Luis Ortega, que aseguraba que “se produce una mayor dificultad para el gabinete en obtener informaciones complementarias de los temas de Consejo, aunque no se pueden descartar envíos masivos de información por parte del Ministerio, pero con la misma intención de soslayar la intervención analítica del gabinete”.<sup>98</sup> A pesar de todo, Ortega subrayaba a continuación que, una vez asumida

---

<sup>95</sup> VIÑAS, Ángel: “Dos hombres...”, p. 268.

<sup>96</sup> *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE. Declaraciones similares realizó el asesor de asuntos internacionales de Felipe González en: *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

<sup>97</sup> VIÑAS, Ángel: “Dos hombres...”, p. 272.

<sup>98</sup> ORTEGA, Luis: “El Gabinete del Presidente...”, pp. 238-239.

por parte del presidente o del vicepresidente una determinada posición política, la colaboración entre los diferentes ministerios era muy estrecha.

En definitiva, y en vista de lo aquí señalado, consideramos que las principales tensiones entre los órganos ministeriales implicados en el ciclo formal de la política de seguridad se dieron en esa primera fase de definición de esta política (1982-1986) –cuando se tomaron mayores decisiones sobre el rumbo a llevar en este ámbito– y no tanto en su fase de concreción (1986-1988), cuando todos trabajaron a una por aplicar, en las mejores condiciones posibles, las posiciones políticas adoptadas con anterioridad.





# CAPÍTULO IV

## EL PROCESO DE CONTROL EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

Tal y como afirmara el jurista Remiro Brotons, “la política exterior ha manifestado, conceptual e históricamente, una contumaz resistencia a la penetración de la participación y el control democráticos”.<sup>1</sup> Pese a ello, la diferencia fundamental entre la política exterior, y por ende, de seguridad, que se elabora e implementa en un contexto democrático respecto a otro autoritario es que, en el primer caso, la administración obedece –al menos teóricamente– a los dictados de un Ejecutivo emanado de una mayoría parlamentaria, que refleja, a su vez, las preferencias de la ciudadanía libremente expresadas en las urnas.<sup>2</sup> Consiguientemente, la función de este capítulo será analizar los dos grandes actores encargados del control de la política de seguridad de un país democrático: el Parlamento y la opinión pública.

### 1.- EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD: LAS CORTES GENERALES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Lo que pretendemos presentar a continuación es un análisis cualitativo y cuantitativo del control que ejerció el Congreso de los Diputados sobre la acción que impulsaron los diferentes Gobiernos entre 1977 y 1989 en lo que respecta a la política de seguridad.

La consulta de los fondos alojados en la página web del Congreso nos ha permitido elaborar una base de datos en la que se han almacenado de forma sistemática los principales datos relacionados con los distintos mecanismos de control de los que se sirvió el Parlamento para fiscalizar la acción del Gobierno durante la Legislatura Constituyente, la I, II y III Legislatura.<sup>3</sup> En este sentido, es importante señalar que solo

---

<sup>1</sup> REMIRO BROTONOS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 13-16

<sup>2</sup> POWELL, Charles: “Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000, p. 448.

<sup>3</sup> Congreso de los Diputados. Disponible en línea: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

se han recogido los datos provenientes de la Cámara Baja del Parlamento, ya que, si bien la Constitución española, a través del artículo 66, declara que las Cortes Generales son quienes controlan la acción del Gobierno, otorgando a ambas Cámaras diferentes medios de control, es, en última instancia el Congreso de los Diputados a través de quien se articula la relación de responsabilidad política, dado que el Gobierno deberá responder de su gestión política ante aquel.<sup>4</sup>

Una vez dicho esto, cabría precisar lo que entendemos por control parlamentario, definiéndolo como el conjunto de procedimientos por los que se faculta a las Cortes Generales para que incidan en la dirección, evaluación y sanción de la acción general del Gobierno.<sup>5</sup> Sin embargo, en este caso, la principal dificultad no viene tanto dada por la definición de control parlamentario, sino por la delimitación de los mecanismos concretos que persiguen la fiscalización de la actividad del Ejecutivo. En efecto, las diversas funciones que se encomiendan al Parlamento cumplen, a menudo, finalidades diversas, pudiendo convertirse la mayoría de ellas de forma directa o indirecta en función de control.<sup>6</sup>

Pese a ello, hay un determinado número de instrumentos que contribuyen más específicamente a ese ejercicio de control, los cuales, siguiendo la categorización del profesor Razquin Lizarraga –que aboga por un concepto amplio de control parlamentario–,<sup>7</sup> podemos clasificar en:

1. Mecanismos de orientación: Su función principal es inducir al Gobierno a actuar de una determinada manera frente a las diferentes líneas de actuación política. En esta categoría se agruparían la moción independiente/proposición no de ley, el examen de planes y el debate sobre el Estado de la Nación.

---

Para la elaboración de esta parte de la investigación también se utilizaron las memorias de las distintas Legislaturas estudiadas, conservadas en la biblioteca del Congreso. No obstante, cabe advertir que los datos de las mismas son, en ciertas ocasiones, erróneos. El hecho de que, por ejemplo, durante la Legislatura Constituyente solo se recojan 102 interpelaciones de las 129 que finalmente fueron presentadas; o que en la II Legislatura se atribuyan un determinado número de preguntas al diputado José María Suárez González, cuando, en realidad, fueron formuladas por el parlamentario Eduardo Tarragona Corbellá, nos exime de mayores demostraciones.

<sup>4</sup> Véase los artículos 108 a 111 de: *Constitución española*, 31 de octubre de 1978, disponible en línea: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [Última visita: 17/06/2019].

<sup>5</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M<sup>a</sup>: “El control parlamentario del Gobierno en España”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 41, 2006, pp. 113-126.

<sup>6</sup> Acerca de estas cuestiones pueden resultar de interés: GUERRERO SALOM, Enrique: *Control parlamentario. El caso de España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1998; y GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: *Un parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2014.

<sup>7</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M<sup>a</sup>: “El control parlamentario...”, pp. 115-116.

2. Mecanismos de información: Conformada por las solicitudes de información y las comparencias, tiene como objetivo principal informar al Parlamento.
3. Mecanismos de revisión: Las interpelaciones, preguntas y comisiones de investigación serían los instrumentos más propiamente pertenecientes a la fiscalización parlamentaria, pues todos ellos pretenden examinar la acción del Ejecutivo.

Teniendo en cuenta todo esto, trataremos de responder ahora a las siguientes preguntas: ¿existió un gran control sobre la acción gubernativa en materia de seguridad y defensa? ¿Fue eficaz? ¿Cuál fue el nivel de participación de las distintas formaciones políticas sobre este aspecto? ¿Sobre qué asuntos incidieron especialmente?

### **1.1. La política de seguridad, fuera de control**

Una vez precisados los conceptos más arriba señalados consideramos conveniente comenzar a responder a las cuestiones planteadas en la introducción. En torno a la primera pregunta formulada, que aludía a la existencia o no de un verdadero control sobre la política de seguridad exterior, podemos responder resolutivamente que no. Los datos obtenidos en cada una de las categorías analizadas –y anteriormente establecidas– así lo demuestran:

El registro concerniente a los mecanismos de orientación evidencia que fue un conjunto procedimental apenas utilizado por los diferentes grupos parlamentarios, al menos en lo que a nuestra faceta de estudio se refiere (vid. Gráfico 1 y Tabla 1). De este modo, si atendemos al examen de los planes del Gobierno, que no son sino debates sectoriales sobre proyectos concretos que el Gobierno plantea a la Cámara para que fije su posición política mayoritaria, observaremos que en ninguna de las Legislaturas analizadas se abordaron cuestiones referentes a la política de seguridad y defensa, si bien es cierto que apenas se presentaron diez propuestas de examen de planes y programas en todo el período estudiado.

Por el contrario, la cifra de mociones independientes<sup>8</sup> aprobadas a lo largo de las cuatro Legislaturas trabajadas fue mucho más elevada –316 mociones frente a diez revisiones de planes y programas–, lo que igualmente no comportó la discusión de un gran número de proposiciones no de ley sobre política de seguridad exterior –tan solo doce mociones tramitadas en trece años, estando concentradas la gran mayoría de ellas en la I Legislatura– (vid. Tabla 5).

El último instrumento que conforma esta categoría de orientación es el de los debates sobre el Estado de la Nación que, como bien es sabido, suponen un análisis sobre la actuación del Gobierno durante su mandato. Fue en el año 1983 cuando el, a la sazón, presidente del Gobierno, Felipe González, propuso “un debate sobre la situación general de España”. Desde entonces, se inició un nuevo mecanismo de control-impulso por parte del Congreso que tuvo desigual resultado para la actividad política estudiada. Así, mientras que hubo años en los que el debate sobre cuestiones de política de seguridad y defensa fue muy intenso, como en 1984 –cuando el Ejecutivo socialista presentó el Decálogo de “paz y seguridad”–<sup>9</sup> o en 1988 –donde se debatió la negociación de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y nuestro modelo de participación en la OTAN–,<sup>10</sup> hubo otros años en los que la presencia de contenido referente a la actividad política estudiada fue escasa o prácticamente inexistente.<sup>11</sup> Esta tendencia, que también se observa en cierta medida en las proposiciones no de ley, es consecuencia del desinterés general que existe entre la élite política y la sociedad en general por los asuntos de política exterior y de defensa, lo que ha impedido el establecimiento de un debate continuo sobre estas cuestiones.

Una dinámica similar parece ser dibujada en la categoría que agrupa a los mecanismos de información (vid. Gráfico 1 y Tabla 2 y 3). Así, mientras que la tendencia general del control parlamentario es de un crecimiento progresivo, tanto las

---

<sup>8</sup> Las mociones independientes o proposiciones no de ley son propuestas que plantea el Parlamento al Gobierno sin fuerza ejecutiva para que actúe en un determinado sentido.

<sup>9</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23-25 de octubre de 1984, núm. 157-159, pp. 7053-7181.

<sup>10</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 24-25 de febrero de 1984, núm. 88-89, pp. 5525-5653.

<sup>11</sup> Véase los debates sobre el Estado de la Nación de 1983, 1985, 1987 y 1989 –en 1986 no se celebró con motivo de la convocatoria de unas nuevas elecciones generales–. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 20-21 de septiembre de 1983, núm. 55 y 56, pp. 2624-2705; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 16-17 de octubre de 1985, núm. 237-239, pp. 10643-10743; *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 24-26 de febrero de 1987, núm. 30-33, pp. 1735-1898; y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 14-15 de febrero de 1987, núm. 166 y 167, pp. 9809-9921.

solicitudes de información –que solo comenzaron a utilizarse a partir de la III Legislatura– como las comparecencias de altos mandatarios y otras personalidades –que no adquirieron cierta relevancia hasta 1986– experimentaron una evolución variable, lo que refrenda esa intermitente predisposición a la fiscalización de la política de seguridad exterior a la que ya hemos aludido (vid. Tabla 2 y 3).

Lo mismo sucede con dos de los mecanismos de revisión analizados, las interpelaciones y las mociones consecuencia de interpelación,<sup>12</sup> si bien en este caso esa evolución irregular también puede ser extrapolada al conjunto total de tramitaciones (vid. Gráfico 1 y Tabla 4). Solamente en el caso de las preguntas –orales y escritas– se evidencia un incremento paralelo entre el total de preguntas presentadas y las cuestiones formuladas sobre el objeto de estudio planteado. De todos modos, la importancia que pudiera llegar a tener el conjunto de preguntas presentadas sobre la política de seguridad exterior es muy relativa si se compara con el total de cuestiones generadas, no llegando en ningún caso a superar el 3% del total, manifestándose de nuevo el débil control que ejerció el Parlamento sobre esta actividad (vid. Gráfico 1 y Tabla 1). Las comisiones de investigación –que no se incluyen gráficamente, ya que no se consiguió tramitar ninguna de las que se propusieron– confirmarían tal hipótesis.

En resumen, los primeros datos recabados nos permiten afirmar que la política de seguridad fue una actividad con una frecuencia de control irregular, pese a que la tendencia general fue de progresivo crecimiento, y que su fiscalización fue, a todas luces, irrelevante.

## **1.2. Un control limitado e ineficaz**

Existe un determinado número de razones que se encuentran detrás de ese escaso control realizado por las Cortes Generales sobre los asuntos de seguridad y defensa y

---

<sup>12</sup> Las interpelaciones es un mecanismo muy similar al de las preguntas, por lo que resulta muy difícil de diferenciar a ambos. No obstante, las interpelaciones suelen ser cuestiones sobre aspectos más generales de la política general, mientras que las preguntas suelen ser sobre asuntos más específicos. Asimismo, y según el artículo 111.2 de la Constitución, “toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su opinión”, dando lugar a las mociones consecuencia de interpelación. Véase los artículos 108 a 111 de: *Constitución española*, 31 de octubre de 1978, disponible en línea: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf> [Última visita: 17/06/2019].

que se vinculan, a su vez, a las razones que explican por qué la fiscalización sobre la política de seguridad exterior, además de resultar insuficiente, fue ineficaz.

La primera de ellas tiene relación, a nuestro modo de ver, tal y como hemos avanzado con anterioridad, con el desinterés generalizado entre las élites políticas por las cuestiones concernientes a la política de seguridad, puesto que el debate de la misma no es un factor determinante en la consecución de votos. Esto, a su vez, se debe a que, tradicionalmente, la sociedad española ha rehusado conocer más acerca de tales actividades, concibiéndolas como algo propio de especialistas civiles y militares.

No en vano, no cabría focalizar las razones del descontrol parlamentario de la política de seguridad y defensa exclusivamente en la idiosincrasia de la sociedad española y de su élite política, sino que es imprescindible tener en cuenta las limitaciones a las que el propio Congreso se vio constreñido. Los datos obtenidos así lo reflejan:

Uno de los casos más destacados es el de las comisiones de investigación, cuya importancia se demuestra por el hecho de que adquieran rango constitucional a través de un artículo propio, el artículo 76, en el que se señala que pueden ser nombradas sobre cualquier asunto de interés público. No obstante, su propia constitución se erige en un problema en sí mismo, puesto que para su aprobación es necesaria la aquiescencia de la mayoría del Congreso de los Diputados. En consecuencia, este procedimiento suele estar bajo la férrea mano del Gobierno a través de su grupo parlamentario, que evita que la prosperidad de determinadas comisiones genere un efecto negativo en la opinión pública sobre la imagen que puedan tener del Gobierno. En el caso estudiado, se evidencia en una actividad que, en muchas ocasiones, la praxis gubernativa suele contradecir el discurso oficial: el comercio exterior de armas. Así, durante la I y III Legislatura, se presentaron dos comisiones de investigación que pretendían conocer con mayor profundidad la implicación española en el tráfico ilegal de armas, si bien ninguna de las dos llegó a ser tramitada. La inexistencia de sistemas de control alternativos para el conocimiento de tales actividades como ocurre, por ejemplo, en Suecia –donde, desde 1984, se debate el informe presentado por la Junta Asesora Sobre Exportaciones de Equipos Militares–, en Bélgica –país en el que, desde 1991, se obliga al Gobierno a informar anualmente al Parlamento sobre las transferencias de armas–, o en Reino Unido –donde la Cámara de los Comunes tiene la responsabilidad de revisar las

exportaciones armamentísticas que reporta una comisión especializada—, ha impedido una mayor democratización sobre este aspecto.<sup>13</sup>

Del mismo modo, la situación se puede extrapolar a las proposiciones no de ley, regidas por las mismas condiciones de tramitación que las comisiones de investigación. Las mociones independientes presentadas fueron especialmente numerosas durante la I Legislatura, en la que se debatió intensamente si España debía ingresar o no en la OTAN (vid. Tabla 5). Durante ese período se presentaron veintiocho proposiciones no de ley, de las cuales solo se llegaron a tramitar siete, ninguna concerniente a la cuestión atlantista, de la que llegaron a proponerse hasta nueve mociones sin ningún resultado.

Estas limitaciones, propias de un sistema parlamentario racionalizado,<sup>14</sup> limitan mucho la fiscalización cuando los Gobiernos disponen de una amplia mayoría. El hecho de que la mayoría del Congreso y el Gobierno pertenezcan a un mismo partido, unido a la disciplina interna de este, impiden un férreo control de su actividad. De esta manera, como acertadamente señalara Remiro Brotons: “da la impresión de que no es el Gobierno el que reposa sobre la confianza de la mayoría, sino la mayoría la que reposa en la confianza del Gobierno”.<sup>15</sup> Que el partido en el Gobierno durante la Legislatura Constituyente y la I Legislatura –UCD– no hiciera ninguna pregunta de las 34 que se plantearon y que el PSOE, durante la II y III Legislatura solo presentara siete de un total de 682 propuestas, pone de manifiesto esta última afirmación (vid. Gráfico 3,4 y 6).

En conclusión, la limitación a la que se ven sometidos los diferentes instrumentos de control provoca que la minoría parlamentaria los utilice en muchas ocasiones, más bien con una finalidad publicitaria –para que el electorado exija responsabilidades al Gobierno, no otorgando el voto a su partido en las siguientes elecciones–, que con un propósito meramente fiscalizador. Sin embargo, y dado que es un tema que no interesa en exceso a la opinión pública, acaba siendo relegado a un segundo plano y, en

---

<sup>13</sup> En torno a los diferentes mecanismos de fiscalización existentes en Europa para controlar la exportación de armas, véase: BORN, Hans: *Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006, pp. 278-280.

<sup>14</sup> El concepto “parlamentarismo racionalizado” fue acuñado por el ruso Boris Mirkin-Getzevich para agrupar a todas aquellas constituciones que, tomando como base la Ley Fundamental de Bonn, se diseñaron con el objetivo de asegurar la estabilidad gubernamental y así impedir cualquier posible vacío de poder. MIRKIN-GETZEVICH, Boris: *Le parlementarisme sous la Convention Nationale*, París, Barnéoud, 1936.

<sup>15</sup> REMIRO BROTONS, Antonio: “El poder exterior del Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, p. 68.

consecuencia, escapando con facilidad a su control. Esta espiral, en definitiva, no hace sino restar legitimidad a la política de seguridad planteada por el Gobierno.

### **1.3. La temática de la fiscalización parlamentaria sobre la política de seguridad y su control por parte de los partidos políticos**

Una vez destacadas estas características generales, en gran medida atribuibles a otros ámbitos del control de la actividad política,<sup>16</sup> consideramos que los datos obtenidos nos permiten responder a otras cuestiones más concretas –aunque igualmente interesantes– para profundizar en el conocimiento de la fiscalización sobre la política de seguridad exterior. A saber: ¿cuáles fueron las cuestiones que mayormente pretendieron ser controladas? ¿Qué grupos parlamentarios lideraron la mencionada fiscalización sobre la política de seguridad y defensa? ¿Sobre qué preguntaron los diferentes partidos políticos? ¿Hubo diferencias entre ellos?

Con este fin, nos serviremos, fundamentalmente, de las preguntas, puesto que este fue, sin lugar a dudas, el mecanismo más utilizado por los parlamentarios del momento (vid. Gráfico 1 y Tabla 1). Solamente las comparecencias y las solicitudes de informes –procedimientos que se encuentran a caballo entre la función informativa y la de control– tuvieron una importancia similar durante la última Legislatura (vid. Gráfico 1 y Tabla 2 y 3). El hecho de que constituyan un instrumento propiamente de control, que sean relativamente fáciles de tramitar y que permitan medir las fuerzas personales de los líderes y principales colaboradores del Gobierno y de la oposición hace de dicho procedimiento, el instrumento fiscalizador por excelencia.

De este modo, y en respuesta a la primera pregunta formulada, podemos señalar que existen tres etapas diferentes según los asuntos que pretenden ser controlados. En un primer momento, durante la Legislatura Constituyente, se buscaron conocer las líneas generales sobre las que el primer Gobierno democráticamente elegido desde 1936 iba a plantear su política de seguridad. Es por ello que cuestiones muy generales como cuáles serían las grandes líneas que sustentarían la política exterior y de defensa o la política de

---

<sup>16</sup> López Garrido llegó a unas conclusiones similares cuando analizó el control de la política de defensa y la administración militar: LÓPEZ GARRIDO, Diego: “Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la administración militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1985”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 36, 1986, pp. 153-172.



alianzas que se pretendía establecer, se erigieron como elementos vertebradores del control parlamentario.

Durante la I Legislatura, la situación varió ligeramente. Conocidas ya las líneas generales de actuación del Ejecutivo de UCD –que consiguió de nuevo la mayoría suficiente para formar Gobierno en 1979–, las cuestiones comenzaron a ser más concretas. De esta forma, la mayor preocupación fue compartida por dos asuntos: Latinoamérica y Estados Unidos. En el primer caso, las preguntas solían estar vinculadas a la posición del Gobierno en torno a las dictaduras del continente iberoamericano, así como a las diferentes guerrillas y los golpes de Estado producidos y su modo de colaboración para favorecer una transición democrática de las mismas. También en las proposiciones no de ley tramitadas se aludía a ello, intentando orientar la acción del Gobierno según la concepción de la política exterior defendida por la oposición, que lideraba el PSOE. En el segundo caso, se interrogaba sobre las bases norteamericanas instaladas en territorio español y sobre las relaciones militares entre ambos países. Además, en ciertas ocasiones ambas temáticas se entrelazaban, pues con cierta asiduidad se trataba de conocer la actitud del Ejecutivo frente a una posible intervención militar estadounidense en Latinoamérica –Cuba, Nicaragua, etc.–. La exportación ilegal de armas –destinadas frecuentemente a dictaduras iberoamericanas– y el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas –que fue recurrente a lo largo de las siguientes Legislaturas– fueron otras de las cuestiones que trataron de ser controladas (vid. Gráfico 2).

Por tanto, tal y como observamos, las preguntas estuvieron muy relacionadas con los intereses políticos de los partidos que dirigieron durante aquellos años el control parlamentario, el Partido Socialista y el Partido Comunista, que llegaron a formular el 87% de las preguntas presentadas (vid. Gráfico 3). Sus respectivos corpus ideológicos compartían la necesidad por establecer una política pacifista, neutralista y antiimperialista, alejada de la política de bloques característica de la Guerra Fría, de ahí que tuvieran especial interés por tratar de dirigir al Gobierno hacia una política no alineada y por controlar cuál era la actitud del Ejecutivo ante uno de los protagonistas que, consideraban, más incidían sobre el desarrollo de la política de seguridad española e internacional: Estados Unidos; ya fuera por su intromisión en el continente latinoamericano, por las bases instaladas en nuestro territorio o por la venta de armas a

países que, como Marruecos, podían alterar la seguridad nacional. Es más, la irrefutable vinculación entre este actor y la OTAN fue determinante en la posición que ambos partidos adquirieron ante la posible integración de España en dicha organización. Aunque no se viera reflejado en las preguntas, la cuestión atlantista también tuvo mucha incidencia en el control parlamentario de la I Legislatura, especialmente, como ya hemos indicado con anterioridad, a través de las proposiciones no de ley.

Las elecciones generales de 1982, en las que el partido liderado por Felipe González consiguió una abrumadora mayoría, determinaron una nueva dinámica en la temática fiscalizadora de la política de seguridad exterior. La tendencia bipartidista, que empezó a dibujarse tras las primeras elecciones, se consolidó definitivamente en 1982, cuando el partido del Gobierno y de la oposición acumularon el 88'3% de los escaños del Congreso. De esta manera, Alianza Popular, que no había llegado a formular ninguna pregunta en las anteriores Legislaturas, se convirtió, de pronto, en la formación que monopolizó el control parlamentario durante la II Legislatura, tras el ascenso al poder del PSOE –y su consiguiente desaparición de la función fiscalizadora– y la caída de UCD y PCE –que perdieron 157 y 19 escaños respectivamente– (vid. Gráfico 4). Pese a un incremento de la temática fiscalizadora sobre la política de seguridad, la formación política que encabezaba Manuel Fraga orientó dicho control hacia dos asuntos: la modernización del Ejército y la OTAN. Puesto que España no ingresó en la Alianza Atlántica hasta los últimos meses de la etapa del Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, la cuestión atlantista tuvo especial acogida durante aquella Legislatura a través de las mociones independientes –dado que es un mecanismo que pretende impulsar la acción política del Ejecutivo en un determinado sentido– y no tanto a través de otros mecanismos más propiamente fiscalizadores. Sin embargo, tras su ingreso en mayo de 1982 y el acceso al poder del Partido Socialista, que había demostrado reiteradamente su oposición a la entrada, se abrió una incógnita que no se resolvió hasta 1984, con la presentación del Decálogo. Es por ello que, durante esta Legislatura, sí que una gran parte de las cuestiones presentadas se dirigieron a conocer la actitud que mostraría el equipo de Felipe González hacia la OTAN (vid. Gráfico 5).

De todos modos, y según el partido político que presentase el recurso fiscalizador, tuvieron una orientación u otra: en el caso de Alianza Popular, favorable, en un principio, a la permanencia en la organización, se pretendía conocer la actividad del

Gobierno en los comités especializados a los que España se había incorporado desde 1982 –Comité de Planes de Defensa, Grupo de Planes Nucleares, etc.–, así como si el Ejecutivo socialista finalmente decidiría emprender una integración total –participando también en la estructura militar de la organización– o solo parcial. Por su parte, el Partido Comunista, que fue el grupo parlamentario más activo junto con el popular en este ámbito (vid. Gráfico 4), se interesó por las posibles presiones internacionales que pudieran existir para obligar a España a permanecer en la Alianza Atlántica.

A su vez, y pese a su descenso porcentual, las preguntas referentes al comercio exterior de armas o Estados Unidos siguieron teniendo una gran importancia (vid. Gráfico 5). En cuanto a las primeras, la dificultad de controlar tan polémica actividad por otros medios más efectivos –como las comisiones de investigación–, obligaba a centrar las tareas fiscalizadoras en este procedimiento. El hecho de que fuera una preocupación compartida por todas las formaciones del arco parlamentario explica su importancia durante todas las Legislaturas estudiadas. En lo que respecta a las segundas, su relevancia se mantuvo apenas invariable, pero su contenido comenzó a cambiar. El hecho que, desde 1982, la oposición pasara a estar liderada por Alianza Popular, un partido cuyo marco ideológico se alejaba de toda retórica neutralista y que propugnaba, además, un mayor acercamiento al bloque occidental, determinó que el control con respecto a las relaciones bilaterales de España con Estados Unidos se modificara. De esta manera, este comenzó a estar más orientado a cuestiones más propias del ámbito económico-militar –venta de aviones, préstamos militares, etc.– o preguntas sobre el contenido desarrollado en las diferentes entrevistas mantenidas por altos mandatarios de los dos países, que a indagaciones concernientes a la soberanía nacional y a la libertad de acción española frente al país norteamericano, que siguieron siendo presentadas en su mayoría por el Partido Comunista, pese a ser este relegado a una posición minoritaria en el arco parlamentario. De la misma forma, y al igual que en anteriores y siguientes Legislaturas, los partidos regionalistas –Partido Socialista de Andalucía, Unión del Pueblo Canario, Partido Aragonés Regionalista, etc.– se interesaron por las bases hispano-norteamericanas desde un punto de vista más local: cómo afectaban a la

seguridad de su territorio, cuestiones laborales, etc., exigiendo, en ciertas ocasiones, que se le otorgara una mayor información a las Comunidades Autónomas más afectadas.<sup>17</sup>

Así, se entiende que cuestiones referentes a la posible injerencia de Estados Unidos en Latinoamérica o la posible instauración de dictaduras en aquel continente fueran pasando a un segundo plano en lo que respecta a la función fiscalizadora del Parlamento y, por el contrario, surgieran con fuerza otras nuevas más habituales en el conjunto de las preocupaciones de los partidos conservadores, como el contencioso gibraltareño o la salvaguarda de la soberanía sobre los enclaves de Ceuta y Melilla, motivado, en este último caso, por algunas declaraciones marroquíes que reivindicaron la anexión de ambos territorios, pero, especialmente, por la firma del Tratado de Uxda entre Libia y Marruecos (vid. Gráfico 5).<sup>18</sup>

La III Legislatura confirmó la tendencia reflejada durante el período 1982-1986. Aunque la diversidad de participación en el control parlamentario sobre la política de seguridad exterior aumentara, fruto, principalmente, de la creciente intervención del Centro Democrático y Social (CDS) de Adolfo Suárez –que incrementó su número de escaños a diecinueve, frente a los dos obtenidos en 1982–, Alianza Popular continuó monopolizando dicha función (vid Gráfico 6).

De esta forma, se mantuvo la variedad temática, con preguntas cada vez más concretas y menos generales, lo que no hacía sino reflejar una mayor concreción en la actividad política del Gobierno en dicha faceta, así como un mayor conocimiento de los contenidos de esta por parte de los distintos grupos parlamentarios: la venta de armas –incluyéndose aquí también la preocupación de Alianza Popular por la viabilidad de la industria armamentística española–,<sup>19</sup> Gibraltar, el tráfico de armas nucleares por el territorio español, las negociaciones de ingreso en la Unión Europea Occidental, la participación de España en la construcción del Avión de Combate Europeo, Ceuta y Melilla, etc., formaron parte del conjunto fiscalizador sobre seguridad del Parlamento (vid Gráfico 7). Sin embargo, la acumulación de preguntas en torno al proceso de

---

<sup>17</sup> Sobre el control sobre la política de seguridad y defensa en el ámbito autonómico, véase: REMIRO BROTONS, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 55-59.

<sup>18</sup> Sobre el Tratado de Uxda y sus implicaciones para España, véase: GONZÁLEZ LOSADA, Manuel: “El tratado de Uxda”, *Afers Internacionals CIDOB*, núm. 5, 1984, pp. 215-217.

<sup>19</sup> Beneficios para la industria armamentística derivados de la permanencia de España en la OTAN, nivel de participación de esta en programas internacionales de armamento, su dependencia con respecto al exterior, etc.

modernización de las Fuerzas Armadas, de Estados Unidos y de la Alianza Atlántica, se reafirmó. Si durante la I Legislatura constituyeron el 44% del total de las preguntas y en la II el 58%, durante la III Legislatura alcanzaron hasta el 78% de las cuestiones formuladas, participando en los mencionados ejes, con mayor y menor éxito, los diferentes partidos políticos (vid Gráfico 2, 5 y 7).

La renovación de personal y de equipo militar fue una de las principales tareas del Ejecutivo socialista durante sus primeros mandatos, lo que se correspondió con un gran interés en el ámbito del control parlamentario, especialmente de la mano de los diputados populares, que hicieron uso, no solamente de las preguntas, sino también de otros procedimientos, como solicitudes de informes o comparencias, para conocer la construcción de nuevas instalaciones militares, la adquisición de nuevos carros de combate, de aviones, de buques, de misiles *Hawk* y *Niké*, de dragaminas o de la operatividad de los equipos y personal de cada uno de los ejércitos que componen las Fuerzas Armadas. También Estados Unidos tuvo mucho protagonismo en esta esfera, dado que la III Legislatura fue el momento en el que se negoció el nuevo Convenio defensivo con el país norteamericano. El interés fue creciendo a medida que las negociaciones se hicieron más duras y más largas en el tiempo. Mientras que los partidos de izquierda, fundamentalmente Izquierda Unida (IU), continuaron preguntando sobre la utilización por parte de Estados Unidos de las bases de utilización conjunta, Alianza Popular se interesó más por la utilización de los préstamos militares concedidos por aquel país, así como por los costes económicos y las consecuencias negativas que, para la seguridad nacional e internacional, acarrearía una posible reducción militar norteamericana sobre el territorio español. De todos modos, y pese a sus diferencias ideológicas, IU y AP llegaron incluso a solicitar de manera conjunta comparencias en el Congreso de las partes negociantes del acuerdo. De la misma manera, la Alianza Atlántica continuó teniendo un especial protagonismo, ya que, durante estos años, también se negoció nuestro modelo de participación en la OTAN, una vez se ratificó nuestra permanencia en la organización tras la celebración del referéndum de marzo de 1986 (vid. Gráfico 7).

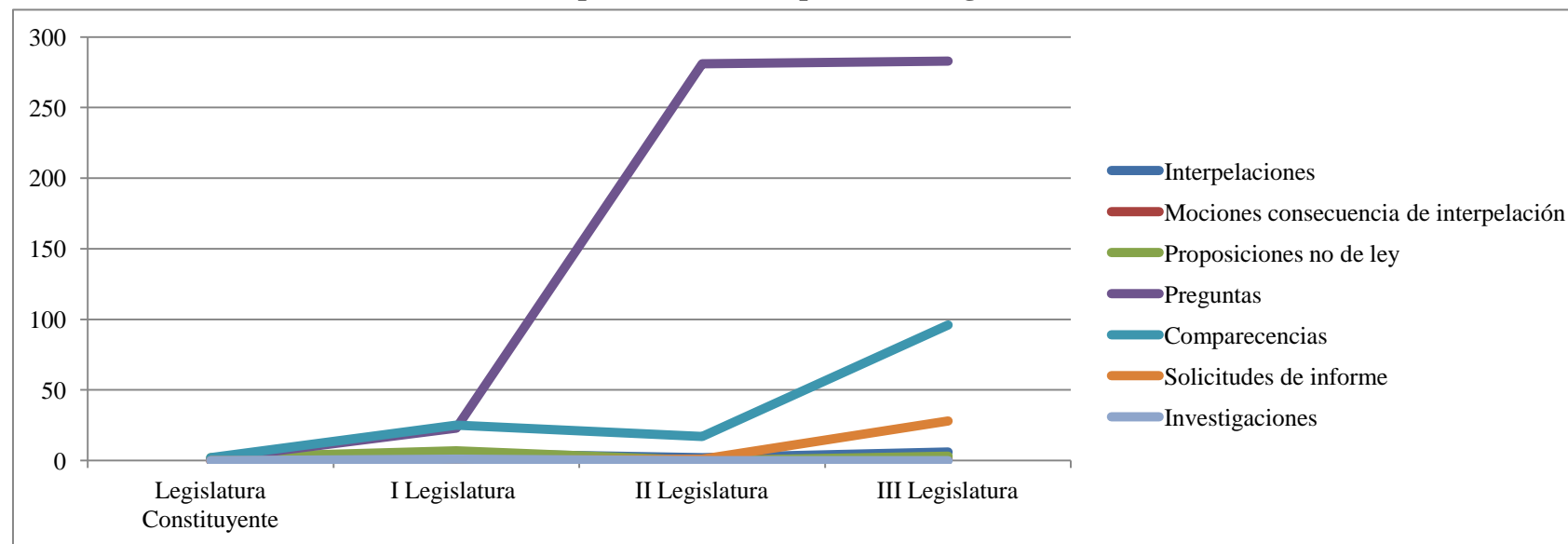
En definitiva, las preguntas planteadas durante la III Legislatura constatan que ya habían quedado atrás las veleidades neutralistas y antiimperialistas del PSOE y que su acción política en el campo de la seguridad internacional comenzaba a consolidarse. Tras la resolución de la cuestión atlántica, principal punto de disenso entre las grandes

formaciones políticas en materia de seguridad y defensa, la definición de España en el sistema internacional había quedado finalmente precisada y los grandes partidos coincidían en qué tipo de política era necesaria para el país. Buen ejemplo de ello es que las preguntas formuladas sobre la definición de España en el sistema internacional, que habían aparecido en las tres primeras Legislaturas, desaparecieron durante el período legislativo de 1986-1989, pese al incremento de la variedad temática que hemos venido anunciando con anterioridad (vid. Gráfico 2, 5 y 7).

En resumen, y a modo de balance general, hemos observado que la temática del control de seguridad exterior tiene tres grandes etapas: una primera, que se desarrolló durante la Legislatura Constituyente y que se caracterizó por tratar de fiscalizar cuestiones muy generales, ejemplo de una política de seguridad todavía por definirse; una segunda etapa, que tuvo lugar durante la I Legislatura, en la que predominó un control dominado por la izquierda española, que compartía por aquel entonces un interés por implantar una política de seguridad exterior alejada de la política de bloques de la Guerra Fría; y una última, que se desarrolló desde 1982-1984 hasta 1989, en la que se consolidó un control fundamentado en tres grandes ejes sobre los que se articuló la política de seguridad española: desarrollo de las relaciones bilaterales que garantizan la disuasión –Estados Unidos–; participación en alianzas para conseguir ese primer objetivo, pero también para garantizar la seguridad colectiva –OTAN–; y control del desarrollo de las propias capacidades defensivas –proceso de modernización de las Fuerzas Armadas–.

Por otro lado, llama la atención la ausencia, en cualquier mecanismo de control analizado, de cuestiones más propias del ámbito más cercano a la política internacional de cooperación, como pudieran ser los asuntos referidos a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), el Tratado de No Proliferación nuclear (TNP) o el desarme propuesto por las Naciones Unidas.

**Gráfico 1. Mecanismos de control utilizados para fiscalizar la política de seguridad exterior (sobre el total de tramitaciones)**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Tabla 1. Preguntas presentadas sobre política de seguridad**

PREGUNTAS				
	Legislatura Constituyente	I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura
Total	462	4977	11027	22561
Sobre política de seguridad	3	31	340	375

*Fuente:* Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Tabla 2. Solicitudes de informe presentados sobre política de seguridad**

<b>SOLICITUDES DE INFORME</b>				
	<b>Legislatura Constituyente</b>	<b>I Legislatura</b>	<b>II Legislatura</b>	<b>III Legislatura</b>
<b>Total</b>	12	133	732	1928
<b>Sobre política de seguridad</b>	0	0	1	30

*Fuente:* Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Tabla 3. Comparecencias presentadas sobre política de seguridad**

<b>COMPARECENCIAS</b>				
	<b>Legislatura Constituyente</b>	<b>I Legislatura</b>	<b>II Legislatura</b>	<b>III Legislatura</b>
<b>Total</b>	200	621	932	2273
<b>Sobre política de seguridad</b>	4	34	20	136

*Fuente:* Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].



**Tabla 4. Interpelaciones y mociones consecuencia de interpelación presentadas y tramitadas sobre política de seguridad**

INTERPELACIONES Y MOCIONES CONSECUENCIA DE INTERPELACIÓN								
	Legislatura Constituyente		I Legislatura		II Legislatura		III Legislatura	
	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>
<b>Total</b>	164	66	464	192	247	78	316	138
<b>Sobre política de seguridad</b>	1	0	12	6	10	3	11	7

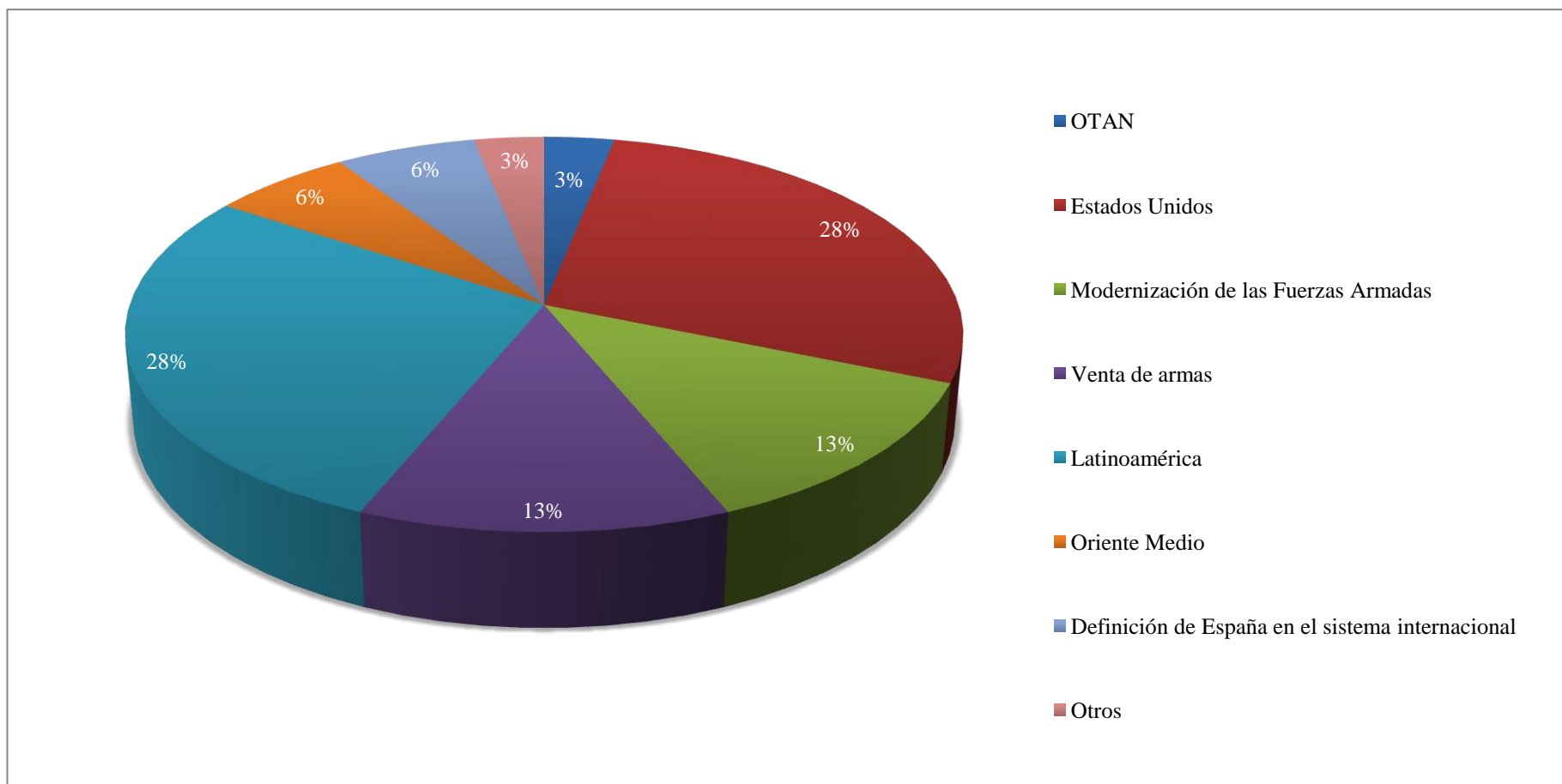
*Fuente:* Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Tabla 5. Proposiciones no de ley/mociones independientes presentadas y tramitadas sobre política de seguridad**

PROPOSICIONES NO DE LEY/MOCIONES INDEPENDIENTES								
	Legislatura Constituyente		I Legislatura		II Legislatura		III Legislatura	
	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>	<i>Presentadas</i>	<i>Tramitadas</i>
<b>Total</b>	126	40	662	151	224	41	593	84
<b>Sobre política de seguridad</b>	3	2	28	7	3	0	17	3

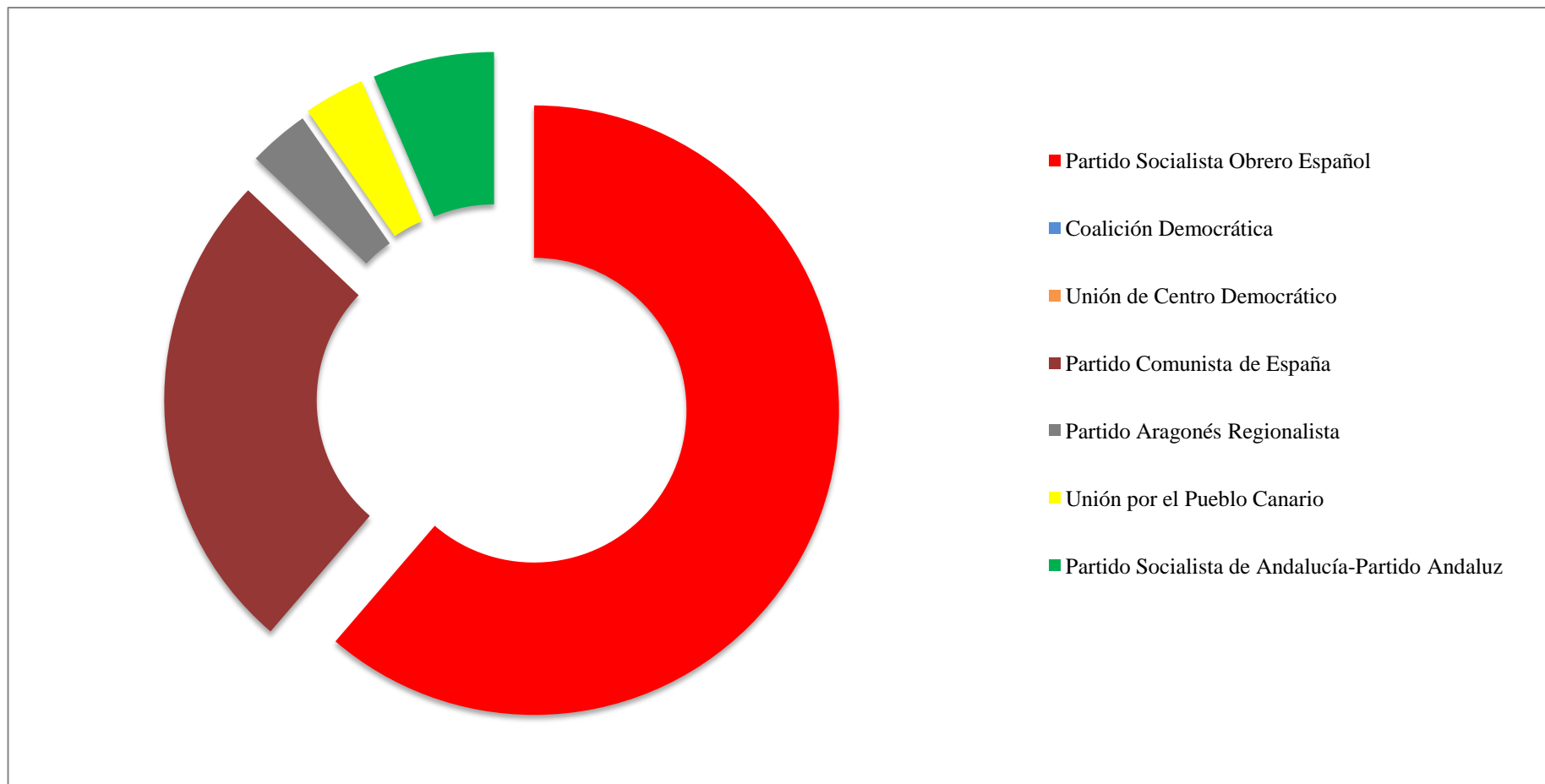
*Fuente:* Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Gráfico 2. Preguntas presentadas sobre política de seguridad durante la I Legislatura**



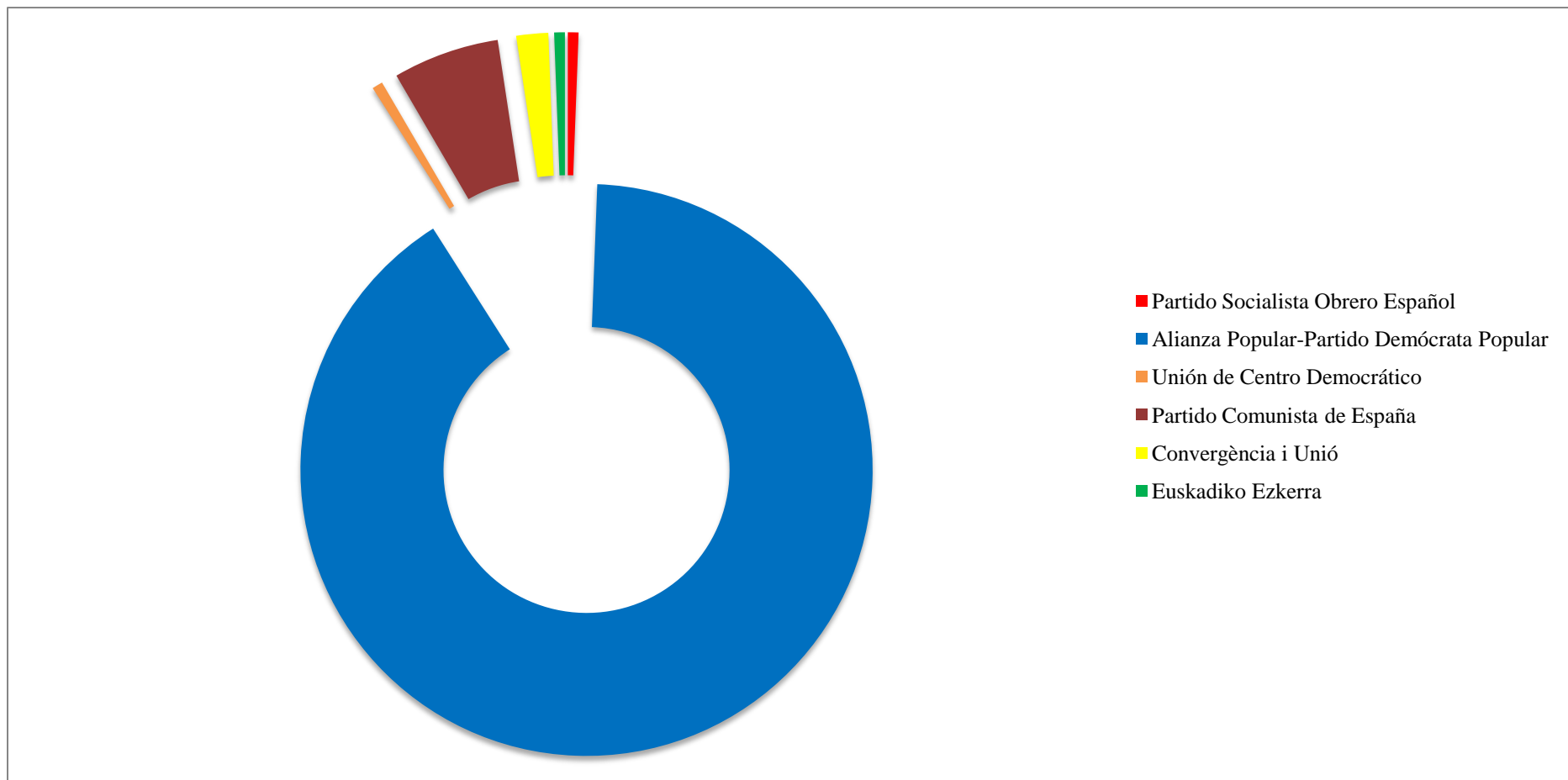
**Fuente:** Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Gráfico 3. Preguntas presentadas sobre política de seguridad por los distintos partidos políticos durante la I Legislatura**



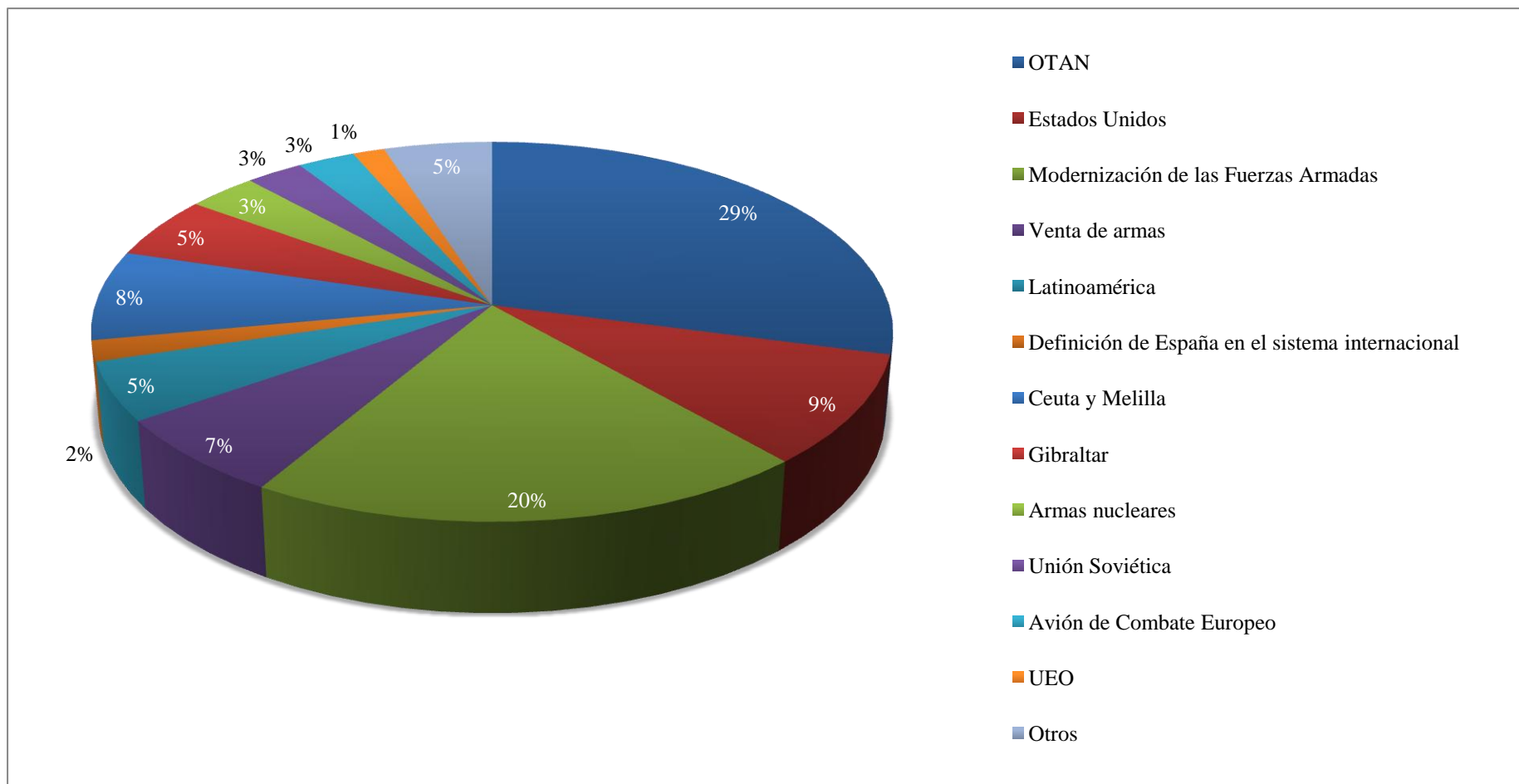
**Fuente:** Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/porta/page/porta/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Gráfico 4. Preguntas presentadas sobre política de seguridad por los distintos partidos políticos durante la II Legislatura**



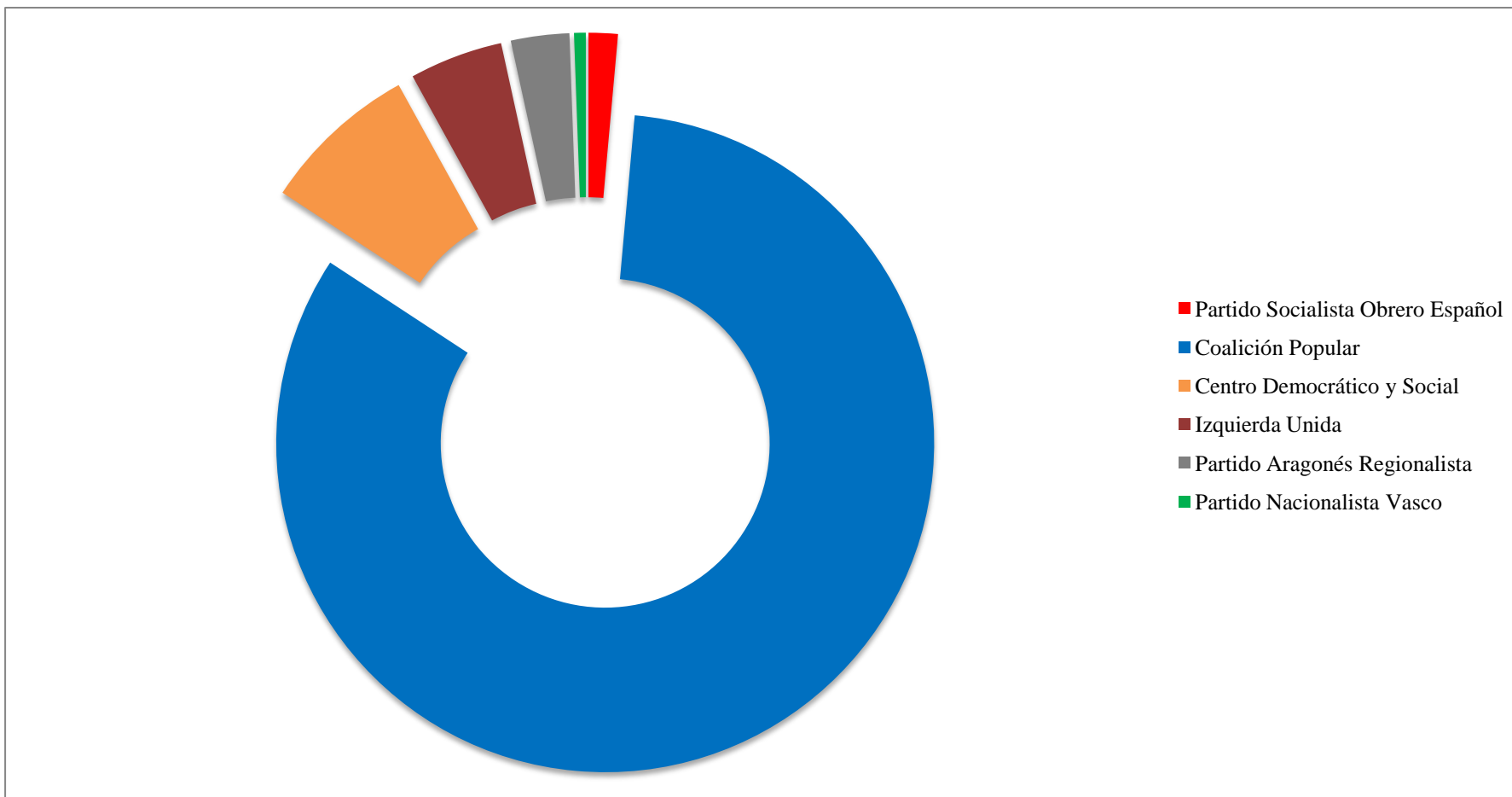
**Fuente:** Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Gráfico 5. Preguntas presentadas sobre política de seguridad durante la II Legislatura**



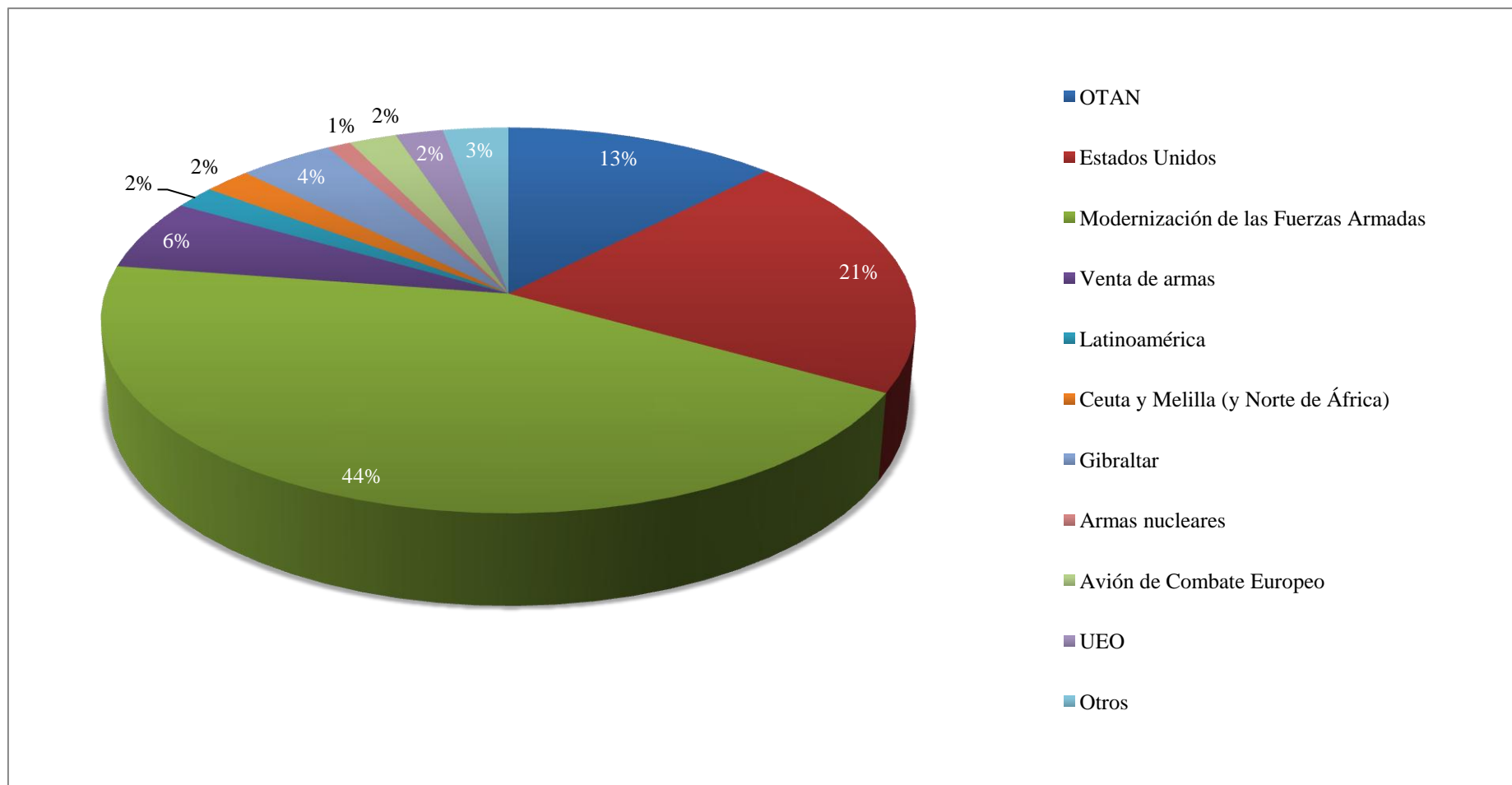
**Fuente:** Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/porta/page/porta/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Gráfico 6. Preguntas presentadas sobre política de seguridad por los distintos partidos políticos durante la III Legislatura**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

**Gráfico 7. Preguntas presentadas sobre política de seguridad durante la III Legislatura**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas> [Última visita: 11/06/2019].

## 2.- EL PAPEL DE LA OPINIÓN PÚBLICA ANTE EL CONTROL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

El apartado de control dentro del ciclo formal de la política de seguridad no se podría cerrar sin antes aludir a la opinión pública. Efectivamente, la consideración de esta última como “las ideas que grupos más o menos grandes de la población tienen en un momento dado sobre algún problema político concreto, normalmente de relevancia coyuntural o momentánea”,<sup>20</sup> nos obliga a interesarnos por la influencia que la sociedad española hubiera podido tener en el ciclo formal de la política exterior –y, en consecuencia, de la política de seguridad– durante aquellos años.<sup>21</sup>

Inicialmente, durante el régimen franquista, el impacto que tuvo la opinión pública española sobre el devenir de la actividad exterior del régimen de Franco fue mínimo, ya que el régimen desarrolló, desde sus comienzos, un sistema de control sobre la opinión pública que, autores especializados en la materia como Antonio Marquina Barrio, han calificado “como claramente autoritario y paternalista”.<sup>22</sup>

Para justificar tal afirmación, Marquina Barrio aludió a dos razones: por un lado, el hecho de que la toma de decisión de las grandes líneas de la política exterior durante la dictadura fuera monopolizada por el propio general Franco, lo que hacía que los temas trascendentales de tal actividad, no solo escaparan a la opinión pública, sino también al propio Ministerio de Asuntos Exteriores; y por el otro, el estricto control sobre los medios de comunicación –tanto prensa, como radio y televisión–, que, pese a la cierta apertura experimentada a partir de abril de 1966 con la Ley de Prensa o Ley Fraga, estuvieron sometidos a una vigilancia difícilmente eludible para poder informar sobre cuestiones que fueran más allá de los parámetros aceptados por la dictadura.<sup>23</sup>

Así, la desinformación de la opinión pública española sobre la política exterior, sumado a la escasa relevancia que este ámbito tuvo durante los primeros años democráticos sobre el conjunto de actividades desarrolladas por el Gobierno –centradas,

---

<sup>20</sup> LÓPEZ PINTOR, Rafael: “El estado de la opinión pública española y la transición a la democracia”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 13, núm. 81, 1981, p. 10.

<sup>21</sup> No es objeto de este apartado teorizar acerca de la opinión pública, sino introducir muy brevemente la conexión entre este actor y la política de seguridad española. Para un análisis más pormenorizado de la opinión pública, sus teorías y métodos, véase: MONZÓN, Cándido: *La opinión pública. Teorías, concepto y métodos*, Madrid, Tecnos, 1987.

<sup>22</sup> MARQUINA BARRIO, Antonio: “Opinión pública y política exterior en España (1945-1975)”, *Actos del coloquio de Roma (17-20 de febrero de 1982)*, 1985, p. 45.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 41-58.



como hemos visto, en los asuntos internos–, provocaron que, a pesar de la ampliación de los márgenes de libertad e información y de la consagración de nuevas reglas del juego político que trajo aparejado el nuevo sistema, la opinión pública siguiera teniendo un escaso impacto sobre el control de la política exterior nacional.

De todos modos, y pese a lo dicho, anteriormente hemos destacado que el PSOE trató de aprovechar el rechazo mayoritario que, entre la ciudadanía, generaba la decisión del Ejecutivo de Calvo-Sotelo de incorporar a España en la OTAN, para promover una campaña antiatlantista que desgastara al partido del Gobierno y que les permitiera hacerse con el poder tras la celebración de las elecciones previstas para finales de 1982.<sup>24</sup> Así, la victoria por mayoría absoluta en las mencionadas elecciones parecería así demostrar que, contrariamente a lo señalado, la opinión pública, por medio de la consulta electoral, sí fue capaz de convertirse, tras la llegada de la democracia, en un eficaz mecanismo de control –aunque fuera posterior a la ejecución de las medidas planteadas– sobre la acción que pudiera desarrollar su Gobierno en materia de política exterior y de seguridad y defensa. Esto, además, iría en consonancia con la opinión de Víctor Pérez y Juan Carlos Rodríguez, quienes afirmaron que, el hecho de que los Estados democráticos de derecho depositen la soberanía nacional en la ciudadanía, obliga a sus representantes políticos a articular una política exterior que cuente “con el apoyo razonado y estable de la opinión”.<sup>25</sup>

En todo caso, y a pesar de que, efectivamente, no se pueda negar una cierta incidencia de la cuestión atlántica en el resultado final de las citadas elecciones, ni tampoco la veracidad de la afirmación de Víctor Pérez y Juan Carlos Rodríguez, tal y como podremos observar a lo largo de la investigación, también es igualmente cierto que el tema OTAN no fue un asunto determinante en la victoria socialista de 1982, siendo este solo un elemento más que se añadió a la larga lista de razones –descomposición interna del partido, mala gestión del caso del aceite de colza, etc.– que

---

<sup>24</sup> De hecho, Alfonso Guerra estimaba que el PSOE podría hacerse con hasta dos millones de votos si conseguía articular una campaña anti-OTAN suficientemente mediática. PARDO SANZ, Rosa: “La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?”, *Ayer*, núm. 84, 2011, pp. 73-97.

<sup>25</sup> PÉREZ DÍAZ, Víctor y RODRÍGUEZ, Juan Carlos: *De opciones reticentes a compromisos creíbles. Política exterior y liberalización económica y política: España 1953-1986*, Madrid, ASP Gabinete de Estudios, 1994.

hacían prever una dura derrota de UCD en los comicios de 1982.<sup>26</sup> Es más, y en vista, por ejemplo, del cambio de posición respecto a la OTAN del PSOE tras su llegada al poder y la nueva victoria por mayoría absoluta de este partido en las elecciones generales de 1986, creemos que estamos en disposición de afirmar que la opinión pública fue un actor que, en el ámbito concreto de la política exterior y de seguridad y, al menos durante el marco cronológico aquí establecido, siguió teniendo una capacidad muy limitada –aunque, en todo caso, infinitamente mayor que durante la dictadura– para ejercer un control eficaz sobre la acción del Gobierno.

A nuestro entender, las razones que justifican la afirmación anterior tienen que ver con las características que, durante esos años, se le pueden atribuir a la opinión pública en materia de política de exterior y de seguridad, caracterizándose, esta última, por ser un colectivo desinformado, volátil y muy fácilmente maleable por parte de la clase política y de los medios de comunicación.

Para argumentar tal hipótesis deberíamos referirnos, en primer lugar, a la categoría de sociedad en la que se podría ubicar a la ciudadanía española de aquellos años: la de una sociedad de tipo postmaterial. El politólogo norteamericano Ronald Inglehart, tras haber estudiado la evolución de los valores culturales, económicos y políticos de cuarenta y tres sociedades, expuso que los individuos, una vez que han satisfecho sus necesidades materiales –necesidades básicas– aspiran a los valores postmateriales –vinculados, esencialmente, a los valores propios del Estado del Bienestar–. Por consiguiente, la seguridad, que se encontraría entre los valores primeros, se dejaría de sentir como prioritaria una vez que esta se hubiera satisfecho, especialmente tras el acceso a una forma de organización democrática.<sup>27</sup> El hecho de que la ciudadanía española situara en último lugar a los asuntos internacionales entre los asuntos prioritarios en una tabla de intereses que incluía hasta nueve factores –crisis energética, desigualdades sociales, moralidad en las costumbres, paro, seguridad social, orden

---

<sup>26</sup> JUSTEL, Manuel y LÓPEZ PINTOR, Rafael: “Iniciando el análisis de las elecciones generales de octubre de 1982 (informe de un sondeo postelectoral)”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 20, 1982, pp. 155-170; y CACIAGLI, Mario: “España 1982: las elecciones del cambio”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 28, 1984, pp. 85-118.

<sup>27</sup> INGLEHART, Ronald: *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2002. Obra conocida a través de la breve reseña aparecida en: JORDÁN, Javier: “La democratización de la defensa en España. Parlamento y ciudadanía ante las cuestiones de seguridad internacional”, *Sistema*, núm. 170, 2002, pp. 87-106.

público, terrorismo, autonomías regionales y asuntos internacionales—,<sup>28</sup> da buena muestra de ello.

Esta singularidad, característica, por otra parte, de la mayor parte de los países occidentales, se debería añadir a otros factores más propios de la idiosincrasia de la sociedad española, como, por ejemplo, su escasa cultura exterior. En efecto, la política deliberadamente aislacionista impulsada durante la Restauración, fue alejando a España de los asuntos internacionales y ensimismándola en su política nacional; el desastre del 98, la Guerra Civil —que interrumpió la experiencia republicana— y el auge del franquismo, consolidaron su aislamiento hacia el exterior, lo que, sin duda, contribuyó a que los ciudadanos españoles percibieran con mucha menos preocupación las repercusiones que pudieran tener los acontecimientos internacionales en sus vidas cotidianas que las consecuencias que pudieran generar las políticas internas; de ahí que hubiera un desinterés general por informarse de la política internacional, lo que, a su vez, acabó facilitando que la opinión pública española se convirtiera, en lo que a la política de seguridad se refiere, en un colectivo volátil y maleable. Como indicara Consuelo del Val Cid en *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN* (1996), “no existe mejor caldo de cultivo para la manipulación que entre los desinformados”.<sup>29</sup>

En estas circunstancias, se entiende por qué acontecimientos tan relevantes para el proceso de definición de la política de seguridad española que aquí trataremos, como la CSCE de Madrid, la firma del TNP o, incluso, las negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales con Estados Unidos —en 1988 más de un tercio de los españoles aseguraban no haber escuchado hablar jamás de tales negociaciones—,<sup>30</sup> pasaran ciertamente inadvertidos a los ojos de la opinión pública española.

Además, y lo que resulta más importante, sobre esta base también se comprende por qué un tema propiamente de defensa y de seguridad, como lo fue el proceso de integración de España en la OTAN —referéndum incluido—, pese a acaparar toda la

---

<sup>28</sup> Véase a este respecto los números 6-7 (1979) y 9-12 (1980) de la revista *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*.

<sup>29</sup> VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión...*, p. 263.

<sup>30</sup> Encuesta publicada por *El País* para dar a conocer la opinión de los españoles sobre el acuerdo hispano-americano. Visto en: FAURE, Philippe: *Accord de défense hispano-américain*, 3 de octubre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

atención de la clase política, de los medios de comunicación y de la ciudadanía y acabar convirtiéndose en uno de los eventos nacionales que más expectación despertó a lo largo de toda la década de los ochenta, fue un tema que, si se analiza desde la perspectiva de la evolución de la opinión de la ciudadanía sobre esta cuestión, tenga mejor cabida en una explicación que privilegie las razones más vinculadas a la política interior, frente a aquella que indague en asuntos más relacionados con cuestiones estrictamente asociadas a la seguridad y la defensa.

Por un lado, los medios de comunicación, que actuaron más como “modificadores de opinión” que como instrumentos de información,<sup>31</sup> generaron un alto volumen de información, pero cualitativamente poco relevante, produciendo así “un espejismo en la percepción del grado de información subjetiva de los españoles”,<sup>32</sup> que reconocía estar poco o nada informados sobre las ventajas e inconvenientes de la entrada de España en la OTAN –siendo incluso los porcentajes superiores al 50% en algunos momentos–.<sup>33</sup>

Por el otro, aunque estrechamente relacionado con lo anterior, los partidos de la oposición vieron en la cuestión del referéndum una baza con la que castigar electoralmente al PSOE que, por su parte, trató de aprovechar la buena valoración política de su líder y la volatilidad y maleabilidad de la opinión pública para intentar

---

<sup>31</sup> VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión...*, p. 348. De todos modos, tampoco deberíamos dejar de señalar que los medios de comunicación se constituyeron, tras la llegada de la democracia, en un actor importante en el control de la política de seguridad ejercida por el Gobierno, poniendo en muchas ocasiones a la disposición de la ciudadanía información de relevancia y altamente rigurosa. El hecho de que algunos de los artículos publicados por aquel entonces por periodistas como Carlos Yárnoz -*El País*-, Andrés Ortega -*El País*- o Alberto Míguez -*La Vanguardia* y *ABC*-, hayan servido para constatar o complementar algunas de las informaciones aquí presentadas, es un buen ejemplo de la labor que estos actores tuvieron dentro del ciclo formal de la política de seguridad española de los años ochenta. Para un análisis más amplio sobre los medios de información y su vinculación a la política exterior, véase: FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: *Información y Política exterior en la transición española, 1973-1986*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2015. También del mismo autor, aunque de forma más breve: FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: “Noticias de la nueva España: información y política exterior en la Transición”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (coords.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 89-108; y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: “La influencia de la prensa y de los medios de comunicación en la política exterior de España. Su impacto en la opinión pública española”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Eds. CEU, 2015, pp. 593-618.

<sup>32</sup> VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión...*, p. 226 y 272.

<sup>33</sup> *Ibídem*, p. 264. Respecto a esto, el periodista Luis Olmo llegó a decir que: “se ha llegado a crear un ‘estado de interés’ en el ciudadano de a pie. No quiere decir con ello que hoy día este ciudadano tenga una exacta información de lo que es y significa la Organización del Tratado del Atlántico Norte, de lo que representa para nuestro país la incorporación plena a su estructura militar, y las ventajas y desventajas que de ello resultarían. Tal vez lo peor de todo este contencioso ha sido la falta de una campaña educativa, veraz y completa”. Visto en: MÁRQUEZ REVIRIEGO, Víctor: *Cien españoles y la OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985, p. 169.

convencer a la población, por medio de unos argumentos no siempre rigurosos, de la necesidad de apoyarles en una cuestión –permanencia en la OTAN– sobre la que, solamente unos años atrás, habían adoptado una posición casi totalmente contraria –no ingreso en la Alianza–; de ahí que personas como el periodista Antxón Sarasqueta afirmaran que “la demagogia ha llevado a que el debate nacional sobre esta cuestión se haya convertido en una gran mentira”.<sup>34</sup>

Así pues, y como veremos más detenidamente a lo largo de la investigación, el referéndum –el control popular por excelencia en los regímenes democráticos–<sup>35</sup> sobre la OTAN se convirtió en un ejemplo paradigmático de las dificultades con las que se tuvo que enfrentar la opinión pública para erigirse como un actor verdaderamente eficaz dentro del ciclo formal de la política de seguridad.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 229.

<sup>35</sup> CALDUCH, Rafael: “La política exterior de los Estados”, en PEREIRA, CASTAÑARES Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España: de 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), p. 47.



**CUARTA PARTE**

**ESPAÑA ANTE LAS  
ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES DE  
DEFENSA**





La cuarta parte de la investigación aspira a examinar uno de los elementos que, junto con el desarrollo de las relaciones bilaterales que garantizan la disuasión, conforman el primero de los tres grandes ejes de acción a los que nos hemos referido en la introducción y que creemos que caracterizan a toda política de seguridad de un país: la participación en las alianzas de defensa.

Como resulta lógico pensar, la OTAN, por ser la principal organización militar occidental de la Guerra Fría, acaparará buena parte del análisis que podamos realizar a continuación, especialmente si se tiene en cuenta la intensidad y relevancia que, durante los años aquí estudiados, tuvieron las relaciones entre España y la Alianza Atlántica. De esta manera, y en primer lugar, examinaremos todos aquellos aspectos que determinaron la evolución de dichas relaciones y que, en buena medida, marcaron el devenir de la política de seguridad española, en ese período clave para la definición y concreción de esta última que va, desde el momento en que el Partido Socialista llegó al poder, en octubre de 1982, hasta la celebración, en marzo de 1986, del referéndum que el Ejecutivo de Felipe González convocó sobre la permanencia de España en la OTAN.

A continuación, abordaremos el proceso de negociación establecido entre las autoridades españolas y las de la Alianza Atlántica para, una vez producido el citado referéndum, y sobre las condiciones acordadas en el mismo, conocer cómo quedó finalmente establecido el modelo de participación que, en adelante, debería adoptar España en el seno de la OTAN.

Por último, examinaremos las vicisitudes de las relaciones mantenidas entre España y la otra gran organización occidental de defensa durante la década de los ochenta, la Unión Europea Occidental (UEO), cuya importancia para el análisis de la política de seguridad socialista de aquellos años no se puede desdeñar, habida cuenta del proceso de revitalización experimentado por la citada organización a partir de 1984 y el alto grado de interés de los diferentes Gobiernos del PSOE por participar en ella.



## CAPÍTULO V

# LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y LA OTAN HASTA LA CELEBRACIÓN DEL REFERÉNDUM (1982-1986)

### 1.- LA POLÍTICA DEL GOBIERNO SOCIALISTA ANTE LA OTAN EN SUS INICIOS (1982-1984)

La trascendencia pública y mediática que adquirió el proceso de incorporación de España a la OTAN durante el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo,<sup>1</sup> hacía prever que dicha cuestión se convertiría en uno de los temas más recurrentes de la campaña socialista para las elecciones generales de octubre de 1982. Sin embargo, ya desde un primer momento, algunos de los responsables del Comité Federal del PSOE –que se encargaba de definir la plataforma electoral del partido– dudaron sobre la conveniencia de aludir en su programa al asunto de la OTAN y, muy especialmente, de especificar su compromiso de convocar un referéndum en torno a esta; algo sobre lo que, hasta el propio Fernando Morán, ideólogo de la campaña antiatlantista durante los años 1981 y 1982, mostró una cierta reticencia; siendo, finalmente, Felipe González, secretario general del partido, quien tuvo la última palabra en la decisión de adoptar un compromiso de tal calibre.<sup>2</sup>

De este modo, el Partido Socialista prometió que, en caso de conseguir la victoria en las elecciones, congelaría la adhesión de España a la estructura militar de la OTAN y convocaría un referéndum para que fuera la ciudadanía quien decidiera sobre la posición que debiera adoptar el país respecto a la citada organización. Los términos exactos en los que se expresó el PSOE fueron los siguientes:

“El Gobierno trabajará para lograr un mayor techo de autonomía para España, desvinculándola progresivamente en el plano militar del Bloque del Atlántico Norte. En consecuencia, y en la línea ya expresada anteriormente por el PSOE, en un primer

---

<sup>1</sup> Para Javier Rupérez, “la decisión con más carga ideológica que España ha podido tomar desde la adopción del texto constitucional en 1978 y tras la muerte del general Franco en 1975”. RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986, p. 10.

<sup>2</sup> MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, pp. 22-23.

momento y como medida inmediata, se congelarán las negociaciones para la integración en la organización militar. En un segundo momento, se mantendrá el compromiso contraído por el PSOE de convocar un referéndum para que sea el pueblo español el que decida acerca de nuestra pertenencia a la OTAN”.<sup>3</sup>

En definitiva, la cuestión atlántica era finalmente planteada en el programa electoral, aunque con unos términos muy ambiguos.<sup>4</sup> Es cierto que se especificaba de forma clara la convocatoria de un referéndum, si bien no se detallaban ni las fechas, ni las condiciones, ni la postura del partido en torno al mismo. De la misma forma, tampoco se concretaba en qué consistiría la interrupción de las negociaciones para la integración en la Alianza, dado que el concepto de “estructura militar integrada” no estaba definido como tal en ningún texto oficial de la organización.<sup>5</sup> La progresiva desvinculación “en el plano militar del bloque del Atlántico Norte” a la que se hacía mención al comienzo del párrafo citado podía hacer pensar que, efectivamente, la postura del Partido Socialista, una vez en el poder, sería coherente con la adoptada durante su etapa en la oposición y promovería la salida de España de la organización. No obstante, las declaraciones realizadas por los distintos miembros socialistas durante la campaña no contribuyeron a esclarecer la cuestión, limitándose estos últimos a señalar que no se incumpliría ninguna de las cláusulas establecidas en el programa.<sup>6</sup>

Así, la incontestable victoria socialista en las elecciones celebradas el 28 de octubre de 1982, abrió una etapa de incertidumbre acerca de la posición que el nuevo Gobierno decidiría adoptar en torno a la Alianza Atlántica. El hecho de que el 8 de diciembre de ese mismo año estuviera prevista la celebración de la sesión de invierno del Consejo del

---

<sup>3</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 47.

<sup>4</sup> No obstante, tampoco debería sorprender en exceso la ambigüedad del programa electoral socialista. Como muy acertadamente destacara Gregory Raymond, tradicionalmente, los políticos y los partidos han evitado la formulación rigurosa de sus objetivos en materia de política exterior y de seguridad, permitiéndose, así, conseguir una mayor flexibilidad en su práctica política, condicionada, como en el caso aquí señalado, por los compromisos anteriores y por la inestabilidad de las políticas, que se modifican constantemente en función de los cambios coyunturales. RAYMOND, Gregory A.: “Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy”, en HERMANN, Charles, KEGLEY, Charles W. y ROSNEAU, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Nueva York, Herper Collins Academic, 1987, pp. 96-110.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo: “Si el PSOE gana por mayoría absoluta replanteará la permanencia en la OTAN”, *El País*, 11 de septiembre de 1982; “El PSOE desvinculará a España de la estructura militar de la OTAN”, *El País*, 17 de septiembre de 1982; “Felipe González: ‘El Gobierno socialista no podrá solucionar todos los problemas a la vez’”, *El País*, 17 de septiembre de 1982; o “La OTAN y la campaña electoral en España”, *El País*, 2 de octubre de 1982.

Atlántico Norte –principal órgano político de la OTAN–, obligó al Ejecutivo de Felipe González, oficialmente constituido el 3 de diciembre, a discutir en la primera reunión del Consejo de Ministros la posición que, en adelante, debiera mantener España en el seno de la organización.

La mencionada sesión ministerial reflejó la disparidad de opiniones que en un primer momento existió en torno a esta cuestión. Así, mientras que algunos de los miembros del Gobierno abogaron por la denuncia del acuerdo de adhesión a la Alianza, otros optaron por una vía de actuación intermedia. Finalmente, Fernando Morán y José Manuel Allendesalazar, ministro de Asuntos Exteriores y director general de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, respectivamente, elaboraron un texto en el que se establecieron dos premisas que vinieron a ratificar lo establecido en el programa, pero que siguieron sin esclarecer ninguna de las ambigüedades ya descritas: 1) que era preciso detener el proceso de integración en la organización militar mientras no se llevara a cabo un estudio profundizado de la situación estratégica en relación con la Alianza Atlántica; y 2) que era necesario anunciar a los aliados que el propósito del Ejecutivo socialista era celebrar un referéndum para decidir sobre la continuidad o no de España en la OTAN.<sup>7</sup>

En estas circunstancias, el 8 de diciembre de 1982, ante el Consejo Atlántico, el ministro de Asuntos Exteriores español realizó una intervención “firme pero mesurada” en la que, sin pronunciar la palabra referéndum, subrayó que el Gobierno precedente no había tenido en cuenta plenamente la voluntad popular y que el nuevo Ejecutivo se sentía obligado a respetar las obligaciones contraídas en la campaña electoral. Asimismo, indicó que el Ejecutivo socialista había decidido que España congelaría las negociaciones de ingreso en la estructura militar de la organización hasta que se concluyera un proceso de reflexión interna sobre la cuestión.<sup>8</sup>

De todos modos, para tratar de tranquilizar a los aliados, Morán aseguró al mismo tiempo que, mientras se produjera este proceso, España se mantendría como un aliado seguro, fiel y cooperador, apostando por la aplicación de una política de “*chaise chaude*” –“silla caliente”–, consistente en no abandonar los órganos a los que España ya

---

<sup>7</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 23-27.

<sup>8</sup> VIGNAL-TUFFELLI: *Session ministérielle de l'Alliance Atlantique : 9-10 décembre*, 12 de diciembre de 1982, CADLC, Caja 5752, Carpeta “Affaires militaires. OTAN, communiqués et sessions ministérielles”; y MARTINET: *Session ministérielle du Conseil Atlantique*, 13 de diciembre de 1982, CADLC, Caja 5752, Carpeta “Affaires militaires. OTAN, communiqués et sessions ministérielles”.

se había incorporado previamente –Consejo del Atlántico Norte, Comité Militar, Comité de Planes de Defensa y Grupo de Planes Nucleares, esencialmente–, aun ejerciendo en ellos un papel meramente pasivo u observador.<sup>9</sup>

De esta forma, el Ejecutivo socialista encontraba un primer equilibrio entre su voluntad de mantener una actitud prudente en el seno de la organización atlántica y su intención de respetar los compromisos adquiridos en campaña. Es más, se podría considerar, como así lo han hecho algunos autores y protagonistas,<sup>10</sup> que, con este gesto, el PSOE empezaba a aplicar de manera inmediata la primera promesa que en torno a la OTAN había enunciado en su programa electoral –congelación de la integración española en la estructura militar–. Mientras, para que se produjera el cumplimiento de la segunda –la convocatoria del referéndum atlantista–, hubo que esperar hasta marzo de 1986.

Entre las razones argüidas por los principales protagonistas socialistas del momento para justificar este largo compás de espera destacamos la supuesta indefinición del Gobierno de Felipe González y de su partido acerca de esta cuestión; una indefinición que llegó incluso a provocar que el tema de la OTAN quedara relegado de la vida política hasta el otoño de 1984, fecha en la que, como veremos, el PSOE, tras un “período de reflexión”,<sup>11</sup> adoptó públicamente una postura conjunta favorable a la permanencia de España en la Alianza Atlántica en un futuro referéndum. Entretanto, entre diciembre de 1982 y octubre de 1984, el Gobierno socialista llevó a cabo una intencionada estrategia política de confusión, consistente en la alternancia de

---

<sup>9</sup> Buena muestra de ello fue la abstención española en la firma del comunicado conjunto con el que se puso término a la reunión del Consejo Atlántico. *Entretien entre le ministre et son collègue espagnol M. Moran à La Celle Saint-Cloud le 11 janvier 1983*, 13 de enero de 1983, CADLC, Caja 5170, Carpeta “Journées de travail franco-espagnoles. La Celle-Saint-Cloud. 10-11 janvier 1983”.

<sup>10</sup> En este sentido, véase, por ejemplo: LEMUS, Encarnación y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política exterior”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España: de 1800 hasta hoy*. Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), pp. 659-685; o ARENAL, Celestino: *Política exterior de España y relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid, Fundación Carolina, 2011, pp. 69-104. También, desde el lado de los protagonistas: MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 27-30; GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos. Memorias 1982-1991*, Barcelona, Espasa Libros, 2006, pp. 179-183 y 230-240; *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE; y *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE.

<sup>11</sup> Más concretamente, Fernando Morán habló en sus memorias de “un proceso de maduración propio”. MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 370. Otros protagonistas de la época han hablado en términos parecidos: *Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE; *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE; y *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE.

declaraciones y actos a favor y en contra de la permanencia de España en la OTAN: la “ambigüedad calculada”.<sup>12</sup>

En cualquier caso, a la luz de la documentación consultada, consideramos que estas afirmaciones deberían ser revisadas o, cuanto menos, matizadas: tanto las que aluden a que la indefinición general de los miembros del Ejecutivo socialista en torno a la OTAN les obligó a emprender, entre los años 1982 y 1984, un proceso de reflexión interno –“ambigüedad calculada”–, como las que concluyen que en 1982 se produjo una congelación de la posición española en la Alianza que se mantuvo invariable hasta 1986.

En lo concerniente a la “ambigüedad calculada”, hay que reconocer que existían ciertos elementos que sí evidenciaban una cierta indefinición y que, efectivamente, obligaban al Gobierno a valorar el proceso atlantista más detenidamente, con el fin de no adoptar medidas de forma precipitada e irreflexiva. El primero de ellos hacía referencia a la escasa formación en los asuntos atlánticos de gran parte del equipo de trabajo socialista del Ministerio de Asuntos Exteriores. Anteriormente hemos tratado de demostrar que, durante los primeros años de la década de 1980, la campaña anti-OTAN del PSOE adoleció de un exceso de idealismo y de una escasez de especialistas a la hora de elaborar los informes del partido sobre dicha cuestión. Esta situación parece que se repitió una vez en el Gobierno, puesto que, como reconociera el, a la sazón, asesor de Fernando Morán, Ángel Viñas, en el Ministerio de Exteriores solo había cuatro personas con conocimientos sobre política de seguridad internacional: Carlos Fernández Espeso, Nuño Aguirre de Cárcer, José Manuel Allendesalazar y el propio Ángel Viñas, aunque este último a un nivel más académico.<sup>13</sup> Si bien deberíamos tomar con una cierta precaución estas declaraciones, dado que en ellas también se puede observar un intento de justificar algunas de las ambigüedades que caracterizaron la política exterior socialista durante sus primeros años, no dejan de confirmar lo que habíamos detectado previamente en sus años en la oposición.

---

<sup>12</sup> CHUECA, Enrique: “Guerra reconoce que el Gobierno actuó con ‘ambigüedad calculada’ ante la consulta”, *El País*, 3 de marzo de 1986. En cambio, Fernando Morán no es del todo partidario del concepto de ambigüedad calculada, “término que a mí nunca me gustó demasiado, porque implicaba una cierta sensación de ocultación de realidades que habrían de corregirse; lo cual implicaba una idea de adaptación, al menos parcial a presiones interiores o exteriores, cuando en lo que estábamos desde la definición de diciembre de 1982 era en un proceso de maduración propio”. Como veremos, si bien es cierto que no hubo una adaptación por presiones interiores o exteriores, al menos no de forma determinante, sí hubo ocultaciones a la ciudadanía. MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 370.

<sup>13</sup> *Entrevista a Ángel Viñas*, 22 de mayo de 2011, AODITE.

Asimismo, la gran diversidad de opiniones que, sobre la cuestión atlantista, existía en el seno del partido y dentro del propio Ejecutivo, hacía necesaria esa ambigua toma de posición. Las discusiones en la primera reunión del Consejo de Ministros sobre la postura a adoptar en torno a la OTAN constataron esta circunstancia. De hecho, la disparidad de opiniones no se limitó exclusivamente a un nivel interno, sino que también se escenificó en distintas ocasiones en los medios de comunicación. A este respecto, son muy significativas las declaraciones realizadas en *El País*, en julio de 1983, por el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, quien defendió que, bajo su punto de vista, España no debía permanecer en la OTAN; declaraciones que fueron refrendadas, días más tarde, por los ministros de Cultura –Javier Solana–, de Educación –José María Maravall–, de Sanidad –Ernest Lluch– y de Obras Públicas y Urbanismo –Julián Campo–.<sup>14</sup>

En un lugar intermedio, se encontraba Fernando Morán. Ya hemos explicado en el capítulo III que, pese a su posición antiatlantista durante su etapa en la oposición, Morán, tras su llegada a la cartera de Exteriores, actuó con bastante pragmatismo y defendió, como también se observará en este apartado, la permanencia de España en la OTAN. En cualquier caso, también es cierto, por otra parte, que lo hizo con una posición particular, en la que el ministro, a diferencia de su presidente, abogaba por un modelo español particular dentro de la OTAN –pero muy similar al francés–, que implicaba, entre otras cosas, la salida de España del Comité Militar de la Alianza, en el que el país ya participaba desde el momento de su ingreso, en mayo de 1982.

Del otro lado, podemos situar al ministro de Hacienda, Economía y Comercio, Miguel Boyer, y al ministro de Defensa, Narcís Serra. Boyer consideraba una contradicción abanderar una política económica de corte europeísta y liberal y otra defensiva de carácter neutralista. Mientras, Serra, además de compartir las ideas del equipo económico, veía en la OTAN una ventana de oportunidades para la industria de defensa española y para la profesionalización de las Fuerzas Armadas.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> “Alfonso Guerra reitera que España no debe permanecer en la OTAN”, *El País*, 17 de julio de 1983; y ROLDÁN, Julián: “Los ministros Solana, Maravall, Lluch y Campo coinciden con Guerra en que España no debe permanecer en la OTAN”, *El País*, 20 de julio de 1983.

<sup>15</sup> SCHOUTHEETE, Philippe de: *Conversation avec Serra, ministre Défense*, 8 de noviembre de 1983, Archives Diplomatiques du Royaume de Belgique (en adelante, ADRB), Caja 17980, Carpeta “Madrid 1/6/83-30/12/83”.



En todo caso, y pese a lo dicho, consideramos que el período 1982-1984 no se debería interpretar como una etapa de reflexión del Gobierno acerca de qué posición adoptar respecto a la OTAN, como así lo han tratado de exteriorizar posteriormente algunos de los protagonistas de aquel Ejecutivo,<sup>16</sup> sino que, como demostraremos a continuación, fue un período en el que el principal representante del Gobierno, Felipe González, que ya tuvo claro desde un primer momento que España debía permanecer en la OTAN, trató de imponer progresivamente sobre el conjunto de su Ejecutivo la postura atlántica que él mismo había adoptado con anterioridad; de ahí que consideremos que la “ambigüedad calculada” no fue en realidad una fase de maduración propia, sino una etapa de sometimiento de las diferentes posturas de los miembros del Gobierno acerca de la Alianza a la posición del presidente, siendo la única indefinición/ambigüedad, la de cómo presentar a la opinión pública la necesidad de permanecer en la OTAN.

En este sentido, desde la historiografía española, habitualmente se ha hecho referencia a las declaraciones que, en mayo de 1983, realizó el presidente socialista en Bonn con motivo de su visita al canciller alemán Helmut Kohl, para marcar el punto de partida de la posición pro-atlantista de González.<sup>17</sup> Allí, el presidente de Gobierno español afirmó sentirse solidario con el despliegue de los “euromisiles” de la OTAN sobre la RFA;<sup>18</sup> algo que, por otra parte, no gustó ni al SPD, que en el otoño de 1982 había abandonado el Gobierno de la RFA como consecuencia de la crisis interna generada por esta cuestión, ni a la propia Internacional Socialista, presidida por el también socialdemócrata alemán, Willy Brandt. Del mismo modo, las declaraciones del jefe de Gobierno socialista tampoco contaron con la aprobación de su vicepresidente, Alfonso Guerra, ni con la de su ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán –que llegó incluso a abandonar Bonn antes de lo previsto como reacción a la postura allí adoptada por González–, ya que estas iban en contra de lo establecido en el programa

---

<sup>16</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 370; *Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE; *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE; y *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE.

<sup>17</sup> RUPÉREZ RUBIO, Javier: “Diez años asomados al mundo”, en RUPÉREZ, Javier y MORO, Carlos: *El decenio González*, Madrid, Fundación Humanismo y Democracia/Ediciones Encuentro, 1992, p. 27; PARDO SANZ, Rosa: “La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?”, *Ayer*, núm. 84, 2011, p. 87; o MATEOS, Abdón: “Los socialistas españoles y la cuestión atlántica hasta el referéndum de 1986”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 62-63

<sup>18</sup> COMAS, José: “Felipe González apoya el despliegue de los euromisiles”, *El País*, 4 de mayo de 1983.

electoral de 1982 y se interpretaban como un apoyo claro por parte del presidente español a la OTAN.<sup>19</sup>

En efecto, más allá de la posible vinculación que Felipe González pretendiera realizar entre su apoyo a la doble decisión de la Alianza Atlántica y la influencia que la RFA pudiera ejercer en el desbloqueo de las negociaciones de España con los Estados miembros de la CEE para acceder al Mercado Común,<sup>20</sup> parece evidente que estas declaraciones constatan que el máximo representante del Gobierno socialista, Felipe González, tuvo claro, casi desde un primer momento, que España debía permanecer vinculado a la Alianza Atlántica. La documentación consultada ha venido a reafirmar este hecho, pero también nos ha permitido demostrar que la posición adoptada por el presidente socialista en Bonn fue resultado de una decisión personal que este había tomado incluso desde antes de su llegada al poder; decisión que, en ningún caso, se vio influida por el antiatlantismo de gran parte de su Ejecutivo, quien, en consecuencia, no tuvo más remedio que asumir como propia la postura del presidente.

A este respecto son muy significativos varios documentos procedentes de la embajada francesa en España. El primero de ellos hace referencia a las precisiones que les hicieron algunos militares de la plana mayor del Ejército español a sus homólogos franceses en una reunión de los Estados Mayores de ambos países celebrada en junio de 1982. En la misma, las autoridades militares españolas aseguraron que el Partido Socialista, en caso de acceder al poder, no pondría en entredicho la presencia de España en la OTAN, a pesar de que las intenciones mostradas en campaña hubieran sido otras.<sup>21</sup>

Esta posición fue confirmada más tarde por el propio González, ya habiendo sido investido este presidente del Gobierno. Así, en una reunión celebrada el 15 de septiembre de 1983 con el embajador francés en Madrid, Pierre Guidoni, González indicó que el referéndum tenía como fecha prevista comienzos de 1985 y que en el mismo se sometería a voluntad popular dos preguntas: 1) ¿Debe España denunciar el Tratado de Washington y salir de la Alianza Atlántica?; 2) Si España permanece en la

---

<sup>19</sup> En concreto, el programa electoral de 1982 del Partido Socialista respecto a los “euromisiles” decía lo siguiente: “El PSOE propone, en consecuencia, la necesidad de eliminar del espacio europeo todos los misiles de alcance medio y apoyar la reanudación de negociaciones para la reducción de armamentos entre las grandes potencias [...]” PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 45.

<sup>20</sup> Respecto a esta posible vinculación véase, por ejemplo: PARDO SANZ, Rosa: “La política exterior...”, p. 87; o PARDO SANZ, Rosa: “España y el mundo”, *Historia del Presente*, núm. 26, 2015, pp. 115-132.

<sup>21</sup> DELAYE, Raoul: *Visite présidentielle. Politique de défense (2)*, 14 de junio de 1982, CADLC, Caja 5176, Carpeta “Visite du président de la République en Espagne. 22 au 24 juin 1982”.

Alianza, ¿debe formar parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte? De la misma forma, el político andaluz afirmó que el PSOE promovería el “no” en las dos preguntas, aunque admitía que esta reflexión podría evolucionar en función de los acontecimientos de la política interior del país o en virtud de posibles modificaciones de la situación internacional.<sup>22</sup> Esto, además, entraría en sintonía con lo visto en un informe de la CIA sobre España, en el que se aseguraba que Fernando Morán y Julio Feo –secretario general de la Presidencia del Gobierno entre 1982 y 1987– habrían sido los encargados de redactar, ya en abril de 1983, el primer borrador del referéndum.<sup>23</sup>

Igualmente, en marzo de ese mismo año, en el contexto de las negociaciones de España con Estados Unidos en el marco de la CSCE, por las que el Gobierno socialista pretendía flexibilizar la postura americana para así firmar el documento de clausura lo antes posible, Gabriel Mañueco, embajador español en Washington, animó a la delegación norteamericana a renunciar a algunas de las exigencias requeridas para aceptar el documento final, arguyendo que, en caso de no hacerlo, la opinión pública española podría acusar al Gobierno socialista de ser parcialmente responsable del bloqueo y, por consiguiente, de participar en la política de confrontación propia de la Guerra Fría, afectando, a su vez, a la ya deteriorada imagen de Estados Unidos en España y dificultando así la capacidad del Ejecutivo del PSOE de modular la opinión de la ciudadanía en materia de seguridad.<sup>24</sup> En este sentido, en una reunión celebrada algunas semanas más tarde, España mostró su “extrema inquietud” por la enrocada posición de los americanos, recordándoles que la pronta conclusión de la reunión se hacía necesaria para que el Gobierno socialista pudiera tener un elemento más con el que justificar a sus ciudadanos, cada vez más próximos a las tesis pacifistas, su decisión de defender el mantenimiento de España en la OTAN en el referéndum que debería celebrarse en los próximos años.<sup>25</sup>

En cualquier caso, el documento más paradigmático en torno a la consideración del período de “ambigüedad calculada” como un proceso de imposición de la postura de González respecto a la que pudieran tener otros miembros del Ejecutivo –y no como

---

<sup>22</sup> GUIDONI, Pierre: *Entretien avec González*, 17 de septiembre de 1983, CADLC, Caja 5169, Carpeta “Consultations politiques franco-espagnoles”.

<sup>23</sup> *Spain: Gonzalez Moves Closer to a Policy on NATO*, 21 de junio de 1984, CREST.

<sup>24</sup> GUIDONI, Pierre: *Réunion de Madrid, l’Espagne et la CSCE*, 25 de marzo de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>25</sup> GUIDONI, Pierre: *Réunion de Madrid. Attitudes occidentales*, 19 de abril de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

una fase de reflexión o de maduración propia—, es el informe elaborado por el diplomático belga en Madrid, Philippe de Schoutheete, tras el encuentro que, en noviembre de 1983, mantuvo Narcís Serra con los embajadores de los países miembros de la CEE en España.<sup>26</sup> En la mencionada reunión, el ministro de Defensa español aseguró que la posición de su Gobierno en torno a la OTAN no era ambigua, sino “intencionadamente confusa”. Así, y siempre según Serra, el Ejecutivo socialista habría demostrado, ya desde la reunión del Consejo Atlántico de diciembre de 1982, su voluntad por permanecer en la Alianza, aun a coste de emprender una estrategia de confusión que permitiera al Gobierno adoptar una posición que, en efecto, “era radicalmente contraria a la que predicaba en la oposición”.<sup>27</sup> Sorprendidos por tales declaraciones, algunos embajadores le preguntaron a Serra si esa era la opinión del conjunto del Ejecutivo, a lo que este les respondió que obviamente no, pero que sí era la posición que había adoptado el presidente y que, en consecuencia, esta última era la única que importaba.<sup>28</sup>

En definitiva, pese a que el relato elaborado por los protagonistas socialistas —y adoptado, en cierta medida, por una parte de los especialistas sobre este asunto—<sup>29</sup> haya señalado que, entre 1982 y 1984, el conjunto del Gobierno del PSOE experimentó una fase de ambigüedad en la que no tuvo precisada su posición atlantista hasta bien entrado el año 1984, parece ser que no fue así y que, al menos el principal responsable en la toma de decisiones sobre política exterior, Felipe González, sí demostró, desde el inicio de su mandato —e incluso antes—, que adoptaría una postura favorable al mantenimiento de España en la Alianza. De esta forma, esa “ambigüedad calculada” no fue realmente

---

<sup>26</sup> SCHOUTHEETE, Philippe de: *Conversation avec Serra, ministre Défense*, 8 de noviembre de 1983, ADRB, Caja 17980, Carpeta “Madrid 1/6/83-30/12/83”.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> En este sentido, también cabría decir que, en junio de 1983, el director español de la Dirección General de Política Exterior para Europa y Asuntos Atlánticos, Mariano Berdejo, ya aconsejaba al propio Philippe de Schoutheete que era conveniente que los aliados no se fijaran en exceso en las posibles contradicciones que se observaran en las diferentes declaraciones que, en torno a la OTAN, pudieran hacer los responsables españoles —ya que estas obedecían más bien a necesidades propias de la política interior—, sino que atendieran a todo lo que sobre este asunto pudiera decir Felipe González. SCHOUTHEETE, Philippe de: *Visite Moran à Moscou*, 7 de junio de 1983, ADRB, Caja 17980, Carpeta “Madrid 1/6/83-30/12/83”.

<sup>29</sup> Por ejemplo: MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: “La política exterior en la transición y la democracia (1976-1996)”, en DÍAZ GIJÓN, José R., FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato, GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Manuel Jesús, MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio y SOTO CARMONA, Álvaro: *Historia de la España actual 1939-1996: autoritarismo y democracia*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 327-337; PORTERO, Florentino: “La política de seguridad, 1975-1988”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 491-494; o LEMUS, Encarnación y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política...”, pp. 673-679.

más que un proceso liderado por el presidente español, por medio del cual tratar de ir convenciendo progresivamente a los miembros del partido y, muy especialmente, al conjunto del Ejecutivo, de la necesidad de permanecer en la OTAN para, finalmente, estar en disposición de justificar ante la opinión pública el cambio de posición adoptado a este respecto por el PSOE.

Por otro lado, también cabría matizar las afirmaciones que señalan que, inmediatamente después de su llegada al poder, el Partido Socialista congeló la posición española en la OTAN hasta que la ciudadanía, vía referéndum, pudiera decidir cuál tenía que ser el grado de relación que debieran tener España y la Alianza Atlántica. De esta forma, bajo nuestro punto de vista, no podríamos hablar de una fase de congelación, sino más bien de un proceso de ralentización.

Tal y como hemos señalado con anterioridad, el Ejecutivo socialista evitó aplicar una política atlantista de “silla vacía”, puesto que desde este último se consideraba que, dada la difícil situación internacional del momento, abandonar los órganos atlánticos en los que España ya participaba podría ser tomado como una afrenta por parte del resto de aliados; de ahí que el Gobierno, en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de diciembre de 1982, anunciara que se mantendría como un aliado fiel, seguro y cooperador. Sin embargo, esto no impidió, como también hemos indicado anteriormente, que el Ejecutivo del PSOE asegurara ante el resto de países miembro de la Alianza que España congelaría su integración en la estructura militar de la OTAN hasta que concluyera un proceso de reflexión interna sobre la cuestión.

Inicialmente, esta posición inquietó al resto de Estados miembros de la organización, que temían que España pudiese acompañar a Grecia en la aplicación de una política exterior crítica hacia la Alianza Atlántica. En este sentido, cabe recordar que, el entonces primer ministro griego, Andreas Papandreu, había alcanzado el poder en octubre de 1981 como consecuencia, en gran parte, de un discurso crítico hacia la CEE, Estados Unidos y la Alianza Atlántica. Gran parte de la opinión pública griega responsabilizaba a Estados Unidos y a la OTAN de haber permitido –e incluso favorecido– el golpe de Estado de 1967, que dio comienzo a una dictadura –dictadura de los coroneles– que se extendió hasta 1974. De esta manera, Papandreu aprovechó el antinorteamericanismo y antiatlantismo de la opinión pública para anunciar su

compromiso por llevar a cabo una renegociación de las bases norteamericanas en suelo griego y una revisión de las relaciones con la OTAN en caso de llegar al poder.<sup>30</sup>

Así, las similitudes entre el caso griego y el español, hicieron temer a los aliados que ambos países llegaran a aplicar una política exterior análoga hacia la OTAN. Sin embargo, España rápidamente trató de desmarcarse de la posición adoptada por la República Helénica, insistiendo, desde un primer momento, en que el Gobierno español no imitaría la política exterior aplicada por Grecia, dado que, en palabras del propio Morán, los españoles eran “menos dependientes y estaban menos desengañados” que los griegos.<sup>31</sup>

Por consiguiente, desde su llegada al poder, el Ejecutivo socialista trató de mostrarse como un aliado fiel y no como un socio incómodo. Es más, la firme decisión de González de permanecer en la OTAN, más allá de lo que pudiera pensar la opinión pública y otros miembros del Gobierno y del partido, hizo que el PSOE rápidamente cambiara su posición aparentemente firme en torno a la promesa electoral de congelar su participación en la estructura militar de la organización, hasta llegar a transgredirla o, cuanto menos, a forzar su interpretación.

A este respecto, es interesante destacar el informe elaborado por el representante permanente de Estados Unidos en la OTAN, David M. Abshire, en los días previos a la celebración del referéndum.<sup>32</sup> En el mismo, se hacía un repaso de la participación española en la Alianza durante los años 1982 y 1986. En líneas generales, Abshire señalaba que la actividad española variaba de un comité a otro y que sus representantes eran miembros fieles, pero poco activos, especialmente en aquellos comités dedicados a la defensa aliada, como el Comité de Planes de Defensa y el Grupo de Planes Nucleares,

---

<sup>30</sup> En torno a la política exterior griega durante estos años véase: LOULIS, John C.: “Papandreou’s Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, núm. 63, 1984/1985, pp. 375-391.

<sup>31</sup> *Entretien entre le ministre et son collègue espagnol M. Moran à La Celle Saint-Cloud le 11 janvier 1983*, 13 de enero de 1983, CADLC, Caja 5170, Carpeta “Journées de travail franco-espagnoles. La Celle-Saint-Cloud. 10-11 janvier 1983”. Véase también a este respecto: GODECHOT, Thierry: *Entretiens entre le Sous-Secrétaire d’État espagnol aux affaires extérieures et le Secrétaire Général: l’Alliance Atlantique et la question de Gibraltar*, 15 de abril de 1983, CADLC, Caja 5169, Carpeta “Entretiens entre le Secrétaire Général, M. Gutmann, et le Sous-Secrétaire espagnol aux affaires extérieures, M. Ojea. 13 avril 1983”.

<sup>32</sup> ABSHIRE, David: *Spain and NATO: Extent of Current Integration*, marzo de 1986, Ronald Reagan Library (en adelante, RRL), Caja 90900, Carpeta “European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records”. En términos muy similares a los que nos referiremos a continuación, aunque de modo mucho más resumido, se expresó también el representante permanente de Francia en la OTAN entre 1984 y 1987: CURIEN, Gilles: *L’Espagne et l’Alliance Atlantique*, 10 de febrero de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Référendum sur l’OTAN en Espagne 1986”.

donde asumía un papel modesto o de simple observador, que no les impedía, por otra parte, acceder a documentación confidencial. La delegación española tampoco respondía a los cuestionarios de planes de defensa –ya que estos tenían relación con la defensa aliada–, ni sus planes eran objeto de revisión anual, al elaborarse de manera independiente a los de la OTAN –si bien se relacionaban con los del Comité de Planes de Defensa–.

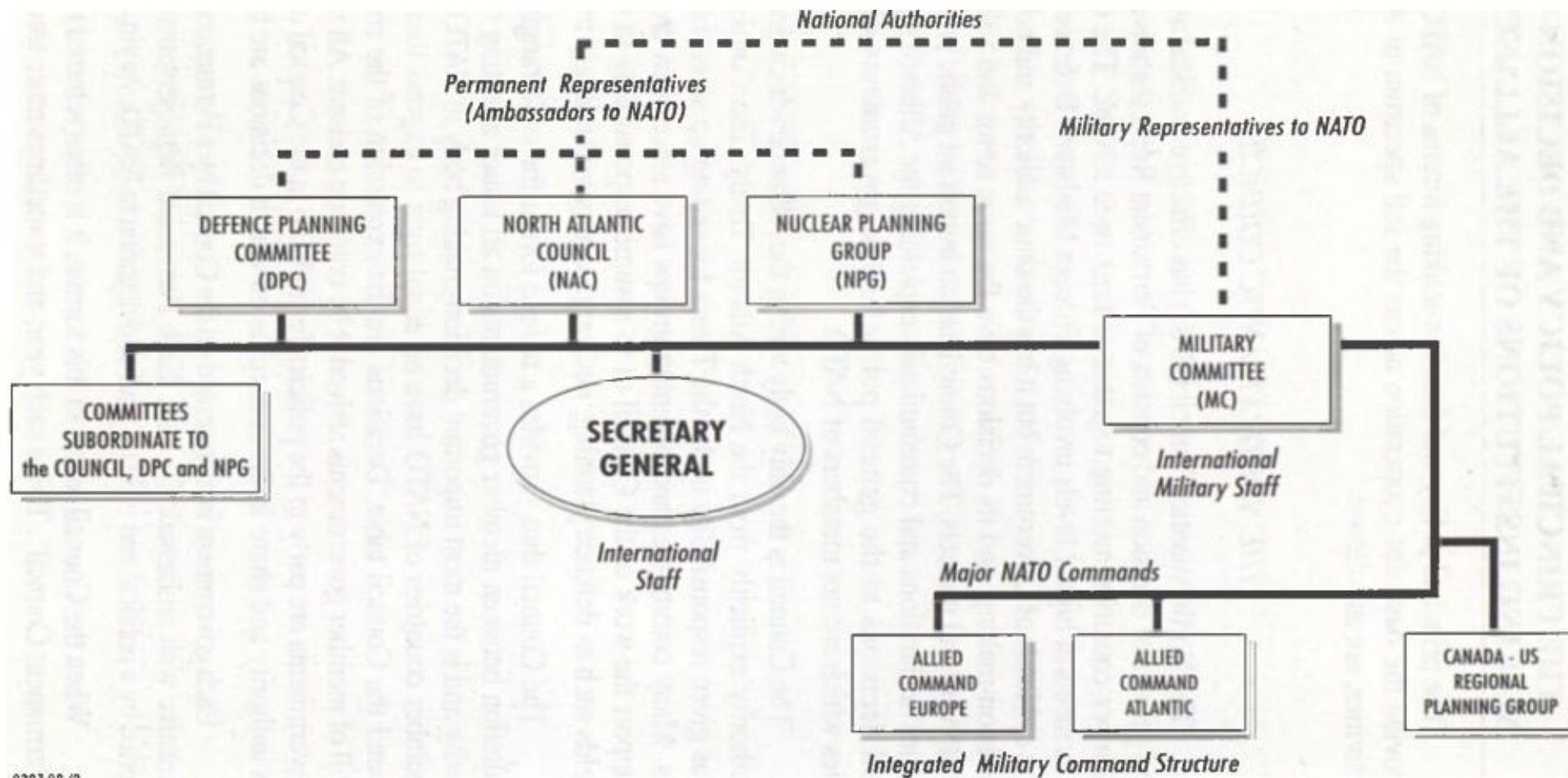
Otros órganos menores en los que, salvo excepciones,<sup>33</sup> España no tenía una representación activa por estar en relación con la defensa integrada eran: el de la Planificación Civil de Emergencia (SCEPC) y sus comités subordinados de petróleo, comida y agricultura, industria, comunicaciones civiles, aviación y defensa civil, donde participaba como observador; y el de la Junta de Planificación para el Transporte Oceánico, la Junta de Planificación para el Transporte dentro del Continente Europeo y los programas *Aircraft* y *Skipe Commitment*, en los que no tenía participación alguna.<sup>34</sup> Algo similar sucedía con los órganos vinculados a cuestiones militares presupuestarias, de logística o de infraestructura, en los que tenía un papel residual como país observador, participando de forma pasiva en la Conferencia de Logística o en algunos comités logísticos subordinados a esta –como los referentes al petróleo o la financiación–. En lo concerniente a las comunicaciones y la electrónica, su participación era igualmente limitada, pese a ser miembro del Comité de Comunicaciones y del Comité de Sistemas de Información y estar representada en el Comité de Alertas (vid. Figura 1 y 2).

---

<sup>33</sup> España sí tenía una participación activa en el grupo *ad hoc* sobre transporte marítimo y de tierra en el Mediterráneo.

<sup>34</sup> Para un mayor desarrollo sobre los diferentes órganos de la OTAN y las funciones que estos cumplen véase: VV.AA.: *The NATO Handbook...*, pp. 33-56; y SALAS LÓPEZ, Fernando de: *España, la OTAN y los organismos militares internacionales*, Madrid, Edición propia, 1974, pp. 85-104.

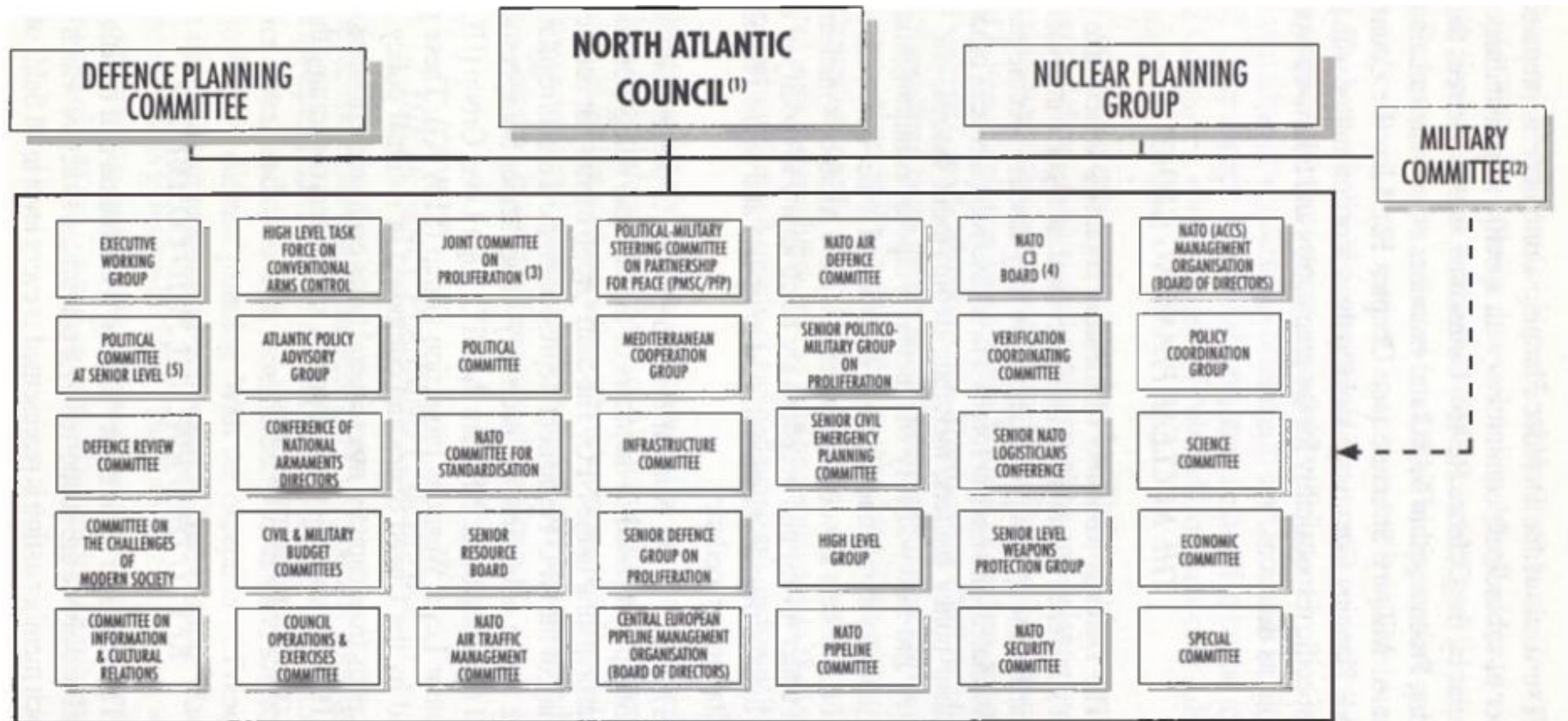
Figura 1. Estructura civil y militar de la OTAN durante la Guerra Fría



Fuente: VV.AA.: *The NATO Handbook*, Bruselas, Office of Information and Press, 1998, p. 36



Figura 2. Comités principales de la OTAN durante la Guerra Fría



(1) Most of the above committees report to the Council. Some are responsible to the Defence Planning Committee or Nuclear Planning Group. Certain committees are joint civil and military bodies which report both to the Council, Defence Planning Committee or Nuclear Planning Group and to the Military Committee.

(2) The Military Committee is subordinate to the North Atlantic Council and Defence Planning Committee but has a special status as the senior military authority in NATO. The role of the Military Committee is described in Chapter II.

(3) Senior Politico-Military Group on Proliferation plus Senior Defence Group on Proliferation.

(4) NATO C3 (Consultation, Command and Control) Board.

(5) Reinforced with experts as required.

0307-98/1

No obstante, Abshire subrayaba que España sí realizaba una labor importante en otros órganos, especialmente si estos tenían un carácter más político. Por ejemplo, en el Comité de los Representantes Permanentes Adjuntos, que se encargaba de cuestiones transversales muy diversas, como la política de recursos humanos o la reforma de los comités, el representante español, Rafael Spottorno, tuvo un destacado papel, interviniendo activamente en la discusión de los borradores de los comunicados ministeriales y haciendo lo posible por defender los intereses generales de la Alianza y no los propiamente nacionales. En el Consejo del Atlántico Norte, España también desarrollaba un papel activo, así como en todos sus comités subordinados –comité político, económico y científico, especialmente—. De hecho, en el informe que aquí señalamos, se decía que el principal representante español en el Consejo, Jaime de Ojeda, tenía un papel activo en todos los debates, identificándose generalmente con la opinión mayoritaria de los aliados, sobre todo si eran cuestiones referidas a asuntos que afectaban al área estratégica nacional. Solo en las cuestiones referentes a Gibraltar, América Latina o en las propuestas de acción fuera de área, los españoles se mostraban más reservados, escépticos o reticentes a la opinión americana, erigiéndose, en ocasiones, como “los campeones de los intereses del Tercer Mundo”.<sup>35</sup>

De la misma forma, España tomaba un papel activo y constructivo en diferentes seminarios organizados por la OTAN –como, por ejemplo, el seminario sobre el estudio Este-Oeste que se llevó a cabo a nivel de ministros de Asuntos Exteriores–, mostrando su elevado interés por absorber información y no tanto por impartir la concepción socialista de la seguridad internacional. En cuanto a su participación en la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD), España, a través del director general de armamento del Ministerio de Defensa, el general Andrés Jiménez, o de su representante permanente en la OTAN en este ámbito, el comandante de Ingenieros, Armamento y Construcción, Luis Esguevillas, también llevó a cabo una intensa labor y se erigió como uno de los miembros más activos, participando en todos los comités

---

<sup>35</sup> ABSHIRE, David: *Spain and NATO: Extent of Current Integration*, marzo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records”. En este sentido, puede ser significativo hacer mención aquí a la carta enviada, en febrero de 1988, por el presidente de la República Argentina a Felipe González, en la que el primero le solicitaba a este último que, en vista de los ejercicios militares que el Reino Unido estaba realizando en aquellas fechas en las islas Malvinas y aprovechando la cumbre de la Alianza Atlántica que estaba prevista para esos días, España tratara de disuadir al Reino Unido de continuar realizando tales maniobras, en aras de facilitar un clima de paz y confianza entre Argentina y Reino Unido en el Atlántico Sur. ALFONSÍN, Raúl: *Texto carta personal señor presidente de la nación dirigida al jefe de Gobierno de España que se transcribe*, 25 de febrero de 1988, AFFG, Carpeta “Raúl Alfonsín (Argentina)”.

subordinados a esta. De hecho, y aunque el mismo no perteneciera formalmente a la OTAN, España también ejerció un destacado papel en el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), un organismo formado por los países europeos de la OTAN y encargado de la cooperación en el aprovisionamiento de armas, en el que España se integró en marzo de 1983 por decisión personal del propio González.<sup>36</sup> Es más, como abordaremos más detenidamente en el capítulo IX, especialmente desde esta última fecha,<sup>37</sup> España profundizó su participación en la cooperación armamentística con la Alianza, pese a la susceptibilidad que ello podría generar entre la opinión pública.

Por último, debíamos destacar la contribución española al presupuesto político de la organización, que se decidió fijar, también bajo el primer Gobierno de Felipe González, en el 3'5%, ligeramente por encima de Bélgica y Holanda –2'76 y 2'75%, respectivamente– y por debajo de Italia y Canadá –5'75 y 5'60%, respectivamente–.<sup>38</sup>

En definitiva, pese a la evidente parálisis en muchos de los órganos a los que España se incorporó durante el Gobierno de Calvo-Sotelo, hemos podido constatar que, durante los primeros años del Partido Socialista en el poder, sí se apostó por aumentar la participación en algunos comités en los que no participaba anteriormente, siendo especialmente destacado el caso de los órganos especializados en la cooperación armamentística. Respecto a lo que podría entenderse como una transgresión de lo enunciado en el programa electoral de 1982, Jaime de Ojeda señalaba que todo lo que se hizo en ese período interino se realizó bajo el lema: “podemos hacer con los aliados en la Alianza todo aquello que podamos hacer con ellos fuera de ella”.<sup>39</sup> Así, y siempre según Ojeda, no había razón alguna de abstenerse del campo de actividades de armamentos, cuando los compromisos adquiridos no se diferenciaban de los que se pudieran concretar a nivel bilateral o multilateral fuera de la propia OTAN.

---

<sup>36</sup> SMITH, Dudley: *État de la sécurité européenne. Document 971 présenté à la trentième session ordinaire de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale par la Commission des Questions de la Défense et des Armements*, 15 de mayo de 1984, CADLC, Caja 5760, Carpeta “Union de l'Europe Occidentale. Assemblée 30<sup>ème</sup> session ordinaire. Première partie”.

<sup>37</sup> “España incrementa la colaboración armamentística con los países de la OTAN”, *El País*, 23 de marzo de 1983.

<sup>38</sup> *Expediente sobre contribución del Gobierno español al presupuesto civil de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), correspondiente al segundo semestre del ejercicio 1982, y cuota relativa al programa científico de dicha Organización, por el ejercicio de 1983. 53/1983*, 19 de octubre de 1983, Archivo de la Presidencia del Gobierno (en adelante, APG), Legajo 3686-44.

<sup>39</sup> OJEDA, Jaime: “El modelo español de participación en la Alianza Atlántica”, *Política Exterior*, vol. III, núm. 9, 1989, pp. 60-61. Algo similar afirmó el propio Ojeda en: *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE.

En cuanto a la participación española en otros asuntos vinculados a la Alianza, Ojeda apuntaba que España, por ejemplo, participó en el debate de cuestiones doctrinales relativos al Derecho Internacional o la doctrina militar porque afectaban por igual a todas las naciones –estuviesen o no dentro de la Alianza–, teniendo España el derecho a expresar su opinión e, incluso, a contribuir a su desarrollo, con independencia de cualquier futura decisión respecto a su permanencia en la OTAN. Para el entonces representante español en la Alianza Atlántica, la participación de España en la organización durante aquellos años también buscaba establecer compromisos entre posiciones extremas y contribuir a la consecución del consenso entre los Estados miembros, pero en ningún caso se sobrepasó lo acordado en el programa electoral del PSOE de 1982.<sup>40</sup>

En efecto, todas estas actividades que hemos señalado no ponían en compromiso la promesa electoral socialista, consistente en la “congelación de las negociaciones para la integración en la estructura militar”.<sup>41</sup> Es más, parecían ser coherentes con la promesa socialista de que, mientras la opinión pública no tomara una decisión acerca de la OTAN, España se mantendría como un aliado fiel, seguro y cooperador.

En todo caso, existen una serie de elementos que ponen en tela de juicio tales afirmaciones. En primer lugar, si bien en una interpretación un tanto forzada de la ambigua posición del PSOE en torno al enunciado más arriba citado, se podría justificar la actitud mostrada por el Gobierno socialista ante la OTAN en sus primeros años en el poder (1982-1984/1986), consideramos que no podemos decir lo mismo si nos atenemos a otra afirmación del mismo programa electoral que ha sido menos tenida en cuenta a la hora de realizar los análisis sobre esta cuestión: “El Gobierno trabajará para lograr un mayor techo de autonomía para España, desvinculándola progresivamente en el plano militar del Bloque del Atlántico Norte”.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> OJEDA, Jaime: “El modelo español de...”, pp. 60-61.

<sup>41</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 47.

<sup>42</sup> *Ibíd.* Muy pocos protagonistas se han referido a dicha cláusula programática. Uno de los escasos ejemplos en los que aparece es el capítulo concerniente a la política exterior del libro *La década del cambio. Diez años de Gobierno socialista, 1982-1992*, elaborado por Juan Antonio Yáñez-Barnuevo y Ángel Viñas, quienes, no obstante, no profundizan en tal afirmación. YÁÑEZ-BARNUEVO, Juan Antonio y VIÑAS, Ángel: “Diez años de política exterior del gobierno socialista (1982-1992)”, en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (eds.): *La década del cambio. Diez años de Gobierno socialista, 1982-1992*, Madrid, Editorial Sistema, 1992, pp. 85-133. Esto no quiere decir, sin embargo, que la inclusión en el programa de dicha cláusula no fuera motivo de preocupación entre los aliados. A este respecto, bastaría con señalar, por ejemplo, el telegrama enviado por el embajador de Bélgica en

Efectivamente, esta segunda sentencia sí entra más en contradicción con una realidad que los países aliados, por otra parte, no tardaron en observar. Así, mientras que la administración francesa creía que el “nuevo Gobierno, lejos de alejarse de la Alianza, está aumentando su participación en la misma”,<sup>43</sup> los servicios de inteligencia norteamericanos realizaban informes que llevaban títulos como “*Gonzalez Moves Closer to a Policy on NATO*” o que afirmaban que España, desde diciembre de 1982, había ido dando “pequeños y silenciosos pasos” hacia una mayor participación en la organización, habiendo iniciado un proceso de “congelación y rápida descongelación”.<sup>44</sup> Todo ello, además, lo constataban con hechos –no descritos por Ojeda, Morán u otros protagonistas–, entre los que destacamos: el aumento de representación diplomática y de oficiales militares españoles instalados en Evère –sede de la OTAN–; la incorporación al sistema integrado de comunicaciones en enero de 1983; la participación como observador en ejercicios de entrenamiento aliados; el envío de oficiales al Colegio de Defensa de la Alianza; o la integración, en enero de 1985, en la Agencia OTAN de Mantenimiento y Aprovisionamiento (NAMSOC), que representaba la primera contribución de España a uno de los presupuestos militares de la Alianza.<sup>45</sup>

En cualquier caso, el informe más revelador al respecto es el elaborado en julio de 1984 por el parlamentario británico, Michael Alison, tras su entrevista con Eduardo Serra, a la sazón, secretario de Estado de Defensa en España.<sup>46</sup> En dicha reunión, Serra pidió a los aliados que tuvieran paciencia mientras su Gobierno acababa de precisar la estrategia a seguir en torno a la definición de su posición en la OTAN, si bien, a continuación, ofrecía un esbozo de la misma. Así, según Serra, el Ejecutivo socialista esperaba que el Congreso del PSOE, que tenía previsto celebrarse en diciembre de 1984, concretara gran parte de la estrategia diseñada por el Gobierno. En el mismo, con el objetivo de eliminar la propensión antiatlantista de sus bases, se aseguraría que en el

---

España, Philippe de Schoutheete, a Leo Tindemans, en el que subrayaba que: “lo que más me inquieta es la filosofía general neutralista que se encuentra en el programa y que se especifica en el hecho de desvincularse progresivamente del bloque militar de la OTAN”. SHCHOUTHEETE, Philippe de: *Le programme de politique extérieure du PSOE*, 15 de octubre de 1982, ADRB, Caja 17980, Carpeta “Madrid 1982. 2<sup>ème</sup> semestre juillet-déc”.

<sup>43</sup> GUELLEY, Philippe: *L’Espagne et l’OTAN: perspectives et questions*, 1 de abril de 1983, CADLC, Caja 5169, Carpeta “L’Espagne : défense et sécurité”.

<sup>44</sup> *Spain-NATO: Coming to Grips with Membership*, febrero de 1984, CREST; y *Spain: Gonzalez Moves Closer to a Policy on NATO*, 21 de junio de 1984, CREST.

<sup>45</sup> *Ibidem*; y *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

<sup>46</sup> ALISON, Michael: *Note of a Meeting with Senor Eduardo Serra*, 4 de julio de 1984, Archive of Margaret Thatcher (en adelante, AMT). Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 2.

referéndum se incluiría una recomendación que permitiera la permanencia de España en la organización, aunque sin integrarse completamente en la estructura militar. No obstante, en el caso de que esta maniobra se realizara satisfactoriamente, el Gobierno esperaba implementar a continuación una discreta hoja de ruta diferente a la inicialmente planteada en el Congreso del partido, consistente en asegurar la completa integración en la Alianza –incluyendo la adhesión a la estructura de mando aliado–, al mismo tiempo que se confirmase la incorporación de España a la CEE.

La falta de acceso a mayor documentación española, consecuencia del ya citado cierre del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación,<sup>47</sup> nos impide confirmar la veracidad de esta estrategia. Además, el carácter reservado de la información dificulta aún más la recopilación de datos al respecto, dado que, según Eduardo Serra, esta estrategia solo era conocida, dentro del equipo de Gobierno socialista, por un número muy limitado de personas –sin especificar cuáles– y, fuera de este, exclusivamente por el secretario de la Defensa norteamericano, Caspar Weinberger, el primer ministro italiano, Bettino Craxi, y el canciller alemán, Helmut Kohl.<sup>48</sup>

Por un lado, el hecho de que en el Decálogo presentado en octubre de 1984 por Felipe González se anunciara la intención del Gobierno de no integrarse en la estructura militar, podría hacer pensar que dichas afirmaciones debieron ser más bien resultado de un intento de contentar a Reino Unido y obtener así de este ciertas contrapartidas –¿avance en el contencioso gibraltareño?–, que de una intención real por parte del Ejecutivo socialista. Por el otro lado, sin embargo, no es menos cierto que en las resoluciones del XXX Congreso del partido, celebrado en diciembre de 1984, no se precisó de manera específica la no integración en la estructura militar de la Alianza.<sup>49</sup> Además, la dificultad del Gobierno para “sensibilizar”<sup>50</sup> a la opinión pública y la forma

---

<sup>47</sup> NIÑO, Antonio y SANZ, Carlos: “Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 34, 2012, pp. 309-342; o PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y SANZ, Carlos: “«Todo secreto». Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa”, *Ayer*, núm. 97, 2015, pp. 243-257.

<sup>48</sup> POWELL, Charles: *Note of a Meeting with Senor Eduardo Serra*, 4 de julio de 1984, AMT.

<sup>49</sup> PSOE: *Resoluciones del XXX Congreso (13-16 de diciembre de 1984)*, diciembre de 1984, p. 77-78.

<sup>50</sup> Pese a los intentos socialistas de revertir la situación, la opinión de la ciudadanía respecto a la OTAN apenas había cambiado tras sus primeros años en el poder. Así, si en julio de 1981, el 20% estaba a favor del ingreso en la Alianza Atlántica y el 35% en contra, en junio de 1985, tan solo el 24% estaba a favor de la permanencia en la organización, frente al 34% que estaba en contra. SANTAMARÍA, Julián, ALCOVER, Mercedes: *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1987, pp. 20-82.

en la que se llevaron a cabo las negociaciones con la Alianza Atlántica a partir de 1986 –en las que, como veremos, se forzaron los límites impuestos por el referéndum para integrarse en la organización de la forma más amplia posible–, nos hacen sospechar que, efectivamente, pudiera tratarse de una estrategia real que finalmente no se pudo acometer por circunstancias ajenas a los intereses del Gobierno –la persistente reticencia de la opinión pública hacia la permanencia en la OTAN, fundamentalmente–.

En conclusión, creemos que solo puede entenderse el período 1982-1984 como una etapa de indefinición o ambigüedad en materia de política de seguridad o, más concretamente, en lo concerniente a la OTAN, si nos referimos a las dudas que tenía el Gobierno socialista acerca de la estrategia a llevar a cabo de cara a la opinión pública para mantenerse en la organización, pero no tanto si nos referimos al convencimiento personal de buena parte del Gobierno socialista, empezando por el propio Felipe González, que mostraron –durante los años aquí abordados– una actitud claramente favorable a una progresiva consolidación de la posición española en la Alianza. De hecho, ni la pregunta, que terminó siendo planteada en términos todavía más moderados a los inicialmente desarrollados en abril de 1983 –eliminándose conceptos como “salir” y “denunciar” o transformándose la cuestión en un sentido positivo–, ni la propia postura de la cúpula socialista en torno a la OTAN, variaron en exceso desde sus primeros meses al frente del Gobierno hasta su definitiva toma de posición pública en octubre de 1984.

Igualmente, consideramos que solo se puede hablar de una congelación de la posición española en la OTAN en términos muy concretos –integración en la estructura militar– y siempre con una interpretación bastante forzada de las condiciones presentadas en la principal guía de acción pública que tenemos para analizar y evaluar la política de seguridad socialista de los años 1982-1986: el programa electoral de 1982. Es más, los pequeños pasos dados por el Gobierno socialista para afianzar la posición de España en la Alianza Atlántica nos ha llevado a afirmar que, en ningún caso, se produjo una congelación de las posiciones antes de la celebración del referéndum, sino que, en todo caso, lo que se produjo durante estos primeros años fue una ralentización de la participación española en la organización.

## 2.- EL LARGO CAMINO HACIA EL REFERÉNDUM SOBRE LA OTAN (1984-1986)

### 2.1. El Decálogo de “paz y seguridad” y el XXX Congreso del PSOE

Ya hemos demostrado por medio de distintos ejemplos que la voluntad política de Felipe González de permanecer en la OTAN se patentizó incluso antes de su llegada al poder en octubre de 1982 y, muy especialmente, desde 1983. Ahora bien, las manifestaciones de esta toma de posición casi siempre fueron de carácter privado y/o confidencial y muy rara vez se reflejaron en actos de carácter público. Efectivamente, González era consciente de los fuertes recelos que, todavía en 1984, generaba entre la opinión pública el asunto atlántico. El hecho de que, en enero de ese mismo año, el 41% de los españoles estuviese a favor de que España abandonase la Alianza Atlántica y que solo el 19% de los encuestados se mostrasen partidarios de permanecer en la organización, nos exime de mayores demostraciones.<sup>51</sup>

En todo caso, el convencimiento personal de González de que lo más conveniente para los intereses del país era mantenerse en la OTAN, le obligó a tratar, primero, de homogeneizar su posición con la de aquellos miembros de su equipo de Gobierno –Guerra, Solana, Maravall, Lluch, Campo y, en menor medida, Morán– que no compartían su posición,<sup>52</sup> e intentar, después, que su propio partido y el resto de fuerzas parlamentarias aceptasen la nueva postura adoptada por el Ejecutivo, para así poder encarar en las mejores condiciones posibles el referéndum atlantista que el propio PSOE, en su programa electoral de 1982, se había comprometido a celebrar.

Las declaraciones realizadas por el vicepresidente Alfonso Guerra a *El País* en julio de 1984, en las que reconoció que “no sería honesto afirmar que la OTAN coarta la soberanía española y que incrementa el peligro nuclear”,<sup>53</sup> anticiparon el final del camino hacia la uniformización de las posturas dentro del Ejecutivo en una clara línea pro-OTAN. Se daba así el ineludible paso previo para que, tal y como previeron los

---

<sup>51</sup> *Estudio 1381*, 1 de enero de 1984, Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante, CIS), Carpeta “Política exterior (II)”.

<sup>52</sup> Véase, por ejemplo, la entrevista de Fernando Jáuregui a Alfonso Guerra: JÁUREGUI, Fernando: “Yo creo que España no debe permanecer en la OTAN”, *El País*, 17 de julio de 1983; o “ROLDÁN, Julián: “Los ministros Solana, Maravall, Lluch y Campo coinciden con Guerra en que España no debe permanecer en la OTAN”, *El País*, 20 de julio de 1983.

<sup>53</sup> “La OTAN no condiciona la soberanía de España”, *El País*, 27 de julio de 1984.



servicios de inteligencia norteamericanos,<sup>54</sup> se pudiera oficializar la posición del Gobierno favorable a la permanencia en la Alianza Atlántica. La presentación del Decálogo de “paz y seguridad” en el Debate sobre el Estado de la Nación así lo evidenció.

En efecto, entre el 23 y el 25 de octubre de 1984, se celebró en el Congreso de los Diputados el Debate sobre el Estado de la Nación, en el que Felipe González expuso una relación de diez puntos con los que aspiraba a definir y consensuar con el resto de fuerzas parlamentarias la posición del Gobierno en torno al modo en el que, en adelante, se debiera articular la acción socialista en materia de “paz y seguridad”.<sup>55</sup>

La declaración de González fue resultado de los diferentes informes que, sobre la materia, fueron elaborando los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, siendo, no obstante, el Departamento de Internacional, presidido por Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, quien se encargó finalmente de unificar los criterios y de presentar de una forma enunciativa –posteriormente fue el propio González quien le dio al Decálogo un carácter de toma de posición política– estos diez puntos:<sup>56</sup> 1) Permanecer en la Alianza Atlántica. 2) No integrarse en la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. 3) Reducir la presencia norteamericana sobre el territorio español. 4) Mantener la no nuclearización del país. 5) Dejar abierta la posibilidad de firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear. 6) Ingresar en la Unión Europea Occidental. 7) Avanzar en el proceso de recuperación de Gibraltar. 8) Profundizar en la labor desarrollada en materia de desarme internacional. 9) Incrementar el número de convenios bilaterales de cooperación defensiva con los países de Europa Occidental. 10) Concluir el plan nacional de defensa, conocido como Plan Estratégico Común.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> *National Intelligence Daily. Spain-NATO: Socialists Mark Time on Membership*, 22 de Julio de 1983, CREST.

<sup>55</sup> El término de “paz y seguridad” –no así el de “Decálogo”, acuñado con posterioridad a la declaración de González– fue ideado por el asesor en materia de asuntos internacionales del presidente, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, quien, basándose en algunos documentos de las Naciones Unidas, empleó este término para tratar de enmarcar el debate sobre la OTAN en un contexto más amplio que no se limitara exclusivamente a esta cuestión, sino que también abordara, como veremos, otros elementos del conjunto de la política de seguridad española. *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

<sup>56</sup> *Ibidem*; y *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE.

<sup>57</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, pp. 7069-7070. Un balance crítico en torno al decálogo puede verse en: GRASA, Rafael: “El decálogo al completo”: balance de la política exterior y de seguridad española”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 111-142.

De forma concreta, el primer punto decía lo siguiente:

“España, en cuanto Estado que forma parte del Tratado de Washington, pertenece a la Alianza Atlántica y participa de los Órganos de la Alianza. En mi opinión, éste es un punto de partida inexcusable, el *status* actual, para nuestro diálogo político y con probabilidad de que sea el que mayor grado de consenso hipotético comporte. Por consiguiente, estaría, si ello es así, por la no denuncia del Tratado”.<sup>58</sup>

De esta manera, Felipe González hacía pública de manera oficial la postura del Gobierno en torno a la OTAN, incidiendo en el ineludible hecho de que España ya formaba parte de la organización para defender la permanencia en la misma y evitar al mismo tiempo una cierta carga de responsabilidad por la toma de decisión adoptada. Como muy metafóricamente advirtiera el propio González, “no casarse es menos traumático que divorciarse”, aludiendo al hecho de que una cosa era no entrar en la OTAN y otra muy diferente era salir de ella.<sup>59</sup>

El segundo punto, “España no se ha incorporado en la estructura militar integrada de la OTAN. En mi opinión, España no necesita hacerlo”,<sup>60</sup> también abordaba la cuestión atlántica, proyectando la que fue, a la postre, la primera de las condiciones asociadas a la permanencia en la Alianza, planteadas junto a la pregunta del referéndum de marzo de 1986. Bajo nuestro punto de vista, la decisión de apostar por la no incorporación a la estructura militar integrada fue una propuesta reactiva que estuvo vinculada, esencialmente, a la necesidad de encontrar un punto intermedio entre el convencimiento del Gobierno de permanecer en la OTAN y la necesidad de persuadir a una parte de su electorado, que todavía observaba con recelo a la organización –nuevamente esa búsqueda del equilibrio entre la solidaridad con los aliados, su ideología y la de la opinión pública y la de las bases de su partido—. De hecho, según hemos podido comprobar, la medida presentada apenas tenía fundamento en términos políticos y de defensa a largo plazo y respondía más bien, como decimos, a cuestiones de orden interno.

Efectivamente, tal y como afirmara Carlos Fernández Espeso –a la sazón, director de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores– en un informe interno del Gobierno, el concepto de estructura

---

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Visto en VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 474.

<sup>60</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

militar integrada era “impreciso y relativo”.<sup>61</sup> En el mismo informe, Fernández Espeso se atrevía a definir la estructura militar integrada como aquel sistema de la OTAN que está compuesto por tres elementos: unos mandos; unas fuerzas nacionales adscritas a dichos mandos; y unos planes de acción conjuntos. En definitiva, la estructura integrada se podría entender como la entidad militar tangible de la Alianza preparada para la acción. Sin embargo, al mismo tiempo, reconocía que se trataba este de un concepto que nunca había sido precisado en el seno de la organización.<sup>62</sup>

Efectivamente, el Tratado de Washington (1949) no hace en su texto ninguna distinción entre estructura civil y militar. No obstante, la decisión adoptada por el general De Gaulle en 1966, consistente en desmantelar las bases norteamericanas en Francia y en retirar a sus Fuerzas Armadas de la OTAN –aun sin abandonar completamente la organización–, inauguró una nueva etapa en la que, al menos a nivel práctico, sí se empezaron a reflejar esas dos vertientes dentro de la Alianza. De todos modos, la diferenciación no resultaba sencilla, dado que, por ejemplo, el Comité Militar, en el que España participaba desde su incorporación a la OTAN en mayo de 1982, se consideraba como parte de la estructura militar –al no estar integrado en el mismo Francia–, pese a ser un órgano esencialmente de representación diplomática; y otros comités, como el Comité de Altos Responsables de la Logística, en el que España también tenía representación desde mayo de 1982, pertenecía a ambas estructuras para facilitar así la participación de Francia en él.<sup>63</sup> En definitiva, y como veremos, la indefinición estructural de la OTAN fue aprovechada por el Ejecutivo socialista para poder defender la consideración de un comité como militar o civil en función de su grado de interés de participación en ellos.

Igualmente, creemos que las razones que impulsaron al Gobierno a defender tal distinción, contribuyen a reforzar la hipótesis de que la decisión de apostar por la no integración en la estructura militar de la Alianza estuvo motivada, fundamentalmente, por razones electoralistas. Así, en el ya citado informe de Carlos Fernández Espeso se señalaba que, aunque los motivos del Gobierno de no integrarse en la estructura militar

---

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> ORTEGA, Andrés: “Reportaje: la campaña del referéndum. La Alianza Atlántica/2. No hay distinción entre estructura civil y estructura militar”, *El País*, 17 de febrero de 1986.

apenas se habían dado a conocer, estos se podrían resumir en: 1) la adquisición de ciertos automatismos que no interesaba adoptar; 2) la obligación de conformar la estructura nacional de defensa sobre la base planteada en la Alianza Atlántica; 3) la dificultad de modificar las características del sistema militar integrado, cuya constitución se realizó ajustándose a las conveniencias, capacidades y limitaciones de los entonces Estados miembros –entre los que, lógicamente, no se encontraba España–; 4) la necesidad de asumir de golpe *l'acquis otanien*; y 5) la imposibilidad de resolver los conflictos con Reino Unido –Gibraltar– y con Portugal –cuestión de mandos y hegemonía en el flanco Sudoeste de la Alianza–, tal y como se puso de manifiesto en las negociaciones que, desde agosto de 1982, se llevaron a cabo por el anterior Gobierno para incorporar a España en la estructura militar de la Alianza.<sup>64</sup>

En este sentido, es sorprendente que, al menos las tres primeras razones ofrecidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores en sus primeros análisis realizados a este respecto, respondieran a la necesidad de las Fuerzas Armadas españolas de obtener mayor autonomía y soberanía respecto a la OTAN, cuando algunas experiencias dentro de la organización, como la mayor participación –especialmente desde marzo de 1983– en los comités de cooperación armamentística –CNAD y GEIP–, había demostrado al Gobierno que una mayor integración contribuía, precisamente, a que el Ejército español pudiera avanzar más rápidamente hacia una homogeneización con el resto de cuerpos militares occidentales y que el país obtuviera mayor margen de autonomía con respecto a Estados Unidos.<sup>65</sup> Es más, una de las razones más argüidas por el PSOE durante la campaña del referéndum sobre la OTAN aludió, como veremos, al hecho de que la experiencia adquirida durante su etapa en el Gobierno le había hecho constatar que la permanencia en la Alianza realmente favorecía la consecución de una mayor autonomía nacional.

En lo concerniente a la obligación de adquirir de golpe el acervo atlántico o la imposibilidad de avanzar hacia una mayor integración por la existencia de algunos obstáculos negociadores, hemos de decir que parecían argumentos con los que el Ejecutivo intentaba reforzar la justificación de mantenerse fuera de la estructura militar

---

<sup>64</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>65</sup> Así trataremos de demostrarlo en el capítulo octavo de la presente investigación.

integrada, pero que no parecían resultar muy creíbles cuando, por ejemplo, en el caso de la CEE, la asunción del *acquis communautaire* o las dificultades para consensuar con Reino Unido la cuestión de La Roca o con Francia y Portugal los asuntos relativos al sector agrícola y pesquero, respectivamente, no habían supuesto un impedimento infranqueable.

En resumen, consideramos que, más allá de atraer a una parte del electorado contrario a la permanencia en la OTAN con medidas que parecieran salvaguardar la independencia española hacia la Alianza –y hacia Estados Unidos–, no hubo unos motivos políticos sólidos con los que justificar esa necesidad de mantener alejado al país de la estructura militar integrada. De hecho, tampoco creemos que en dicha decisión se atendieran aspectos puramente defensivos y estratégicos, que, a nuestro entender, son los que se hubieran debido tener más en cuenta a la hora de tomar una decisión de este calibre. En este sentido, resulta cuanto menos sorprendente que, a pesar de que se anunciara que el Gobierno del PSOE no se integraría en la estructura militar integrada, este último no supiese en qué órganos participaría y en cuáles no en caso de permanecer finalmente en la organización. Es más, aunque en el informe analizado se indicara que la aportación española en la Alianza debería responder a necesidades propias de la defensa nacional y a la situación nacional e internacional, se reconocía al mismo tiempo que ninguno de estos aspectos se habían analizado detenidamente como para poder emitir un juicio de valor al respecto.<sup>66</sup>

En estas circunstancias, se entiende por qué el Gobierno de Felipe González, pese a que anunció que no procedería a la integración de sus Fuerzas Armadas en la estructura militar de la OTAN, evitó hacerlo de forma categórica, reservándose así la posibilidad de que, cuando se estudiara en profundidad la cuestión, se pudiera poner de manifiesto que, efectivamente, resultaba más ventajoso ser parte de las dos estructuras de la organización –civil y militar–, que de una solo.

El tercer punto del Decálogo hizo referencia a una reivindicación histórica del Partido Socialista y que, junto con el proceso de integración en la OTAN, se erigió como el aspecto con más peso dentro de la articulación de la política de seguridad española durante los años ochenta. En el mismo, Felipe González enunció lo siguiente:

---

<sup>66</sup> *Ibidem.*

“España mantiene una relación bilateral con los Estados Unidos, que abarca, entre otros y, fundamentalmente, aspectos defensivos. Actualmente se basa, como saben sus señorías, en el convenio del 82 y en el protocolo del. 83. En mi opinión, es necesario proceder a 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”.<sup>67</sup>

Como ya sucediera en muchos de los puntos del Decálogo, el Gobierno planteó sus objetivos de una manera un tanto ambigua –“progresiva menor presencia de fuerzas”, sin especificar cuándo, ni en qué número se concretaría el mencionado ajuste–, para así poder modular las propuestas planteadas en función de los resultados finalmente obtenidos. En cualquier caso, el análisis ya mencionado de Fernández Espeso sobre el Decálogo sí evidenció un conocimiento más profundo sobre la relación bilateral con Estados Unidos que el observado en el caso de la posible posición del Gobierno en torno a la OTAN. De esta manera, aunque en el informe se advirtiera igualmente que era un asunto que debía ser analizado con más detenimiento, lo cierto es que muchas de los puntos de partida en él reflejados aparecieron posteriormente en las negociaciones bilaterales con Estados Unidos: necesidad de proceder a un reajuste en un marco de amistad; reducción de las fuerzas norteamericanas por medio de la transferencia de tropas a otras áreas fuera de España –como fue el caso de Torrejón–; sustitución de misiones estadounidenses por parte de las Fuerzas Armadas españolas –como sucedió con las instalaciones menores–, etc.<sup>68</sup>

El cuarto punto, junto con el segundo y el tercero, conformaron las tres condiciones asociadas a la pregunta del referéndum atlantista de marzo de 1986: “Las Cortes han establecido la no nuclearización de España. En mi opinión, debe mantenerse esta decisión prácticamente unánime de la Cámara”.<sup>69</sup> Felipe González se refería en esta ocasión a la declaración realizada el 29 de octubre de 1981, por la que el Congreso de los Diputados daba su autorización al Gobierno de UCD para que negociase la integración de España en la Alianza Atlántica, siempre y cuando:

“En el proceso de negociación posterior a la adhesión encaminado a articular a España dentro del esquema defensivo de la Alianza, el Gobierno no aceptará

---

<sup>67</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

<sup>68</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>69</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro territorio. En todo caso, cualquier decisión sobre esta materia requerirá la previa autorización de las Cortes Generales”.<sup>70</sup>

Es evidente que lo que buscaba el Ejecutivo socialista mediante este punto era refrendar una política de seguridad que se opusiese a la nuclearización del territorio nacional. No obstante, no dejaba de ser cierto que la declaración de desnuclearización del Congreso era imprecisa e inexacta, puesto que la Alianza Atlántica como tal carecía de armas nucleares, siendo los países de la OTAN, a título individual, los que poseían la titularidad de tales armas. Pese a ello, creemos que no cabría buscar motivos ocultos detrás de esta enunciación, dado que los propios informes internos, aunque subrayaban la imprecisión del enunciado, destacaban que era interés del Gobierno no adquirir ni producir armas nucleares propias, ni permitir la instalación ni la presencia en sus espacios de soberanía de armas nucleares ajenas, así como tampoco conceder facilidades complementarias para sistemas nucleares de terceros Estados.<sup>71</sup>

Los siguientes apartados del Decálogo buscaron completar el marco de la política de seguridad que planeaba poner en práctica el Gobierno del Partido Socialista, haciendo del Decálogo un diseño general de su acción en materia de seguridad y defensa y no una cuestión exclusivamente relacionada con la OTAN y Estados Unidos.<sup>72</sup> Así, el quinto punto hacía referencia –a sugerencia del entonces asesor de Narcís Serra, Carlos Miranda–<sup>73</sup> al Tratado de No Proliferación: “España ha firmado el Tratado de prohibición de pruebas nucleares y se ha sometido en sus instalaciones atómicas al sistema de salvaguardia del organismo internacional de energía atómica. En mi opinión, con eso es suficiente, aunque no excluyo la consideración de la firma del TNP en el futuro”.<sup>74</sup>

Mediante este apartado, el presidente pretendía demostrar el compromiso de su Ejecutivo con el hecho de no producir armas nucleares y evitar contribuir así al incremento de la tensión internacional, si bien, por intereses nacionales, prefería aplazar

---

<sup>70</sup> Visto en: BAYÓN, Félix: “La declaración ‘desnuclearizadora’ de las Cortes”, *El País*, 15 de febrero de 1985.

<sup>71</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>72</sup> *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

<sup>73</sup> VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2016, p. 146.

<sup>74</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

“por tiempo indefinido”<sup>75</sup> la incorporación de España al TNP. Aunque será una cuestión que analizaremos con mayor profundidad más adelante, los motivos que animaban al Partido Socialista a mantenerse fuera del mencionado Tratado fueron: las obligaciones –de control, esencialmente– que imponía el TNP; el carácter desigual del Tratado, que divide entre poseedores y no poseedores de armas nucleares propias, consolidando así la posición privilegiada de los primeros; el hecho de que el TNP permita que los países no nucleares signatarios del Tratado puedan tener armas atómicas ajenas en su territorio; que los Estados no nucleares no reciban ninguna garantía de seguridad frente a los nucleares; que el TNP no impida el crecimiento indefinido de los arsenales nucleares de los Estados poseedores; y el hecho de que España ya contribuía, desde fuera, al objetivo principal del TNP, la no proliferación de armas nucleares.<sup>76</sup>

El sexto punto aludía al siguiente asunto: “España no forma parte de la Unión Europea Occidental en materia de defensa, siendo esta la única organización que tiene competencias en esa materia. En mi opinión, la participación de España sería deseable, aunque hay que ver, creo, antes los resultados de nuestro proceso de integración en Europa”.<sup>77</sup> Este apartado se trató de uno de los que más conflicto generó entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Presidencia, que, finalmente, apostó por su inclusión.<sup>78</sup> El ya citado informe de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme así lo demuestra. En efecto, en el mismo se seguían poniendo de manifiesto las dudas del Ministerio de Asuntos Exteriores por incorporar al país a una organización que, más allá de su simbolismo político, se caracterizaba por poseer unas competencias muy limitadas –ya que estas eran mayoritariamente asumidas por la OTAN–, pero que incluía en su documento fundacional alguna cláusula mucho más rígida que algunas de las planteadas por la propia Alianza Atlántica, como aquella que estipulaba el automatismo de la ayuda mutua entre los Estados miembros en caso de ataque a uno de ellos.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>76</sup> *Ibíd.*

<sup>77</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

<sup>78</sup> Así lo asegura: MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 371.

<sup>79</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*,



Menos conflictivo resultó el séptimo punto, en el que se indicaba que: “España tiene en su territorio una colonia británica integrada en el sistema de mandos de la OTAN, Gibraltar. En mi opinión, teniendo en cuenta el nuevo *status* debe avanzarse hacia la solución definitiva del problema de la Roca y de su integración a la soberanía española”.<sup>80</sup> Más allá de la puntualización técnica que se pudiera hacer de que Gibraltar no estaba integrada en los mandos de la Alianza, sino que algunas de sus instalaciones estaban al servicio de la organización –ya que, aunque existiera un mando OTAN con sede en Gibraltar, su extensión iba mucho más allá del propio peñón–, no se puede negar la necesidad de incorporar en el diseño de la política de seguridad socialista una reivindicación histórica compartida por el conjunto de la población española. En cualquier caso, la cuestión de Gibraltar siempre estuvo un tanto alejada del ámbito de la defensa a lo largo del período analizado. De hecho, las discusiones con Reino Unido en torno a La Roca siempre se vieron vinculadas a aspectos más propios del campo político-económico –apertura de la verja y veto británico en el proceso de entrada de España en la CEE–, que a cuestiones relacionadas con el terreno de la seguridad.<sup>81</sup>

Una pretensión más característica del PSOE, y de la izquierda en general, fue la necesidad de profundizar en las medidas que favorecieran el desarme internacional. En el programa electoral de 1982, el Partido Socialista ya se había comprometido a potenciar “la búsqueda de la paz, el desarme y la distensión”,<sup>82</sup> volviendo a incidirse nuevamente en el Decálogo en esta cuestión, al afirmarse que: “España trabaja activamente en la Conferencia Europea de Desarme y ha presentado su candidatura al Comité de Desarme de la ONU. En mi opinión, esa política debe proseguirse y fortalecerse”.<sup>83</sup>

---

2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>80</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

<sup>81</sup> Tanto es así que, ni siquiera en las negociaciones iniciadas en Ginebra a partir de la apertura de la verja en febrero de 1985, se consiguió incluir entre los temas de trabajo el de la cooperación militar –sí, en cambio, los laborales, económicos, aduaneros, culturales, turísticos, aéreos, marítimos y medioambientales–. Es por todo ello por lo que no consideramos que el asunto de Gibraltar necesite, en nuestro marco de estudio, un análisis preferente, pese a que este aparezca referenciado en diferentes apartados a lo largo de la tesis doctoral. Un buen resumen de la política socialista acerca de Gibraltar durante la década de los ochenta que viene a confirmar, además, lo aquí indicado podría ser: MARQUINA BARRIO, Antonio: “Gibraltar en la política exterior del Gobierno socialista”, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 6, 1985, pp. 889-905. Para una aproximación al tema desde la visión de los propios protagonistas véase: MORÁN: Fernando: *España en...*, pp. 97-117, 224-231 y 428-435.

<sup>82</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 45.

<sup>83</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

Aunque se trata de una cuestión que también pretendemos desarrollar más detenidamente en otros capítulos, hemos de advertir aquí que la formulación de este octavo punto evidenció que el interés del Gobierno por estos asuntos no dejó de ser secundario con respecto a otros que ya hemos ido señalando con anterioridad –OTAN, relaciones con Estados Unidos, etc.–. El simple hecho de que González se refiriera al Comité de Desarme, cuando realmente quería hablar de otro órgano distinto –el de la Conferencia de Desarme–, o que focalizara el compromiso del Ejecutivo socialista en materia de distensión y desarme únicamente en este foro y en el de la Conferencia de Desarme en Europa (CDE), nos exime de mayores demostraciones.

A continuación, Felipe González señalaba que: “El Gobierno español está desarrollando una red de convenios bilaterales en materia de cooperación defensiva con otros países de Europa occidental, que nos permiten estrechar relaciones sin constituir tratados de alianza, como ustedes saben. En mi opinión, deben seguir desarrollándose estos sistemas de cooperación”.<sup>84</sup> En efecto, el Ejecutivo socialista estaba tratando de ampliar el número de Convenios defensivos con los países de su entorno, puesto que los acuerdos bilaterales, sin las mismas ataduras de asistencia que los Tratados, permitían reforzar la defensa nacional, mejorar las relaciones bilaterales y reforzar la capacidad europea de defensa, equilibrando así la dependencia respecto a Estados Unidos en este ámbito; y todo ello sin coartar la libertad de acción del Gobierno.

Por último, se anunciaba lo siguiente:

“Para concluir y afectando al conjunto de lo ya expresado, nos encontramos en un proceso ya avanzado de elaboración del Plan Estratégico Conjunto, elemento, como saben sus señorías, sustancial para la comprensión cabal de nuestras necesidades y de nuestra misión. Debe, pues, ser objeto de este diálogo que nos permita llegar a un consenso en materia de defensa en su dimensión interna y externa”.<sup>85</sup>

La inclusión de este apartado respondía a la necesidad de complementar las cuestiones de seguridad exterior con las propiamente de defensa y hacer ver, de esta forma, que tanto unas como otras eran igualmente importantes de consensuar para poder aplicar una política de seguridad con unas líneas básicas, pero claras, coherentes y continuadas en el tiempo.

---

<sup>84</sup> *Ibidem.*

<sup>85</sup> *Ibidem.*

En definitiva, a través del Decálogo, el Gobierno de González trató de definir y de consensuar una política de seguridad que estaba lejos de estar consolidada y que hemos venido definiendo como una actividad que se situó a caballo entre la ideología socialista y la necesidad del Ejecutivo de mostrarse solidario con sus aliados en un contexto internacional marcado por el recrudecimiento de la Guerra Fría. En cualquier caso, pese a las intenciones socialistas de presentar el Decálogo de “paz y seguridad” como una relación de líneas básicas que permitieran definir el conjunto de la política de seguridad del PSOE y que permitieran considerar el asunto de la OTAN como una cuestión más dentro del proyecto de “paz y seguridad” socialista, lo cierto es que ni el resto de fuerzas parlamentarias, ni tampoco los medios de comunicación, lo vieron así, que interpretaron la declaración de Felipe González como el momento en el que se ponía fin a la ambivalencia que hasta entonces había mostrado el Gobierno en torno a la Alianza Atlántica.

Tras la transmisión ante las Cortes de la decidida posición atlantista del Ejecutivo, fue el momento de justificar –y convencer– al propio partido de la conveniencia de que el PSOE en su conjunto adoptara tal postura.<sup>86</sup> Este hecho se produjo en el XXX Congreso del Partido Socialista, celebrado en Madrid del 13 al 16 de diciembre de 1984. Fernando Morán relató en sus memorias el ambiente claramente hostil a la permanencia que se vivió en el Congreso, y que hizo temer la ruptura entre la propuesta del gabinete y la del conjunto de la formación. Sin embargo, el control de la dirección, que “era, como siempre, muy eficaz, casi férreo”, logró uniformizar las posturas.<sup>87</sup> Fue José Rodríguez de la Borbolla el encargado de defender la posición oficial, con “eficacia mitinera pero con exceso de simplismo”.<sup>88</sup> Mientras, Antonio García-Santesmases, con el apoyo de UGT, defendió las tesis neutralistas.<sup>89</sup> Finalmente, el

---

<sup>86</sup> La razón de que el Gobierno oficializara su postura en materia de seguridad antes de la celebración del XXX Congreso vino motivada porque, de esta manera, González, que era consciente de la polémica que iba a generar esta cuestión en el mencionado congreso, podría asistir al mismo habiendo dejado clara ya su postura al respecto, lo que facilitaría –habida cuenta de su indiscutible liderazgo en el partido– la aceptación de la posición gubernamental. *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

<sup>87</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 384-385. De hecho, este férreo control lo fue todavía mayor tras la conclusión del XXX Congreso, dado que la victoria de las posiciones defendidas por el Gobierno realzó la figura personal de Felipe González y fortaleció aún más si cabe su autoridad sobre la dirección del PSOE y sobre el conjunto del partido en general. GUIDONI, Pierre: *XXXème congrès du PSOE (13-16 décembre 1984)*, 18 de diciembre de 1984, CADLC, Caja 5123, Carpeta "PSOE".

<sup>88</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 384-385.

<sup>89</sup> PINOT, Serge: *Le 30<sup>ème</sup> Congrès du Parti Socialiste Ouvrier espagnol ou le compromis obligé entre l'idéologie et le pragmatisme de situation*, 10 de enero de 1985, CADLC, Caja 5123, Carpeta "PSOE".

resultado patentizó un claro triunfo de la postura oficial, con 412 votos a favor de la resolución oficial, frente a 126 en contra y 40 abstenciones.<sup>90</sup>

Efectivamente, el Congreso se desarrolló sin apenas sorpresas negativas para el Gobierno, quien logró que los asuntos más delicados –apartado económico y la cuestión atlantista– se consensuaran sin mayores problemas.<sup>91</sup> Más concretamente, las resoluciones del XXX Congreso vinieron a ratificar lo anunciado en octubre en la Cámara Baja del Parlamento, es decir, la defensa de la permanencia de España en la OTAN en el referéndum que se celebraría en marzo de 1986; y lo hicieron utilizando los mismos razonamientos esgrimidos por el centro y la derecha desde el comienzo de la Transición: responsabilidad española en la defensa y la seguridad europea, rechazo al neutralismo, vinculación entre la Alianza Atlántica y el ingreso en la CEE, etc.<sup>92</sup> Eso sí, sin antes olvidar emitir una dura crítica al Gobierno precedente –eximiendo así al Ejecutivo socialista de responsabilidad en su cambio de posición– por haber tomado una decisión de manera poco reflexiva, precipitada y gratuita para los intereses nacionales, rompiendo además el consenso que, según ellos, había existido hasta entonces en materia de política exterior.

En resumen, el Gobierno de Felipe González tenía todo preparado para comenzar a organizar la campaña de la consulta atlantista. La tarea, sin embargo, no fue nada fácil. Si bien es cierto que a finales de 1984 la distancia entre los partidarios de la permanencia y los contrarios a la misma se reducía, el número de indecisos aumentaba exponencialmente. La mayoría de la población se consideraba poco informada y criticaba al Gobierno que no hubiera explicado con suficiente claridad cuál era su postura, hasta tal punto de existir una notable confusión sobre cuáles eran las posiciones que, en el tema, defendían los partidos políticos e, incluso, las que mantenía el presidente.<sup>93</sup> Además, por si ello fuera poco, el PSOE encontró en la calle una importante resistencia antiatlantista, que se materializó en un sentimiento profundamente antinorteamericano, antimilitarista y pacifista que no atendía a la disciplina de partido y que convergía con un contexto internacional de similares

---

<sup>90</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 384-385.

<sup>91</sup> GUIDONI, Pierre: *XXXème congrès du PSOE (13-16 décembre 1984)*, 18 de diciembre de 1984, CADLC, Caja 5123, Carpeta “PSOE”.

<sup>92</sup> PSOE: “Resoluciones del XXX Congreso sobre política internacional celebrado del 13 al 16 de diciembre de 1984”, en ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 333-341.

<sup>93</sup> SANTAMARÍA, Julián, ALCOVER, Mercedes: *Actitudes de los españoles...*, pp. 27-29.

características –crisis de los “euromisiles”–. A González, que se encontraba ante su reto más difícil desde su llegada al Gobierno, todavía le quedaba mucho por “sufrir”.<sup>94</sup>

## 2.2. La pregunta del referéndum

El 7 de febrero de 1986 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto por el que se sometía a referéndum la permanencia en la Alianza Atlántica. De esta manera, y de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución, el Ejecutivo convocaba una consulta de carácter consultivo para el 12 de marzo de 1986, cuya pregunta final fue la siguiente:

“El Gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1º La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada.

2º Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.

3º Se procederá a la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España.

¿Considera conveniente para España permanecer en la Alianza Atlántica en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”<sup>95</sup>

Se trataba, pues, de una pregunta: 1) poco concisa, si atendemos a los términos que venían aparejados a la misma; 2) ambigua –así lo consideraba el 47% de la población, que afirmaba que el texto era confuso, frente a un 37% que lo consideraba claro–;<sup>96</sup> y 3) con algún error jurídico, aludiéndose a la permanencia en la Alianza Atlántica –para evitar hablar así de la OTAN, referente importante para la población–, cuando en ninguno de los catorce artículos del Tratado de Washington (1949) se empleaba tal

---

<sup>94</sup> Él mismo reconoció a la periodista M<sup>a</sup> Antonia Iglesias que “políticamente, yo no he sufrido más que con aquellas encuestas”. IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar, 2003, p. 850.

<sup>95</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica*, 7 de febrero de 1986, núm. 33, pp. 5072-5073.

<sup>96</sup> *Estudio 1515*, 1 de febrero de 1986, CIS, Carpeta “Referéndum sobre la Alianza Atlántica (IX)”.

denominación, sino simplemente la del título oficial del pacto, Tratado del Atlántico Norte.<sup>97</sup>

En cualquier caso, esto no debe hacernos creer que la pregunta finalmente sometida a votación fuera fruto de la improvisación. Nada más lejos de la realidad, ya que, según hemos podido conocer, cada uno de los términos incluidos fue minuciosamente estudiado antes de su definitiva incorporación.

En un primer momento, y tras haberse descartado el primer borrador de la pregunta, elaborado en abril de 1983, por contener términos de marcado carácter negativo –“denunciar”, “salir”, etc.–,<sup>98</sup> se apostó por una pregunta que fuera breve y de fácil identificación con respecto al objeto de la consulta, pero que, al mismo tiempo, situara la decisión en el terreno que el Gobierno pretendía centrar el debate –la consideración de la permanencia en la OTAN como un elemento más en el desarrollo de la política de seguridad socialista–, abriera la puerta a un voto favorable a aquellos que mantenían una actitud contraria hacia la Alianza y dejara al Ejecutivo cierto margen de maniobra tras el referéndum.<sup>99</sup> De esta manera, la pregunta que inicialmente se planteó no venía acompañada de ninguna condición, sino que simplemente se limitaba a indicar: “¿Considera conveniente para los intereses nacionales la permanencia de España en la Alianza Atlántica, en los términos acordados por el Gobierno de la Nación?”.<sup>100</sup>

Efectivamente, se creía que, al centrar la pregunta en la conveniencia de la permanencia para los intereses nacionales, se favorecería una reflexión sobre aspectos eminentemente político-pragmáticos, disminuyendo así el riesgo de que el electorado se sintiera impulsado a responder desde el terreno de los principios, con una actitud esencialmente emocional. Igualmente, por medio de la inclusión de la palabra “permanencia” –y no “salida”–, se pretendía evidenciar que el Ejecutivo socialista abogaba por el mantenimiento en la OTAN y no por el ingreso en la organización. Esto último venía a recordar, nuevamente, aquella frase dicha por González de “no casarse es

---

<sup>97</sup> *Tratado de Washington*, 4 de abril de 1949. La versión español del mismo se puede consultar en: “Texto íntegro del Tratado de Washington”, 31 de mayo de 1982, *El País*.

<sup>98</sup> 1) ¿Debe España denunciar el Tratado de Washington y salir de la Alianza Atlántica?; 2) Si España permanece en la Alianza, ¿debe formar parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte? GUIDONI, Pierre: *Entretien avec González*, 17 de septiembre de 1983, CADLC, Caja 5169, Carpeta “Consultations politiques franco-espagnoles”.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> *Estrategia referéndum OTAN*, 11 de noviembre de 1985, AFPI, Caja 117-G-3, Carpeta “Caja nº2. Inventario”.

menos traumático que divorciarse”,<sup>101</sup> aludiendo al hecho de que una cosa era no entrar en la OTAN y otra muy diferente era salir de ella. Finalmente, la referencia a “los términos acordados por el Gobierno” tenía una doble intención: por un lado, recoger en la pregunta los términos del Decálogo sin necesidad de desarrollarlos, lo que permitiría incorporar la cuestión de la OTAN en un marco más general, como era el de la necesidad de definir y consensuar una política de seguridad para el país; y, por el otro, incluir en la papeleta de voto una referencia que pudiera servir como “señal” para todos aquellos electores –que el propio informe que hemos consultado al respecto reconocía que “eran muchos”– tendentes a apoyar todo aquello que planteaba Felipe González.<sup>102</sup>

Además, aunque la pregunta todavía no había sido probada en los sondeos de opinión, se fundamentaba en una que sí había aparecido en una de las encuestas elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y que había dado un resultado especialmente positivo con respecto a otras –55% contestaron que sí y solo un 10% dijo que no, siendo el porcentaje correspondiente a la categoría de No sabe/No contesta de un 35%–. Más concretamente, la pregunta que el Gobierno socialista utilizó para desarrollar la suya propia fue aquella que apareció en el estudio número 1.478 del CIS, en octubre de 1985, y que decía lo siguiente: “¿Cree usted que en el tema del referéndum Felipe González adoptará la postura más conveniente para los intereses de España?” (Subrayado en el original).<sup>103</sup>

De este modo, resulta comprensible por qué la pregunta que finalmente fue sometida a votación, apenas variara en lo planteado pocos meses atrás. Eso sí, al final se apostó por la inclusión en la misma de tres de los diez puntos del Decálogo –no integración en la estructura militar, no nuclearización del territorio y reducción del número de tropas norteamericanas sobre el suelo nacional–, que eran los más vinculados a la cuestión atlántica y los que más aceptación encontraban entre la opinión pública. Para esta toma de decisión, fueron determinantes los sondeos de opinión y los grupos de control que, desde finales de 1985, realizó el gabinete de la Presidencia de Gobierno conjuntamente con el CIS, por medio de los que se trataba de hacer ver cuál de las preguntas propuestas creaba menos rechazo. De hecho, el propio Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, en una

---

<sup>101</sup> Visto en VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila...*, p. 474.

<sup>102</sup> *Estrategia referéndum OTAN*, 11 de noviembre de 1985, AFPI, Caja 117-G-3, Carpeta “Caja nº2. Inventario”.

<sup>103</sup> *Ibidem*.

entrevista concedida al GHistRI, aseguró que el resultado final de todos estos estudios fue el que determinó la presentación de la pregunta finalmente planteada.<sup>104</sup>

En todo caso, la reacción a la presentación de dicha pregunta fue, en líneas generales, negativa. Así, mientras que el presidente de Alianza Popular, Manuel Fraga, indicó que la cuestión propuesta por el Gobierno “confirma que lo que se prepara es un inmenso fraude a la opinión. No es, por supuesto, la pregunta clara y en términos exactos que exige [la ley Orgánica del referéndum]”, el dirigente del Partido Demócrata Popular (PDP), Óscar Alzaga, manifestó que “la pregunta que se trata de someter al cuerpo electoral confirma nuestras prevenciones y constituye una falta de respeto total a la ciudadanía reforzando el carácter plebiscitario y electoralista que el PDP había denunciado”. Por su parte, el secretario general del Partido Comunista, Gerardo Iglesias, dijo que la pregunta aprobada era “un clamoroso intento de engañar a la opinión pública, porque el preámbulo no viene a cuento”, asegurando que este último contenía “tres afirmaciones falaces”. En la misma línea opinó el presidente de la Mesa para la Unidad de los Comunistas, Santiago Carrillo, quien dijo que la pregunta “es engañosa y ambigua y lleva una serie de adornos cuya misión es confundir a la opinión pública”. Por último, el portavoz de la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas (CEOP), Carlos Otamendi, consideró que: “No es decente hacer una pregunta en la que no se menciona la palabra OTAN, y menos precedida de un preámbulo que tiene tres promesas que sólo intentan distorsionar la verdadera naturaleza de nuestra vinculación a la OTAN [...] Es una pregunta realmente tramposa y destinada a lograr votos”.<sup>105</sup>

También los principales aliados observaron con preocupación la pregunta planteada, aunque por razones diferentes. De esta manera, aunque en la embajada norteamericana no sorprendió la sustancia de la pregunta –que parece ser que no difirió en exceso a lo adelantado por las autoridades españolas–, sí que preocupó la firmeza con la que se aludió a la no integración en la estructura militar integrada de la OTAN. En efecto, mientras que en el Decálogo Felipe González simplemente aseguró que España “no necesita hacerlo”, en la pregunta del referéndum se ponía de manifiesto que “la

---

<sup>104</sup> *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE. En una entrevista más reciente, Yáñez-Barnuevo volvió a asegurar algo similar: *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

<sup>105</sup> Todas las declaraciones recogidas en este párrafo han sido obtenidas de: GONZÁLEZ IBÁÑEZ, Juan: “La oposición acusa al Gobierno de proponer una pregunta poco clara y plebiscitaria”, *El País*, 1 de febrero de 1986.



participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada”.<sup>106</sup>

Es por esta razón por la que las autoridades estadounidenses trataron de averiguar la vinculación real del contenido del referéndum para futuros Gobiernos, asumiendo que, al menos en un futuro cercano, España no formaría parte de la estructura militar si finalmente el PSOE lograra ganar el plebiscito. En este sentido, el mismo Felipe González aseguró a la embajada norteamericana en Madrid que, aunque su Ejecutivo había agudizado el lenguaje sobre la integración en la estructura militar de la Alianza, lo había hecho, casi exclusivamente, para tratar de atraer más fácilmente a aquellas facciones de su electorado que eran fundamentalmente neutralistas/pacifistas. De hecho, González reiteró que el referéndum no era vinculante y que, por tanto, la modificación posterior de lo aprobado en este no requeriría la celebración de un nuevo plebiscito, ni tampoco la aprobación de un acta legislativa que deshiciera lo acordado con anterioridad. Igualmente, el presidente afirmó que, si bien consideraba que España no estaba preparada para incorporarse a la estructura militar hasta que se experimentara un mayor avance en lo referente a Gibraltar, su país podría participar, *de facto*, en la mencionada estructura, ya que sus Fuerzas Armadas tendrían que ser coordinadas de una manera efectiva con las de los aliados, una vez se resolviera el asunto del referéndum.<sup>107</sup>

En términos similares se expresó en privado el Gobierno socialista con respecto al resto de condiciones planteadas en la pregunta. De este modo, aunque públicamente se insistiera en el carácter vinculante del referéndum, lo cierto es que las autoridades españolas eran conscientes del margen de maniobra con el que contaban en caso de ganar el plebiscito. Así, en lo concerniente a la no nuclearización del territorio nacional, Carlos Fernández Espeso aseguró en una reunión con el embajador francés en España, Francis Gutmann, que lo planteado a este respecto en la pregunta del referéndum era una fórmula fruto de la colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Presidencia que no daba, a la prohibición expresada, un carácter “ni permanente, ni

---

<sup>106</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 214/1986, de 6 de febrero, por el que se somete a referéndum de la Nación la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica*, 7 de febrero de 1986, núm. 33, pp. 5072-5073.

<sup>107</sup> ENDERS, Thomas O.: *Gonzalez Worried about NATO Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

intangibile, ni irrevocable”.<sup>108</sup> De hecho, tal y como detallaremos en el capítulo X, el contenido de esta condición no modificaba en nada lo acordado con anterioridad por las Cortes.

En lo referente a la tercera cláusula del referéndum –progresiva reducción de la presencia militar de los Estados Unidos en España–, Gutmann consideraba que su inclusión en la pregunta tenía la ventaja de que, en caso de ganar el plebiscito, la opinión pública comenzaría a olvidarse del asunto OTAN, dirigiendo su mirada hacia Estados Unidos; algo que, a la postre, supuso una importante baza negociadora para el Gobierno español, quien, a pesar del carácter no vinculante del referéndum, pudo solicitar con más fuerza una disminución del número de soldados norteamericanos instalados en el suelo nacional.<sup>109</sup>

### **2.3. La campaña**

El 17 de abril de 1985, Felipe González anunció que el referéndum se realizaría en marzo de 1986, aunque no determinó ni la fecha exacta, ni si el mismo tendría un carácter vinculante o meramente consultivo. En cualquier caso, a partir de entonces se desató una intensa movilización política y popular que también tuvo su reflejo en los medios de comunicación, con la multiplicación de artículos de opinión desde todos los ámbitos de la sociedad y con la publicación de numerosos sondeos que intentaban dilucidar la opinión de los españoles acerca de la cuestión atlantista. Fue un momento atípico en la historia política del país, en el que un tema de defensa y de seguridad acaparó toda la atención de los ciudadanos. El impacto producido por este acontecimiento se hizo sentir no solo en los medios, en las instituciones políticas y en las calles, sino también en el exterior, convirtiéndose en uno de los eventos nacionales que más expectación despertó en toda la década de los ochenta.

---

<sup>108</sup> GUTMANN, Francis: *Espagne/OTAN*, 13 de febrero de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Référendum sur l’OTAN en Espagne 1986”.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

### **2.3.1. La organización de la campaña por parte del PSOE**

En páginas precedentes ya hemos destacado la escasa relevancia que tuvo el Partido Socialista en el proceso de elaboración y ejecución de las decisiones adoptadas por los diferentes Gobiernos de Felipe González en política exterior y, más concretamente, en materia de política de seguridad. Sin embargo, el caso de la campaña del referéndum sobre la OTAN es, quizás, el acontecimiento más ilustrativo para observar la instrumentalización que, desde el Ejecutivo, se hizo del PSOE. Así, aunque el Partido Socialista no tuviera mucho más acceso del que pudieran tener otras formaciones políticas a información gubernamental de carácter confidencial o de especial interés en relación a la Alianza Atlántica,<sup>110</sup> este se convirtió en el medio necesario con el que respaldar y patrocinar las decisiones aprobadas por el equipo de Gobierno y en el órgano decisivo con el que este último pudiera articular su campaña en favor de la permanencia en la OTAN.

Como bien es sabido, las resoluciones del XXX Congreso del PSOE refrendaron el apoyo del partido a las tesis del Gobierno en relación a la Alianza Atlántica. Sin embargo, el mencionado congreso no cumplió plenamente con el objetivo del Ejecutivo de plantear el referéndum, no tanto sobre la disyuntiva directa sobre la permanencia o no de España en la OTAN, sino más bien sobre una fórmula más genérica que sometiera a la aprobación del Congreso y del partido, primero, y del resto de españoles, después, un proyecto de política de seguridad para el país. A pesar de que los primeros intentos en este sentido –materializados en octubre de 1984 con la presentación del Decálogo y en diciembre de ese mismo año en el XXX Congreso– no resultaron muy positivos, el Gobierno de Felipe González no cejó en su objetivo y contó, nuevamente, con el apoyo de su formación para inscribir el asunto atlantista en un marco más amplio, que pudiera servir para hacer cambiar de opinión más fácilmente a la población, presentando a la OTAN como un elemento más –pero igualmente necesario– en la articulación de la

---

<sup>110</sup> Es por esta razón por la que el partido articuló su campaña, fundamentalmente, a través del seguimiento y análisis diario de la prensa –nacional e internacional–, más que por medio de la documentación oficial procedente del Gobierno. La consulta del archivo del PSOE –Archivo de la Fundación Pablo Iglesias– así lo demuestra. Así, si bien son varias las cajas que contienen un alto contenido de recortes de prensa, son mucho más escasas las que contienen documentos procedentes del Ejecutivo de Felipe González, que además son, por lo general, esencialmente informativos. A este respecto, véase, por ejemplo, las cajas 117-F-6 o 117-F-7 para el primer caso y parte de la caja 117-G-2, para el segundo.

política de seguridad socialista, que no se definía como una política de seguridad y defensa, sino más bien como una política de “paz y seguridad”.

Es precisamente en este contexto en el que creemos que se debe integrar la presentación, en diciembre de 1985, del documento sobre “Paz y seguridad en España”. Como señalaran algunos miembros del PSOE, el documento pretendía ser “informativo, pedagógico y explicativo”.<sup>111</sup> Efectivamente, a lo que aspiraba la formación socialista era a hacer ver a la ciudadanía la necesidad de permanecer en la OTAN, para así poder desarrollar el resto de medidas presentadas en el Decálogo, mucho más fácilmente “digeribles” para la opinión pública. Ya en las resoluciones del mismo XXX Congreso se advertía que:

“Una tarea urgente y trascendental es la de terminar de perfilar una política de seguridad que, englobando política exterior y política de defensa, garantice nuestra soberanía e independencia nacional y constituya una aportación positiva a la causa de la paz, todo ello desde una perspectiva específicamente española, buscando un modelo propio para nuestro país, en función de nuestros intereses y necesidades específicas”.<sup>112</sup>

Así pues, y con este fin, el 14 de marzo de 1985, la Comisión Ejecutiva Federal acordó la creación de una comisión constituida por José María Benegas, Manuel Chaves, Elena Flores y Guillermo Galeote para elaborar un documento que diera cumplimiento a las resoluciones del XXX Congreso.<sup>113</sup> Pocos meses después, el 22 de mayo de 1985, se creó la Comisión de Paz y Seguridad para iniciar los trabajos de un documento que consolidase la visión socialista sobre la política de seguridad que, bajo su punto de vista, debiera adoptar a partir de entonces el Gobierno de España. Dicha comisión, además de por Benegas, Chaves, Flores y Galeote, estuvo compuesta por otros miembros del partido, como Fernando Claudín, Manuel Chaves, Rafael Estrella, Antonio García Pagán, Juan José Laborda, Miguel Ángel Martínez, Manuel Medina, Ludolfo Paramio, Luis Planas, Ángel Viñas y otros tres militantes con funciones relevantes en el Gobierno –lo que, por otra parte, aseguraba la coherencia entre las tesis

---

<sup>111</sup> DÍEZ, Anabel: “El documento sobre ‘paz y seguridad’ mantiene el compromiso socialista de convocar el referéndum”, *El País*, 7 de octubre de 1985.

<sup>112</sup> *Propuesta del PSOE: una política de paz y seguridad*, diciembre 1985, AFPI, Caja 117-F-1, Carpeta “OTAN, campaña, documentación, no prensa 14-31 enero 86”.

<sup>113</sup> *Spain and NATO*, 27 de agosto de 1985, National Archives of United Kingdom, NAUK, Caja FCO 46/4464, Carpeta “Spain and NATO. Part C”; y PEGG-TSIVANIDIS, Carol: *Lunch with Alejandro Cercas*, *PSOE Secretary for Participación Ciudadana*, 9 de septiembre de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4464, Carpeta “Spain and NATO. Part C”.

promovidas por el partido y las defendidas por el Gobierno—: Gustavo Suárez Pertierra, subsecretario de Estado de Defensa; Carlos Miranda, asesor de Narcís Serra; y Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, director del Departamento de Internacional del gabinete de Presidencia.<sup>114</sup>

Finalmente, el documento fue presentado en diciembre de 1985. Dividido en tres partes, abordaba las siguientes cuestiones: 1) unos antecedentes históricos, en los que se analizaban los orígenes y evolución estratégica de la Alianza Atlántica; 2) unos apuntes respecto a la evolución histórica de España en lo referente a la política exterior y de seguridad, en los que seguían apareciendo algunas afirmaciones, como que la integración en la OTAN supuso la ruptura del consenso hasta entonces existente en materia de política exterior; y 3) la propuesta del Partido Socialista acerca de la política de seguridad a adoptar por España, que seguía, en gran medida, las líneas planteadas por Felipe González en el Decálogo presentado en octubre de 1984.<sup>115</sup> De esta manera, PSOE y Gobierno homogeneizaban definitivamente sus posiciones y dejaban el terreno preparado para iniciar la campaña.

Oficialmente, la campaña del referéndum sobre la OTAN empezó el 25 de febrero de 1986. Sin embargo, los primeros pasos en torno a la misma se dieron bastante antes. Así, por ejemplo, antes de que esta diera comienzo, era necesario organizar e instruir al partido en la dirección en la que, desde su cúpula, se consideraba que era el camino más apropiado a seguir durante la campaña. Con este objetivo, a finales de 1985 se constituyó el comité de campaña del PSOE, coordinado por Guillermo Galeote, secretario de la sección de imagen de la Comisión Ejecutiva Federal del partido y uno de los responsables de la elaboración del documento de paz y seguridad aprobado por el PSOE en diciembre de 1985, y por Roberto Dorado, director de gabinete del presidente del Gobierno. De esta manera, y por medio de este último, el Gobierno podría controlar la acción de campaña promovida por el partido, aun sin llevar la carga de la misma, dado que, salvo el propio Dorado, el resto de miembros del comité no formaban parte ya del Ejecutivo socialista (vid. Cuadro 2).

Por lo tanto, Guillermo Galeote y Roberto Dorado serían los encargados de gestionar las tres áreas de trabajo entonces conformadas para desarrollar más eficazmente la

---

<sup>114</sup> *Propuesta del PSOE: una política de paz y seguridad*, diciembre 1985, AFPI, Caja 117-F-1, Carpeta “OTAN, campaña, documentación, no prensa 14-31 enero 86”.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

campana: 1) el área de estrategia, responsable de las cuestiones administrativas, jurídicas y de coordinación de las distintas federaciones del partido; 2) el área de infraestructura, cuya labor consistió en analizar los diferentes sondeos de opinión que fueron apareciendo en los medios de comunicación, así como la evolución de la cuestión a nivel nacional e internacional; y 3) el área político/operativa, con tres claras funciones: organizar los actos celebrados, gestionar la difusión de la campaña en los medios de comunicación y debilitar la posición del no, con especial atención a aquella parte del electorado socialista todavía posicionado a favor de la salida.<sup>116</sup>

Una vez constituido el comité principal de campaña, se conformaron los distintos comités de campaña provinciales, que reprodujeron de manera idéntica la estructura adoptada a nivel nacional.<sup>117</sup> Asimismo, de forma paralela a la constitución de los comités provinciales de campaña, se diseñó un programa de reuniones que, a la postre, definieron las directrices que se enviaron a los cuadros del partido a fin de conseguir un discurso unitario y homogéneo, destinado a revertir la opinión de los votantes contrarios al “sí”.<sup>118</sup> De esta forma, aunque la Guía de Campaña no fue entregada a las distintas federaciones socialistas hasta mediados de febrero de 1986, ya desde finales de 1985 se comenzaron a ofrecer desde el comité central una serie de pautas a seguir. Entre las más importantes encontramos los modelos de actuación con determinados colectivos que, desde el PSOE, se consideraban que podrían ser decisivos en la votación.

Así, por ejemplo, para hacer frente a uno de los grupos de oposición más importantes, los pacifistas, se insistió en la importancia de racionalizar el concepto de neutralidad, haciendo hincapié en el simplismo de la ecuación “paz = neutralismo”, al tiempo que se reclamaba que se arguyera que detrás de estos colectivos se encontraban muchas veces partidos como el PCE, el Movimiento Comunista o la Liga Comunista

---

<sup>116</sup> *Movilización especial*, sin fecha, AFPI, Caja 117-F-1; y *Funcionamiento del Comité de Campaña*, 1986, AFPI, Caja 502-B-4, Carpeta “Memoria de la campaña federal de la Alianza Atlántica en Zamora. Elaborado por el coordinador de campaña Rafael Maestre Lima (abril 1986)”.

<sup>117</sup> Por ejemplo: SORIANO FORTES, Francisco: *Comité provincial de campaña referéndum 86. Almería*, 24 de enero de 1986, AFPI, Caja 502-G-1, Carpeta “Referéndum OTAN 1986. Comité de campaña: notas internas, circulares, documentos y correspondencia”; SEISDEDOS MARTÍN, Tomás: *Carta del coordinador de campaña de la agrupación provincial del PSOE de Huelva a la secretaría de organización del partido*, 13 de enero de 1986, AFPI, Caja 502-G-1, Carpeta “Referéndum OTAN 1986. Comité de campaña: notas internas, circulares, documentos y correspondencia”; o ALONSO ALONSO, Luciano: *Carta del coordinador de campaña de la agrupación provincial del PSOE de Málaga a la secretaría de organización del partido*, 26 de febrero de 1986, Carpeta “Referéndum OTAN 1986. Comité de campaña: notas internas, circulares, documentos y correspondencia”.

<sup>118</sup> VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), pp. 170-171.

Revolucionaria, cuyo principal interés era el desgaste del proyecto socialista y de la figura de Felipe González.<sup>119</sup>

En cualquier caso, desde el PSOE eran conscientes de que este era un colectivo cuya opinión era prácticamente imposible de cambiar. Es por esta razón por la que mostraron más interés hacia los jóvenes y las personas de la tercera edad. En lo concerniente a los primeros, ya a finales de 1985 y comienzos de 1986 se perfilaron estrategias que facilitarían que los jóvenes se fueran adhiriendo progresivamente a las propuestas planteadas por el PSOE, tales como la realización de pequeños actos con dirigentes juveniles y líderes de opinión entre los que se encontrara “algún aliado” que ayudara a desarrollar el coloquio en términos favorables a los intereses socialistas, mediante la presentación de mensajes que encajaran mejor con la sensibilidad y la preocupación de este colectivo: la OTAN como motor económico y tecnológico para el país y, por tanto, como objeto de reducción del desempleo; la Alianza Atlántica como elemento de progreso en el proyecto europeo; la reclamación del voto negativo por parte de los partidos de extrema derecha; etc.<sup>120</sup>

En cuanto al colectivo de la tercera edad, se resaltaba que, aunque se trataba de un grupo social favorable al “sí”, existía el riesgo de que este cayera mayoritariamente en la abstención o que directamente no fuera a votar, al considerar que era una cuestión que no mejoraba sus condiciones de vida –pensiones, servicios sociales, etc.–. Por lo tanto, el principal objetivo en este caso era motivar su participación, organizando charlas en asociaciones de pensionistas, clubs de hogar, residencias, etc.<sup>121</sup>

La aprobación por Consejo de Ministros, el 31 de enero de 1986, de la fecha del 12 de marzo como día de la convocatoria del referéndum; la celebración en el Congreso de los Diputados, los días 4-6 de febrero, de un debate sobre la política exterior y seguridad del Gobierno; y la publicación, el día 7 de ese mismo mes, de la pregunta que sería sometida a referéndum, incrementaron la sensación de cercanía del referéndum entre la opinión pública, contribuyendo a que el PSOE iniciara más claramente su campaña en

---

<sup>119</sup> GALEOTE, Guillermo y CERCAS, Alejandro: *Documento nº 2. A los responsables de Movilización Especial*, 14 de febrero de 1986, AFPI, Caja 117-F-1, Carpeta “OTAN, campaña, documentación, no prensa 14-31 enero 86”; y GALEOTE, Guillermo y CERCAS, Alejandro: *Circular nº 12. A los responsables de Movilización Especial de los Comités Electorales Provinciales*, 15 de febrero de 1986, AFPI, Caja 502-G-1, Carpeta “Referéndum OTAN 1986. Comité de campaña: notas internas, circulares, documentos y correspondencia”.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

favor de la permanencia.<sup>122</sup> De esta manera, bajo el lema “En interés de España, vota sí”, el PSOE comenzó una campaña que ha sido calificada por los propios militantes socialistas como especialmente dura y agotadora.<sup>123</sup> Efectivamente, el PSOE tenía sobre sus espaldas la carga de convencer a la opinión pública y cambiar su orientación, mayoritariamente contraria a la Alianza; una tarea poco sencilla para un partido que, antes de alcanzar el poder, se declaraba antiatlantista y que había anunciado que, en caso de llegar al Gobierno, plantearía la campaña del referéndum con el eslogan “OTAN, de salida sí”.<sup>124</sup>

Es por esta razón por la que el Partido Socialista se vio obligado a movilizar a todos y cada uno de sus militantes, quienes, gracias, fundamentalmente, al enorme desembolso económico realizado por el partido –cuyo montante total ascendió a los 600 millones de pesetas–,<sup>125</sup> pudieron realizar un sinnúmero de mítines y actos públicos –el 5 de marzo de 1986 la cifra de eventos realizados a lo largo de todo el país superaba ya la cifra de 800–,<sup>126</sup> con los que finalmente lograron convencer a casi el 60% de las personas que fueron a votar. La campaña, sin embargo, no estuvo exenta de dificultades.

En primer lugar, las encuestas publicadas en febrero y marzo de 1986 ofrecieron unos porcentajes muy parejos entre el “sí” y el “no”, todavía con un elevado número de personas indecisas, lo que generó una gran incertidumbre y ansiedad entre las filas socialistas. Asimismo, los conflictos dentro de la propia formación no se habían logrado disipar totalmente. Las Juventudes Socialistas, de acuerdo con su ideología pacifista y

---

<sup>122</sup> GALEOTE, Guillermo: *Circular n° 11. Carta a los coordinadores del comité de campaña provinciales*, 18 de febrero de 1986, AFPI, Caja 502-G-1, Carpeta “Referéndum OTAN 1986. Comité de campaña: notas internas, circulares, documentos y correspondencia”.

<sup>123</sup> IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada...*, pp. 214-217 y 845-852; *Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE; *Entrevista a Ángel Viñas*, 22 de mayo de 2011, AODITE; *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE; y *Entrevista a Alfonso Guerra*, 18 de mayo de 2012, AODITE.

<sup>124</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 7 de octubre de 1981, núm. 42, p. 1943.

<sup>125</sup> Cifras obtenidas de: MATEOS, Abdón: “Los socialistas españoles y la cuestión atlántica hasta el referéndum de 1986”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 68-69. Según este mismo autor, el gasto de la campaña del referéndum disparó el endeudamiento hasta los años noventa, inaugurando métodos irregulares de financiación a través de sociedades mercantiles para compensarlo. Toda esta polémica se desató en los medios de comunicación durante la campaña electoral de 1993, momento en que se dieron a conocer las primeras noticias sobre las fuentes de financiación socialistas en 1986. El PSOE, por su parte, trató de responder a las acusaciones alegando que en 1986 no existía aún la Ley de Financiación de los Partidos, por lo que no se exigía ningún requisito sobre su financiación y contabilidad. “El PSOE niega que el referéndum OTAN se costeara de forma ilegal”, *La Vanguardia*, 25 de mayo de 1993.

<sup>126</sup> En concreto, fueron 818 los actos celebrados hasta el 5 de marzo de 1986: CERCAS, Alejandro: *Nota interna n° 26. A la atención de Guillermo Galeote, Roberto Dorado y Carmeli Hermosín*, AFPI, Caja 502-G-1, Carpeta “Referéndum OTAN 1986. Comité de campaña: notas internas, circulares, documentos y correspondencia”.



antimilitarista, mantuvieron, hasta febrero de 1986, una posición radicalmente contraria a los bloques y ofrecieron declaraciones públicas favorables a la salida a lo largo de 1985. También UGT, aunque con “la boca pequeña”, se opuso a la posición adoptada por el Gobierno y los socialistas catalanes –PSC-PSOE– e Izquierda Socialista tampoco escondieron su posición preeminentemente neutralista.<sup>127</sup>

En este sentido, debemos destacar el informe presentado por el secretario general del Partido Socialista en La Rioja, Ángel Martínez Sanjuan, que advirtió del efecto multiplicador y de desgaste de las posturas discordantes que, con cierta habitualidad, se manifestaron entre los militantes socialistas partidarios de permanecer en la OTAN y aquellos favorables a su salida. Es más, Martínez Sanjuan solicitaba en su informe a Madrid una mejor organización, ya que, bajo su punto de vista, existía una sensación de “desbarajuste” y de “desincronización en el ritmo impuesto”.<sup>128</sup> En términos similares se expresó José Antonio Maturana, coordinador general de la campaña de Guipúzcoa, quien aseguró, poco después de la celebración del referéndum, que “la campaña diseñada en Madrid ha estado excesivamente llena de improvisaciones, dudas y vacilaciones y se ha encarado muy tarde”.<sup>129</sup> A pesar de que esta última crítica se pudiera entender como una justificación por la derrota del “sí” en el País Vasco, lo cierto es que las trabas administrativas e institucionales y el hecho de que el Gobierno aplazara la cuestión hasta prácticamente el final de su Legislatura, también deberían ser tenidas en cuenta para comprender las críticas señaladas y la sensación de precipitación y desorganización que hubo entre las filas socialistas a lo largo de la campaña.

En cuanto a los argumentos utilizados tanto por parte del PSOE como del Gobierno en los diferentes actos celebrados, podríamos decir que estos fueron de todo tipo, yendo, como muy irónicamente afirmara el analista Mariano Aguirre, “desde las supuestas

---

<sup>127</sup> MATEOS, Abdón: “Los socialistas españoles...”, pp. 68-69. En torno a estos grupos de disensión resultan interesantes los estudios de: SIERRA CIBRIÁN, Gabriela: “Las JSE y la OTAN”, *V Congreso Internacional de la Asociación de Historiadores del Presente*, 2011; y LEÓN CÁCERES, Guillermo: “El ruido y la furia: Izquierda Socialista y el referéndum sobre la OTAN (1984-1986)”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 97-122.

<sup>128</sup> MARTÍNEZ SANJUAN, Ángel: *Carta del secretario general del PSR a Guillermo Galeote*, 10 de febrero de 1986, Caja 502-G-1, Carpeta “Referéndum OTAN 1986. Comité de campaña: notas internas, circulares, documentos y correspondencia”.

<sup>129</sup> MATURANA, José Antonio: *Análisis político de la campaña sobre el referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica en la provincia de Guipúzcoa*, 1986, AFPI, Caja 502-B-5, Carpeta “Análisis político del referéndum 86 sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica en la provincia de Guipúzcoa (1986)”.

ventajas tecnológicas hasta la llegada del Pato Donald”.<sup>130</sup> Los argumentos empleados, más catastrofistas cuanto más se acercaba la fecha de celebración de la consulta, pueden agruparse en dos grandes grupos discursivos:<sup>131</sup>

Por un lado, hallamos un discurso que aludió a cuestiones propias de la política exterior. Dentro del mismo, encontramos todas aquellas referencias que describían las ventajas que suponía permanecer en la Alianza Atlántica: la posición que adquiriría España en el panorama internacional; el estímulo que supondría para la modernización y el desarrollo de la industria tecnológica de nuestro país; la repercusión que tendría en el aumento de las exportaciones; etc. Sin embargo, fueron mucho más empleados los razonamientos que advertían de las consecuencias negativas que implicaría un abandono de la organización: la situación de inestabilidad que crearía dentro de las relaciones entre los bloques; las dificultades que tendría España para promover una política de europeización, desnuclearización y de desarme; el aislamiento internacional al que sería sometido nuestro país al verse obligado a restablecer sus líneas prioritarias de política exterior; o las repercusiones –clima de desconfianza, pérdida de lazos de amistad, etc.– que el “no” tendría en el ingreso en la Comunidad Europea.

Este último argumento se cubrió de un especial maniqueísmo. Es cierto que existió un ineludible vínculo entre la OTAN y la CEE, dado que la pertenencia a la Alianza fue una importante baza a jugar en las negociaciones de entrada al Mercado Común.<sup>132</sup> Sin embargo, una vez que España ingresó en las Comunidades Europeas, ese vínculo desapareció. De ahí que las declaraciones de Fernández Ordóñez, que señalaba que sería ridículo pensar que España podría continuar en la CEE si salía de la OTAN,<sup>133</sup> fueran totalmente injustificadas.

---

<sup>130</sup> AGUIRRE, Mariano: “España: seguridad, defensa y la OTAN”, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 1, 1986, p. 50.

<sup>131</sup> Sobre el discurso atlantista del Gobierno y del PSOE véase: VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión publicada...*, pp. 170-172 y 178-182.

<sup>132</sup> Esta opinión, aunque mayoritaria, no es compartida por algunos especialistas, como Ángel Viñas, quien cree que la adhesión al Tratado de Washington no impulsó el proceso de incorporación a la CEE. VIÑAS, Ángel: “Coordenadas de la política de seguridad española”, *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, núm. 17, 1984, pp. 7-34; y *Entrevista a Ángel Viñas*, 22 de mayo de 2011, AODITE. En cambio, personas como Elena Flores Valenciano, Ramón de Miguel o Javier Rupérez, entre otras, no dudan de la existencia de tal vinculación: *Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE; *Entrevista a Javier Rupérez Rubio*, 29 de julio de 2010, AODITE; y *Entrevista a Ramón de Miguel y Egea*, 1 de diciembre de 2016, AODITE.

<sup>133</sup> El ministro de Exteriores recordó en un acto en Vitoria que si ganaba el “no” “el Mercado Común europeo habrá acabado para nosotros” y advertía que si se producía la salida de España de la Alianza Atlántica “pretender que podemos continuar en la Comunidad Europea (CE) es ridículo; España tendrá

En resumen, se dejaban intuir las ventajas de estar al lado de Europa y del mundo occidental, pero sin exponerlas de manera explícita, simplemente recurriendo a un modelo ideal de referencia –el europeo–, del que nos hubiéramos visto privados en caso de un resultado contrario a la permanencia en la OTAN.

Por el otro lado, encontramos un discurso que se refirió únicamente a cuestiones de política interior. Aunque desde el comité de campaña se advertía que “la campaña ha de dirigirse a los electores directamente y ha de fundamentarse en la explicación a los ciudadanos, dejando en un plano subsidiario la contestación a los adversarios”,<sup>134</sup> lo cierto es que, tal y como reconociera en sus informes el Departamento de Análisis y Seguimiento de Campaña, “pierden fuerza los elementos de política internacional adquiriendo predominio los argumentos sobre las consecuencias de política interior”.<sup>135</sup>

De este modo, fueron habituales los ataques a los grupos políticos que defendían la abstención –Alianza Popular–, porque se consideraba que estaban cometiendo un acto de irresponsabilidad política; se criticaba a las fuerzas parlamentarias que propugnaban el neutralismo activo, porque se creía que dicha opción era costosa y poco realista; se reprobaba a los socialistas que se mostraban contrarios a la permanencia; y se recordaba a los electores que la victoria del “no” provocaría la salida de Felipe González y de su gabinete, con la consiguiente disolución del Parlamento y del vacío de poder. Como advirtiera el propio Felipe González: “Quien vaya a votar que no, que piense antes qué fuerza política va a gestionar ese voto”.<sup>136</sup> En definitiva, el discurso ligado a la política interior acabó siendo muy explotado por el Ejecutivo, buscando, en cierta medida, convertir el referéndum atlantista en un plebiscito sobre Felipe González, sabedores de la buena valoración que entre los ciudadanos españoles tenía la figura del presidente.<sup>137</sup>

---

que retirarse de la CE, o permanecer como socio de segunda fila”. “Los ministros vinculan la permanencia en la OTAN a la del Mercado Común”, *ABC*, 10 de marzo de 1986.

La vinculación entre permanencia en la OTAN y la CEE y, por ende, la relación entre la OTAN y la modernización de España, fue una constante en la campaña del PSOE. En este sentido, resulta interesante consultar el documento: FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco: *Campaña OTAN*, sin fecha, Archivo Francisco Fernández Ordóñez (en adelante, AFFO), Carpeta “Mítines campaña OTAN”.

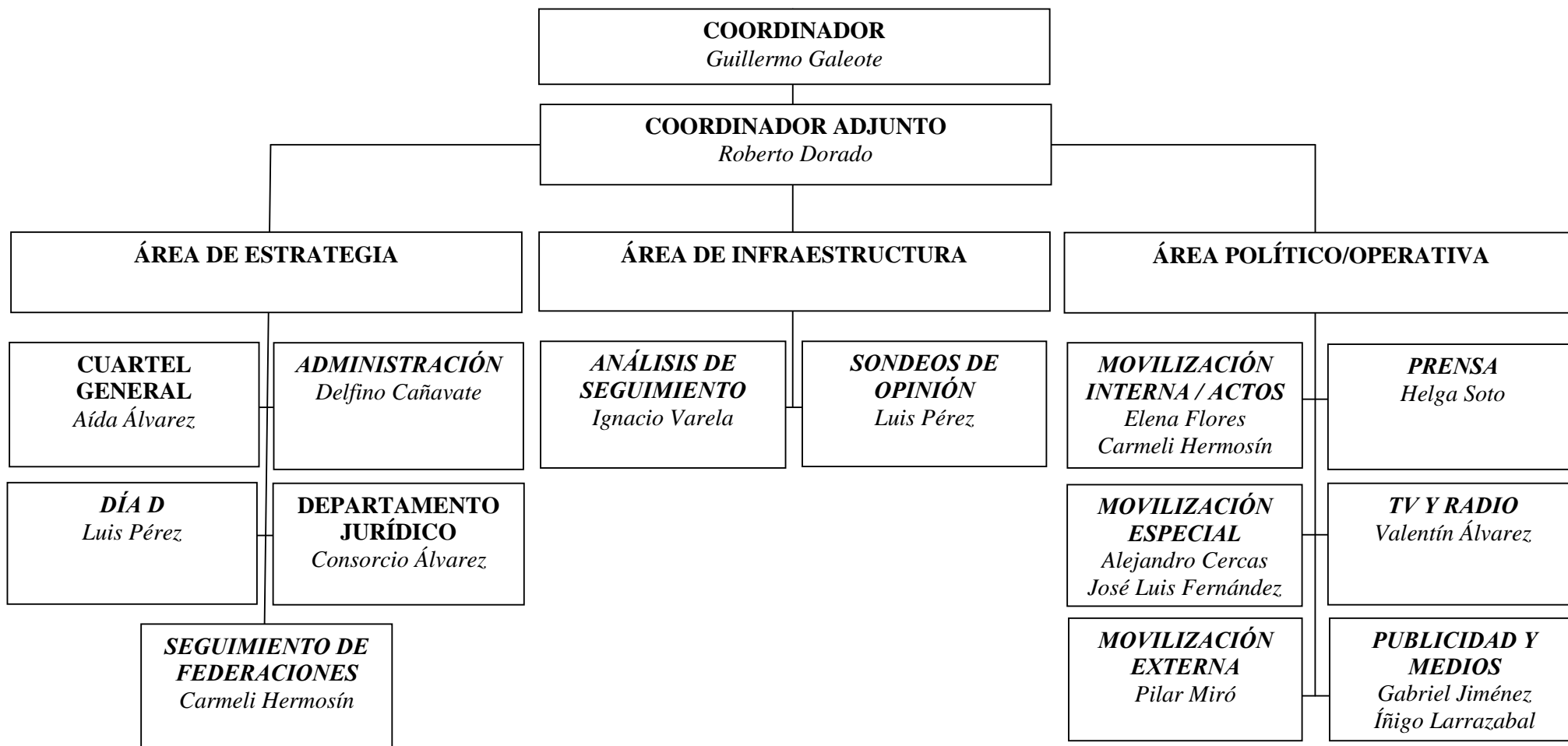
<sup>134</sup> *Informe campaña. Referéndum 86 en Europa*, abril de 1986, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>135</sup> *Análisis*, 2 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>136</sup> SANMARTÍN, Eduardo: “Quien vaya a votar que no, que piense antes qué fuerza política va a gestionar ese voto”, *El País*, 9 de marzo de 1986; e IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada...*, pp. 845-851.

<sup>137</sup> *Análisis*, 2 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1 y *Análisis*, 4 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1. A este respecto, tampoco cabría olvidar la carta que Felipe González dirigió “personalmente” al conjunto de la ciudadanía para alentarles a votar “sí” en el referéndum atlantista.

**Cuadro 2. Organigrama del PSOE para la campaña sobre el referéndum de la OTAN**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de *Comité de campaña. Referéndum 86, 1985, AFPI, Caja 502-G-1, Carpeta “Referéndum OTAN. Comité de campaña, notas internas y correspondencia”*.

### 2.3.2. La actividad del equipo de Gobierno socialista

Como hemos visto, fue el PSOE y no el Gobierno quien lideró la campaña en favor de la permanencia en la OTAN. Efectivamente, la labor del Ejecutivo de Felipe González fue, fundamentalmente, de representatividad, esto es, de ejercer como cara visible en los distintos actos convocados por la formación socialista. Especialmente relevante, tal y como también hemos señalado, fue la figura de Felipe González; y más aún en los últimos días, cuando se optó por intensificar el discurso del miedo, tratando de hacer ver a la ciudadanía que, en caso de derrota, González no se haría responsable de gestionar el “no”.<sup>138</sup>

Pero más allá de ello, la otra gran función del Gobierno durante la campaña fue la de intentar que los aliados contribuyeran, en la medida de lo posible, a que se ganara el referéndum. Efectivamente, del mismo modo que hubo presiones por parte de los países extranjeros hacia España, las hubo también desde el Gobierno español hacia sus socios. No obstante, los recelos de una gran parte de la población por que las grandes potencias intercedieran en el plebiscito previsto para marzo de 1986 impidieron que estas tuvieran mayor peso en el mencionado proceso.

Por lo general, las demandas del Ejecutivo socialista estuvieron frecuentemente dirigidas a que sus socios interfirieran en la postura abstencionista de Alianza Popular. La controvertida decisión de la formación conservadora de abstenerse en el referéndum fue algo con lo que el Gobierno no contaba y temía que la fidelidad de voto de su electorado afectase al resultado final del plebiscito.<sup>139</sup> Así, Felipe González solicitó a la RFA, a Reino Unido y a Estados Unidos que ayudaran a su Gobierno en este sentido, aunque los resultados obtenidos fueron más bien escasos, si no nulos.<sup>140</sup>

Pero las presiones realizadas por el Ejecutivo socialista durante la campaña fueron más allá de convencer a los aliados para que interfirieran en la enrocada posición de

---

<sup>138</sup> SANMARTÍN, Eduardo: “Quien vaya a votar que no, que piense antes qué fuerza política va a gestionar ese voto”, *El País*, 9 de marzo de 1986; e IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada...*, pp. 845-851.

<sup>139</sup> ENDERS, Thomas O.: *Gonzalez Worried about NATO Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>140</sup> Ibídem; y DAUNT, T.L.A.: *Spain-NATO*, 13 de febrero de 1986, NAUK, Caja FCO 9/5477, “Spain and NATO”. La desesperación del Gobierno socialista fue tal que llegó incluso a pensar en ofrecerle a Alianza Popular la llave de acceso al poder en Galicia, donde en noviembre de 1985 se habían celebrado unas elecciones que habían ganado los populares, pero no con el suficiente número de votos como para gobernar en solitario. ENDERS, Thomas O.: *Gonzalez Worried about NATO Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

Fraga. Así, por ejemplo, el Gobierno de González mostró especial interés por que Estados Unidos colaborara con el Partido Socialista en su objetivo de ganar el referéndum, habida cuenta, además, de la vinculación que en la opinión pública y en el propio Ejecutivo se había hecho entre la OTAN y las bases norteamericanas. De esta manera, en la reunión mantenida entre Felipe González y Ronald Reagan el 6 de mayo de 1985 –en el marco de la visita que este último realizó a Madrid–, el presidente español pidió a su homólogo estadounidense que hiciera un gesto, “si no perdemos el referéndum”.<sup>141</sup> Igualmente, el mismo González, en la entrevista mantenida en octubre de 1985 con el secretario de Estado norteamericano, George Shultz, le pidió al Gobierno estadounidense que aceptara emitir un comunicado conjunto en el que la parte americana expresara su confianza en el programa socialista de seguridad.<sup>142</sup>

Pese al escaso convencimiento inicial de Estados Unidos en el gesto planteado por el jefe de Gobierno español –ya que temían que esta cuestión fuera posteriormente utilizada por la delegación española en las negociaciones que ambos países deberían iniciar en un futuro cercano para la renovación de los acuerdos bilaterales defensivos–, la administración americana finalmente accedió a firmar una declaración en la que se precisó el compromiso de los dos países por iniciar una serie de conversaciones informales para abordar la renegociación del Convenio de 1982, uno de los grandes objetivos del PSOE en su programa electoral de 1982 que también se había especificado en la pregunta del referéndum. El intento socialista de hacer constatar a la ciudadanía que el mantenimiento de España en la OTAN favorecería una mejor relación con Estados Unidos –y, en consecuencia, una reducción de sus fuerzas– se reforzó en diciembre de 1985, cuando España y Estados Unidos firmaron una nueva declaración, en la que se especificó que uno de los objetivos de ambos países “será ajustar la presencia militar norteamericana al nivel que estimen necesario”, patentizándose, asimismo, que estos ajustes “implicarán una disminución escalonada de la presencia militar norteamericana en España basada en la asunción por las Fuerzas Armadas

---

<sup>141</sup> GUIDONI, Pierre: *Après la visite du président Reagan : impressions américaines*, 6 de mayo de 1985, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-USA”.

<sup>142</sup> SHULTZ, George: *Secretary's Meeting with Spanish Prime Minister Felipe Gonzalez*, 26 de septiembre de 1985, CREST.

españolas de determinadas responsabilidades y misiones realizadas en la actualidad por las fuerzas armadas de Estados Unidos en España”.<sup>143</sup>

Estados Unidos llegó incluso a ofrecer, en febrero de 1986, la retirada de un número limitado de militares –485– de la base aérea de Torrejón, una de las bases españolas con presencia americana más polémicas para la opinión pública –dada su cercanía a la capital española–. Sin embargo, en esta ocasión, Felipe González declinó la oferta, ya que era consciente de que su aceptación podría venirse en su contra, puesto que, de forma paralela a la campaña atlantista, se estaban dando los primeros pasos en las negociaciones bilaterales de defensa entre España y Estados Unidos, en las que la delegación española exigía la retirada total de los soldados norteamericanos instalados en Torrejón. Además, el presidente español temía que una excesiva colaboración de Estados Unidos en el proceso plebiscitario pudiese ser interpretada por la ciudadanía como una injerencia en un asunto interno.<sup>144</sup>

En cualquier caso, el especial interés de González por tratar de que sus aliados intervinieran en el resultado del referéndum demuestra la preocupación que generó dicha cuestión en el entorno del presidente y de su equipo de Gobierno.<sup>145</sup> Como reconociera el propio González: “políticamente, yo no he sufrido más que con aquellas encuestas”.<sup>146</sup> Este sufrimiento se hizo especialmente palpable a partir del debate sobre la política de seguridad del Gobierno, celebrado entre los días 4 y 6 de febrero de 1986. A pesar de ser este último un debate en el que se presentaron argumentos más bien superficiales y poco novedosos, el jefe de Gobierno sintió que perdió el último gran acto institucional antes del inicio de la campaña –recordemos, oficialmente iniciada el 25 de febrero–.<sup>147</sup> González no esperaba que Fraga aceptara su propuesta de consenso, ni siquiera que este último cambiara su recomendación de abstención. Ahora bien, en ningún caso esperaba que Alianza Popular fuera incluso más allá de la abstención y

---

<sup>143</sup> *U.S.-Spanish Joint Statement on Security*, 10 de diciembre de 1985, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>144</sup> ENDERS, Thomas O.: *Gonzalez Worried about NATO Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y DAUNT, T.L.A.: *Spain-NATO*, 13 de febrero de 1986, NAUK, Caja FCO 9/5477, “Spain and NATO”.

<sup>145</sup> GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos...*, pp. 179-183 y 230-240.

<sup>146</sup> IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada...*, p. 850.

<sup>147</sup> *Spain's NATO Referendum: GOS Worried, Gives Us Latest Polling Results*, de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; ENDERS, Thomas O.: *Gonzalez Worried about NATO Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y DAUNT, T.L.A.: *Spain-NATO*, 13 de febrero de 1986, NAUK, Caja FCO 9/5477, “Spain and NATO”.

dejara entrever su motivación a votar que “no”. Como afirmara el propio Manuel Fraga en el citado debate: “a mí lo que me pide el cuerpo es votar que no”.<sup>148</sup>

Las encuestas publicadas tampoco eran excesivamente esperanzadoras. Mientras que el CIS auguraba, en febrero de 1986, un 29% de votos a favor del “sí”, un 28% de votos en contra y un 14% de indecisos, los sondeos internos que manejaba el propio Gobierno eran mucho más negativos, ofreciendo un 26% de votos favorables, un 33% de votos negativos y un 29% de indecisos.<sup>149</sup>

En estas circunstancias, los países aliados comenzaron a interesarse vivamente por las medidas que pudiera adoptar el Ejecutivo socialista en caso de derrota, si bien la posición del Gobierno respecto a este tema nunca estuvo perfectamente definida. Así, a finales del año 1985, Felipe González, pese a que públicamente afirmó que cumpliría con los designios de la voluntad popular, en privado aseguró a su homólogo alemán, Helmut Kohl, que, personalmente, él estaba por la labor de ignorar un resultado negativo, habida cuenta de la posición que había adoptado el principal grupo de la oposición.<sup>150</sup> La todavía mayor relevancia mediática que adquirió el referéndum desde comienzos del año 1986, probablemente hizo ver al jefe de Gobierno la necesidad de respetar los resultados del referéndum, comprometiéndose de forma más evidente, desde entonces, a denunciar el Tratado de Washington en caso de obtener un resultado negativo.

Aun con ello, González siguió siendo reacio a la toma de cualquier decisión que provocase la salida efectiva de España de la OTAN. De este modo, en febrero de 1986, el presidente español, a pesar de que siguió mantenimiento su compromiso de denunciar el Tratado del Atlántico Norte en caso de derrota, informó a nivel interno que, en ese caso, utilizaría el plazo de retirada existente desde la denuncia del Tratado –un año– para disolver las Cortes, arguyendo que estas no podían ser consideradas como representativas para la población, convocando, a continuación, unas elecciones, en las

---

<sup>148</sup> Visto en: “Felipe González y Manuel Fraga convirtieron el debate en un mutuo reproche sobre sus respectivas contradicciones”, *El País*, 5 de febrero de 1986.

<sup>149</sup> *Spain's NATO Referendum: GOS Worried, Gives Us Latest Polling Results*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>150</sup> CONNOR, M.L.: *Visit by Spanish Prime Minister to Bonn*, octubre de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4464, Carpeta “Spain and NATO. Part C”.



que el PSOE defendería la necesidad de mantenerse en la OTAN como una condición ineludible para su acceso al poder.<sup>151</sup>

De todas formas, y pese a lo dicho, pocos días antes de la celebración del referéndum, la embajada norteamericana –que era quien había obtenido la información más arriba indicada–, seguía temiendo que el Gobierno español no tuviera un verdadero plan de contingencia en caso de derrota. Para ello se basaban, por ejemplo, en las confesiones realizadas por el propio Francisco Fernández Ordóñez, quien había asegurado a la administración americana en Madrid que nadie, dentro del círculo más cerrado del equipo de Gobierno socialista, había tenido el coraje de plantear seriamente la posible derrota y, por tanto, de estudiar el procedimiento a seguir en ese caso.<sup>152</sup>

### **2.3.3. La oposición parlamentaria ante el referéndum**

Si la campaña de la OTAN sirvió, entre otras cosas, para poner de manifiesto las grandes contradicciones que, en materia de política exterior y de seguridad, se revelaron en el seno PSOE durante su etapa como principal partido de la oposición y sus primeros años en el poder, la campaña valió igualmente para evidenciar incoherencia de la postura de Alianza Popular. El partido liderado por Manuel Fraga había formado, con el Partido Demócrata Popular y la Unión Liberal, una marca electoral denominada Coalición Popular (CP) para concurrir juntos a las elecciones generales de 1986. Esta coalición sorprendió a propios y extraños cuando, el 11 de diciembre de 1985, firmó una declaración en la que se solicitaba la cancelación del referéndum, al considerar que su convocatoria ponía en entredicho la legitimidad de una decisión parlamentaria establecida cinco años atrás. Además, los tres partidos aseguraban que su celebración respondía exclusivamente a intereses partidistas del Gobierno, haciendo de la consulta una herramienta plebiscitaria en favor de Felipe González. Por todo ello, y pese a su condición marcadamente atlantista, la derecha española anunció que, en adelante, patrocinaría la abstención en caso de que el referéndum se acabara celebrando. En palabras del propio Manuel Fraga: “votar sí es hacer el juego al socialismo y votar no, al

---

<sup>151</sup> ENDERS, Thomas O.: *Gonzalez Worried about NATO Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>152</sup> *What if the Referendum Fails?*, marzo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

comunismo”.<sup>153</sup> Pero el carácter preeminente plebiscitario y consultivo que la oposición conservadora confirió al referéndum hizo que una parte de su electorado interpretara el voto negativo como una actitud tan coherente como la abstención. Es más, tal y como hemos señalado con anterioridad, fue el propio Fraga quien aseguró, durante el debate sobre política de seguridad celebrado en febrero de 1986 en el Congreso, que “el cuerpo me pide que vote que no”.<sup>154</sup>

En estas circunstancias, ninguno de los argumentos ofrecidos por la formación popular pudo esconder el hecho de que la decisión de Fraga de abstenerse estuviera determinada por motivos exclusivamente electoralistas, siendo difícil encontrar alguna justificación razonable a la misma, más allá de intentar “hacer sangre” –como calificara el propio Felipe González– al Gobierno socialista.<sup>155</sup> De hecho, muchos de los militantes populares evidenciaron, a nivel interno eso sí, su disconformidad con la decisión.<sup>156</sup> En todo caso, el PSOE, consciente de ello, animó en sus guías de campaña a focalizar sus críticas en la figura de Fraga y no sobre el conjunto del partido, en un claro intento por atraer a aquellos votantes conservadores que no compartieron la decisión adoptada por el político gallego.<sup>157</sup>

Igualmente, como veremos, tampoco los grandes partidos cristiano-demócratas y conservadores occidentales, ni los principales Gobiernos aliados, aprobaron dicha decisión, que calificaron de irresponsable y electoralista, tratando de influir sobre Fraga para que este cambiara su postura respecto al referéndum.<sup>158</sup> Pese a ello, el dirigente de CP mantuvo hasta el final su decisión de promover la abstención, probablemente, tal y como el propio Fraga asegurara a la embajada norteamericana en Madrid, porque tenía la certeza total de que Felipe González acabaría ganando el referéndum, como así fue. No obstante, sus predicciones pecaron, quizás, de un excesivo optimismo en algunos aspectos, puesto que Fraga también aseguró que, en caso de que el resultado fuera negativo, su formación conseguiría ganar las siguientes elecciones generales con

---

<sup>153</sup> “Fraga: Votar Sí es hacer el juego al socialismo y votar No, al comunismo”, *ABC*, 10 de marzo de 1986.

<sup>154</sup> “Felipe González y Manuel Fraga convirtieron el debate en un mutuo reproche sobre sus respectivas contradicciones”, *El País*, 5 de febrero de 1986.

<sup>155</sup> *Análisis*, 2 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>156</sup> *Entrevista a Javier Rupérez*, 29 de julio de 2010, AODITE.

<sup>157</sup> *Tratamiento de temas conflictivos*, sin fecha, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>158</sup> MARTIN, William F.: *Secretary Shultz’s Evening Report of*: 25 de enero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y ENDERS, Thomas O.: *President’s Message to Fraga on NATO Referendum*, enero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

mayoría absoluta, lo que les permitiría paralizar el proceso de salida de la organización atlántica.<sup>159</sup>

En cualquier caso, la incoherencia mostrada por CP no fue la única que se pudo observar durante aquellos años. Los partidos nacionalistas con representación en el Congreso también se vieron inmersos en un incongruente proceso de cambio de posturas de cara a la consulta. Así, tanto Convergència i Unió (CiU), como el Partido Nacionalista Vasco (PNV), conocedores de la oposición que despertaba en Cataluña y el País Vasco el tema de la OTAN y deseosos de infligir un voto de castigo al PSOE, dieron libertad de voto a sus seguidores y militantes, pese a que tradicionalmente habían mantenido posiciones pro-atlantistas. Es más, sus reivindicaciones, especialmente en el caso vasco, estuvieron más relacionadas con la voluntad de votar en euskera que en cuestiones referentes a la permanencia o no de España en la Alianza. En este sentido, es muy ilustrativo el lema para el referéndum del PNV, “si votas, vota en euskera”, o las declaraciones del presidente del Consejo Nacional del partido, Xabier Arzallus, que afirmó que “votaré *bai* [sí en euskera] aunque se hunda el mundo”.<sup>160</sup>

Aunque quizás no tan incoherentes, las posiciones de UCD y de Centro Democrático y Social (CDS) sí se caracterizaron por una cierta ambigüedad, como bien demuestra el hecho de que el principal representante de CDS, Adolfo Suárez, se “ausentara” del proceso de campaña.<sup>161</sup>

Consiguientemente, podríamos afirmar que el PCE fue una de las pocas agrupaciones con representación parlamentaria que no tuvo que adoptar posturas electorales contradictorias con su línea programática oficial.<sup>162</sup> Sin embargo, en su discurso se mezclaron las cuestiones propiamente anti-otanistas, con otras ligadas a la reunificación del partido, profundamente dividido desde los primeros años de 1980 y que encontró en la lucha contra la permanencia atlántica un elemento de aglutinamiento. El partido participó activamente en las movilizaciones populares, exigiendo la celebración del referéndum y defendiendo una política de neutralidad activa, que rechazara el alineamiento en bloques militares y la carrera de armamentos y que facilitase un

---

<sup>159</sup> *Ibidem*.

<sup>160</sup> RUIZ DE AZUA, Victorino: “Votaré ‘bai’ aunque se hunda el mundo”, *El País*, 10 de marzo de 1986.

<sup>161</sup> *Análisis*, 2 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>162</sup> Acerca del Partido Comunista y su actividad durante la campaña atlantista véase: TREGLIA, Emmanuele: “La última batalla de la transición, la primera de la democracia. La oposición a la OTAN y las transformaciones del PCE (1981-1986)”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 71-96.

fomento de las relaciones internacionales con los países mediterráneos, el mundo árabe e Iberoamérica. El documento *La paz es posible. Una propuesta de política exterior y de defensa fuera de la OTAN*, publicado en enero de 1986 y que constituía una réplica al proyecto presentado por el PSOE en diciembre de 1985, resumía la concepción que los comunistas tenían sobre la política exterior.<sup>163</sup>

#### 2.3.4. Los países aliados y el bloque comunista ante el referéndum

El proceso de integración de España en la Alianza Atlántica a comienzos de los años ochenta fue una cuestión extensamente debatida en los foros internacionales. No obstante, la injerencia extranjera en esta cuestión fue limitada. Los países aliados, especialmente Estados Unidos y la RFA, siempre se mostraron muy interesados en la integración de España en la Organización del Pacto Atlántico, pero sus acciones nunca fueron más allá de determinadas declaraciones públicas en las que subrayaban lo beneficioso que para la OTAN y para España sería que ambos estrecharan sus vínculos. Del lado contrario, solamente cabría mencionar la petición pública realizada en septiembre de 1979 por Fidel Castro a España para que esta última no entrara en la Alianza, y el desafortunado memorándum enviado por la embajada soviética a las autoridades españolas en 1981, en el que se criticaban los planes españoles de ingreso en la organización atlántica.<sup>164</sup>

De todas formas, en líneas generales, podemos decir que la incorporación de España a la Alianza se vio desde la Unión Soviética como la consolidación de las relaciones

---

<sup>163</sup> PCE: “La paz es posible. Una propuesta de política exterior y de defensa fuera de la OTAN. documento aprobado por el Comité Central (Madrid, 11 de enero de 1986)”, en ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN...*, pp. 395-425.

<sup>164</sup> MARGERIE, Emmanuel Jacquin de: *Memorandum soviétique concernant l'éventuelle adhésion de l'Espagne à l'OTAN*, 10 de septiembre de 1981, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-OTAN”. Asimismo, este memorándum fue complementado con algunos procedimientos diplomáticos por parte de las diferentes embajadas soviéticas instaladas en Europa occidental –al menos en las de la RFA, Italia y Reino Unido–, por medio de las que la Unión Soviética trató de convencer –sin éxito alguno, por otra parte– a los principales países de la OTAN de que la incorporación de España a la organización podría afectar a la seguridad y la cooperación en Europa, además de ir en contra de la resolución de la Asamblea General de la ONU de 1980, por la que un gran número de países votaron a favor de la disolución de las alianzas militares. *Soviet Demarche on Spanish Accession to NATO*, 11 de septiembre de 1981, CADLC, Caja 5019, Carpeta “Démarche soviétique sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN”; *Démarche soviétique au sujet de l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN*, 16 de septiembre de 1981, CADLC, Caja 5019, Carpeta “Démarche soviétique sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN”; y *Soviet Demarches on Spanish Accession to NATO*, 16 de septiembre de 1981, CADLC, Caja 5019, Carpeta “Démarche soviétique sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN”.

que, desde 1953, existían entre España y el sistema de seguridad occidental.<sup>165</sup> Es por ello por lo que la administración soviética decidió no interferir en exceso en el proceso de integración español en la OTAN.<sup>166</sup> En efecto, tras el envío del mencionado memorándum y la incorporación española a la Alianza, la Unión Soviética se resignó a aceptar la relación entre ambos actores y comenzó a disminuir su acción sobre el Estado español, llegando incluso a afirmar que España no sería un objetivo nuclear mientras su Gobierno mantuviera su política de no proliferación y de desnuclearización. La Unión Soviética era consciente de la dificultad de influir en un país en el que, el que pudiera ser su principal instrumento de mediación, el Partido Comunista, había mostrado en diversas ocasiones su disconformidad con las políticas soviéticas. Las consecuencias, a nivel de confianza en el panorama nacional y europeo, que pudiera suponer el hecho de que el PCE recurriera a la Unión Soviética para tratar de ganar el referéndum, dificultaron también que esta relación se hubiera podido profundizar. Además, un excesivo intervencionismo por parte de la Unión Soviética podría haber sido aprovechado por González para denunciar el totalitarismo soviético y así justificar la necesidad de permanecer en la OTAN.<sup>167</sup>

Ahora bien, la Unión Soviética también sabía de la importancia, al menos a nivel simbólico –no tanto militar–, de que la Alianza Atlántica incorporara a un nuevo miembro a su organización, algo que no había sucedido desde la adhesión de la RFA en 1955. Es por esta razón por la que se consideró que, mediante el desarrollo de determinadas acciones, el referéndum en España se podría utilizar como un factor desestabilizador con el que complejizar todavía más si cabe la ya de por sí difícil coyuntura política de la Alianza. De esta manera, y siempre según los servicios de inteligencia norteamericanos, la Unión Soviética habría influido en la prensa española para que esta asegurara que había sido la CIA la responsable de poner en marcha una campaña de desacreditación contra Fernando Morán, tratando así de hacer creer a la población que Estados Unidos estaba intentando interferir en la toma de decisiones del

---

<sup>165</sup> WOJNA, Beata: *El camino de España y Polonia hacia la Alianza Atlántica*, Toledo, Seseña, 2006, pp. 129-131.

<sup>166</sup> Los siguientes párrafos aluden, en exclusiva, a la acción de la Unión Soviética, ya que, más allá de esta, prácticamente ninguna nación perteneciente al bloque comunista intervino en el proceso atlántico de España. En todo caso, podríamos citar a Cuba. A la declaración ya señalada de 1981, la administración cubana ofreció otra en el mismo sentido en 1985, cuando Fidel Castro volvió a recordar el “error histórico colosal” que había cometido España al ingresar en la OTAN en 1982. “Fidel Castro califica de “error histórico colosal” el ingreso de España en la OTAN”, *El País*, 19 de febrero de 1985.

<sup>167</sup> *Spain, NATO and Western Europe*, 12 de marzo de 1984, CREST.

Gobierno socialista. Igualmente, la Unión Soviética, según reconoció el propio González, habría financiado de manera indirecta a la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas. En todo caso, la embajada francesa en Madrid, que también confirmó tal financiación, señaló en uno de sus informes enviados a París que la cantidad de dinero recibido no fue muy elevada, lo que, junto a la voluntad socialista de no crear de ello un motivo de disputa en el conjunto de las relaciones Este-Oeste, acabó por minimizar el efecto de la acción soviética.<sup>168</sup>

Algo más evidente consideramos que fue la voluntad de los países aliados por influir en el proceso referendario español, especialmente tras la presentación, en octubre de 1984, del Decálogo de “paz y seguridad”, que confirmaba la convocatoria del referéndum. Algunos dirigentes de la Europa comunitaria, como el primer ministro socialista italiano Bettino Craxi, desaconsejaron vivamente a González la celebración de la consulta, pues temían un posible contagio en sus propios países. Mientras, otros trataron de desalentar al Ejecutivo socialista de continuar adelante con el proceso, en vista de las dimensiones de la contestación popular a la OTAN.<sup>169</sup>

De todos modos, las opiniones de las personalidades extranjeras se vieron limitadas por la susceptibilidad que los representantes del movimiento anti-OTAN manifestaron ante posibles injerencias exteriores. Así, si bien es cierto que los grandes actores internacionales, tales como el secretario general de la OTAN, Lord Carrington, o el entonces vicepresidente del Gobierno de los Estados Unidos, George H. W. Bush, evidenciaron su preocupación ante el resultado del referéndum, siempre subrayaron que se trataba de un asunto exclusivamente español y que confiaban en la capacidad de González para resolver satisfactoriamente la situación.<sup>170</sup> En definitiva, tampoco las presiones de los países occidentales por influir sobre el Gobierno socialista fueron demasiado fuertes, limitándose a expresar, en reuniones bilaterales o multilaterales en

---

<sup>168</sup> ENDERS, Thomas O.: *Gonzalez Worried about NATO Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y *L’Espagne et les relations Est-Ouest*, 11 de septiembre de 1984, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec les pays d’Europe”.

<sup>169</sup> JÁUREGUI, Fernando: “González indica marzo de 1986 como fecha “más probable” para el referéndum de la OTAN”, *El País*, 17 de abril de 1985.

<sup>170</sup> ORTEGA, Andrés: “Lord Carrington: “Nadie quiere vivir con este nivel de armamento”, *El País*, 10 de marzo de 1985. Sobre Carrington, protagonistas del momento como Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, han destacado posteriormente su “pragmatismo político”, asegurando que el secretario general de la OTAN entendió y respetó desde un primer momento la posición adoptada por el Gobierno socialista. *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

las que participara España, la necesidad de mantener al país en la Alianza y, a ser posible, de que este se integrara en la estructura militar integrada.<sup>171</sup>

En cualquier caso, resulta difícil homogeneizar las “presiones” ejercidas por los Estados aliados, ya que las especificidades de cada país, e incluso de cada departamento dentro del mismo, impidió una única estrategia occidental. Buen ejemplo de ello es el caso de Estados Unidos que, como ya hemos advertido previamente, fue uno de los países más interesados en que España se mantuviera en la Alianza Atlántica. En un primer momento, la administración norteamericana trató de convencer al Gobierno español de la necesidad de no convocar el referéndum, si bien siempre incidieron en que se trataba de un asunto interno y que Estados Unidos respetaría la decisión finalmente adoptada. No obstante, conforme se acercó la celebración del referéndum, y en vista de los distintos sondeos publicados –que, en los casos más optimistas, vaticinaban una ajustada victoria del “sí”–, la posición de la delegación americana empezó a resquebrajarse.

Esta afirmación se hace especialmente palpable a finales de 1985, cuando el secretario de Estado, George Shultz, accedió a la petición de González de presentar un comunicado conjunto en el que se explicitara la voluntad de Estados Unidos por reducir su presencia en el suelo español. Para el Departamento de Estado, gestos de esta clase podrían acabar resultando decisivos para cambiar la opinión de parte de la ciudadanía. Sin embargo, desde la CIA se consideraba que las posiciones de la opinión pública española apenas habían variado con el tiempo, por lo que acciones de este tipo solo podrían perjudicar a los intereses de Estados Unidos, dado que debilitarían su posición inicial en las negociaciones previstas para renovar los acuerdos bilaterales defensivos. Además, la CIA estaba convencida de que el PSOE, ocurriera lo que ocurriera en el referéndum, seguiría manteniendo su posición pro-occidental; de ahí que consideraran que Estados Unidos, lejos de apoyar al Gobierno socialista, debería seguir insistiendo en

---

<sup>171</sup> GUIDONI, Pierre: *Questions de défense*, 2 de marzo de 1984, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Dossier lignes générales”; GUIDONI, Pierre: *Visite en Espagne du premier ministre de Norvège*, 12 de febrero de 1985, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec les pays d’Europe”; *Spain and the NATO Referendum: Allied Pressure on Fraga and the GOS*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y *Entrevista a Ramón de Miguel y Egea*, 1 de diciembre de 2016, AODITE.

la necesidad de no celebrar el referéndum y de evitar cualquier gesto que pudiera afectar a la presencia privilegiada de su país en España.<sup>172</sup>

Así pues, podemos concluir diciendo que las medidas de presión más importantes fueron, probablemente, las que no llegaron a producirse. La documentación consultada nos ha hecho ver que una de las más importantes preocupaciones por parte del bloque aliado fue lo que pudiera ocurrir, no ya tanto antes del referéndum, sino después del mismo en caso de derrota. En mayor o menor grado, los aliados entendieron que el referéndum era un acto que, por cuestiones de orden interno, se debía celebrar, de ahí que no trataran de intervenir en exceso en las decisiones adoptadas por el Gobierno español en este sentido. Como hemos observado, tampoco veían el modo en que podían contribuir decisivamente en la victoria del “sí”, por lo que simplemente se limitaron a mostrar su deseo por que España continuara en la OTAN. Ahora bien, sí que se evidenció de manera más clara su nerviosismo por que un resultado negativo pudiera afectar al devenir de la Alianza.

En efecto, las malos resultados previstos por los distintos medios de comunicación, así como la contundencia con la que Felipe González y su equipo de Gobierno habían defendido durante la campaña que el resultado del referéndum sería vinculante para ellos, hizo creer a los aliados que el Ejecutivo socialista no tendría otra opción que denunciar el Tratado de Washington en caso de perder el plebiscito. Así, por ejemplo, Estados Unidos, advertía de lo traumático que podría resultar este proceso, que nunca antes en la historia de la organización se había producido y que se preveía que sería largo, difícil y muy costoso, tanto a nivel político como económico. Asimismo, la presión a la que se viera sometido el Gobierno socialista en caso de derrota podría animarle a tomar decisiones de manera impulsiva, como una rápida denuncia del Tratado, lo que dificultaría, en mucho, el que se pudieran utilizar las siguientes elecciones generales para frenar el proceso de salida.

Por todo ello, la administración norteamericana acordó que el acto de toma de posesión del socialista Mario Soares como presidente de la República portuguesa, previsto para el 10 de marzo de 1986, fuera el momento idóneo para que el

---

<sup>172</sup> KOLT, George: *Suggested Discussion Item for Meeting with DepSECSTATE on Spanish-NATO Referendum*, octubre de 1985, CREST; *Spain: The NATO Referendum and US-Spanish Military Ties*, octubre de 1985, CREST; y KOLT, George: *Post-Mortem on Spanish Referendum*, 26 de marzo de 1986, CREST.



vicepresidente Bush se reuniera con González y le convenciera de la necesidad de evitar tomar cualquier decisión que no contara con la aprobación previa de Estados Unidos.<sup>173</sup>

No obstante, Estados Unidos no fue el único país que previó medidas de actuación en caso de que se produjera un resultado negativo. El secretario general de la OTAN ya había avisado a todos los Estados miembros –a excepción, lógicamente, de España– de la celebración de una reunión el día 13 de marzo para analizar los resultados y determinar qué hacer si el “no” fuera mayoritario;<sup>174</sup> mientras, Francia tenía previsto enviar una carta en la que se mostraba su deseo por que España continuara formando parte del sistema de seguridad occidental pese al referéndum;<sup>175</sup> y Reino Unido, en la línea de Estados Unidos, se mostraba partidario de plantear vías alternativas a la salida en caso de que España denunciase el Tratado de Washington. En esa hipotética situación, Londres activaría, a su vez, una serie de medidas de presión para evitar que otros países, como Grecia o Dinamarca, pudieran actuar en la misma dirección. Así, los británicos se proponían: impedir que la delegación española participara como observador en ningún órgano de la Alianza; bloquear cualquier intento de utilizar la UEO como alternativa a la OTAN; y no obstaculizar el abandono de España de otros organismos estrechamente vinculados a la organización, pero no dependientes de esta, como el Grupo Europeo Independiente de Programas o el programa Avión de Combate Europeo, al utilizarse en estos información confidencial procedente de la Alianza Atlántica.<sup>176</sup>

Por fortuna, este tipo de presiones no llegaron a ser aplicadas. En cambio, las que sí se produjeron fueron las realizadas sobre Manuel Fraga, en vista de la posición de su formación, favorable a la abstención. El propio Alfonso Osorio –antiguo ministro con el Gobierno de Adolfo Suárez y, a la sazón, miembro de Coalición Popular– reconoció

---

<sup>173</sup> *What if the Referendum Fails?*, marzo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”. SHULTZ, George: *Spain's NATO Referendum*, marzo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>174</sup> GRAHAM, John: *Weekly Lunch of Permanent Representatives: Spain and NATO*, 11 de marzo de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”.

<sup>175</sup> GUIDONI, Pierre: *Référendum sur l'OTAN en Espagne*, 11 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Référendum sur l'OTAN en Espagne 1986”.

<sup>176</sup> WHEELER, F.B.: *Spanish Referendum on NATO Membership*, 12 de febrero de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”; THOMPSON, H. y WHEELER, F.B.: *Spain-NATO*, 24 de febrero de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”; BUTLER-MADDEN y BROCKLENBANK-FOWLER: *Spain, PSOE and the Referendum*, 25 de febrero de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”; NEILSON: *Spanish Referendum on NATO Membership*, 11 de marzo de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”; LENOX, Gordon: *Spain: NATO referendum (12 march)*, marzo 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”.

que la embajada estadounidense, a través de Thomas O. Enders, trató de influir en la decisión adoptada por la coalición conservadora y que incluso el vicepresidente Bush llegó a llamar hasta en dos ocasiones a Fraga para pedirle que promoviese el voto del “sí”.<sup>177</sup>

En efecto, la actitud de la derecha española no fue comprendida, ni por los partidos conservadores extranjeros, ni por los países aliados, que la calificaron de irresponsable, asegurando que “como al final el referéndum se pierda, la oposición en España va a parecer muy estúpida”.<sup>178</sup> Así, las presiones a Fraga procedieron de todos los lugares: Helmut Kohl, Margaret Thatcher, Ronald Reagan... enviaron sucesivas cartas al dirigente popular para tratar de convencerle de la importancia de que reconsiderara su postura. También otras personalidades, procedentes de Italia, Países Bajos, etc., demandaron, sin éxito, por medio de actos como el celebrado en La Haya, que reunió a los principales partidos cristiano-demócratas, liberales y conservadores de Europa, que Alianza Popular tomara consciencia de lo que, no solo España, sino todo Occidente, tenía en juego en aquel referéndum.<sup>179</sup>

### 2.3.5. La evolución de la opinión de la ciudadanía durante la campaña

Tradicionalmente, la opinión pública española ha mostrado un profundo desinterés por los asuntos internacionales.<sup>180</sup> La cuestión de la OTAN no fue una excepción. Lamentablemente, este desinterés facilitó un gran desconocimiento de la historia, los

---

<sup>177</sup> *Entrevista a Alfonso Osorio*, 13 de enero de 2010, AODITE. Javier Rupérez también reconoció las presiones recibidas. *Entrevista a Javier Rupérez*, 29 de julio de 2010, AODITE.

<sup>178</sup> BAYÓN, Félix: “Los aliados han presionado sobre el Gobierno y la oposición”, *El País*, 10 de marzo de 1986.

<sup>179</sup> GUIDONI, Pierre: *États-Unis et le référendum espagnol*, 12 de febrero de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Référendum sur l’OTAN en Espagne 1986”; REAGAN, Ronald: *President’s Letter to Manuel Fraga*, 21 de febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; SHULTZ, George: *Talking Points on Spanish Referendum*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; *Spain and the NATO Referendum: Allied Pressure on Fraga and the GOS*, febrero de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; ENDERS, Thomas O.: *Secretary Lehman’s Visit to Spain*, marzo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; SHULTZ, George: *Approaching Fraga on NATO Referendum*, marzo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y *House of Lord’s Letter to Manuel Fraga*, 10 de marzo de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”.

<sup>180</sup> Sobre la relación entre la opinión pública española y la política exterior, véase los diferentes informes que, desde 1991, ha publicado Salustiano del Campo en el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), bajo el título “La opinión pública española y la política exterior”. Para un análisis detallado sobre la opinión pública y la política exterior en España durante el franquismo, véase: MARQUINA BARRIO, Antonio: “Opinión pública y política exterior en España (1945-1975)”, en VIGEZZI, Brunello (coord.): *Opinion publique et politique extérieure en Europe. III. 1940-1981*, Roma, Actes du colloque de Rome, 17-20 de febrero 1982, pp. 41-58.

objetivos y las finalidades de la Alianza Atlántica. Consecuentemente, la ignorancia que evidenció la opinión pública ante este asunto la convirtió en más fácilmente manipulable, maleable y vulnerable a las campañas políticas, guiadas, en la mayoría de los casos, por intereses oportunistas y electoralistas. De esta forma, creemos que la “volatilidad” de la opinión pública española en cuestiones de política exterior explicaría, en gran medida, el cambio de opinión que la ciudadanía experimentó con respecto al ingreso en la Alianza en 1982 y en torno a la permanencia en la misma en 1986.<sup>181</sup>

Ya hemos ido señalando con anterioridad la actitud mayoritariamente contraria que, desde julio de 1981, adoptó la opinión pública hacia la OTAN. Sin embargo, desde la toma de posición del Gobierno en 1984, se asistió a un paulatino aumento del colectivo que abogaba por la permanencia en la organización militar. Esta corriente de opinión continuó extendiéndose y provocó que, en octubre de 1985, se invirtiera la tendencia dominante desde julio de 1981, superando en cinco puntos los que votarían “sí” a los que lo harían en contra (vid. Tabla 1).

Ante la inversión de la tendencia, el CIS se propuso llevar a cabo un estudio que permitiera conocer las causas que se encontraban detrás de la evolución que estaba experimentando la actitud de los españoles en relación a la Alianza Atlántica.<sup>182</sup> Los resultados de los análisis pusieron de manifiesto la existencia de un profundo conflicto de identidad entre una amplia franja de ciudadanos que, si bien rechazaban afectivamente la adhesión de España a la OTAN, mostraban una tendencia racional y pragmática a la aceptación de la permanencia; algo que, como hemos visto, trató de aprovechar el PSOE en su campaña. Santamaría y Alcover resumían dicha contradicción de la siguiente manera:

“De un lado, se rechazaba de forma emotiva la permanencia en la Alianza, organización identificada simbólicamente con la hegemonía de los EEUU en la escena mundial. De otro lado, se daba por supuesta la estructura bipolar del mundo y la imposibilidad de que España mantuviera una posición de neutralidad, aceptándose, pragmáticamente, su inclusión en el bloque occidental como lo más conveniente para los intereses nacionales”.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio: “El referéndum sobre la permanencia...”, pp. 303-305.

<sup>182</sup> *Estudio 1469*, 1 de julio de 1985, CIS, Carpeta “Investigación cualitativa sobre la OTAN”.

<sup>183</sup> SANTAMARÍA, Julián y ALCOVER, Mercedes (reds.): *Actitudes de los españoles...*, pp. 36-37.

Consiguientemente, podemos afirmar que la forma en la que se resolvió esta contradicción –la priorización en el voto de los intereses nacionales frente a los sentimientos personales– repercutió directamente en el resultado final de la consulta.

Además de lo ya indicado, los resultados del sondeo de octubre de 1985 patentizaron que la indefinición acerca del asunto OTAN todavía afectaba a más de un tercio de la población, algo, por otro lado, característico de todo el proceso que aquí relatamos. El debate parlamentario sobre “Paz y Seguridad”, celebrado en el Congreso de los Diputados en febrero de 1986, parecía un buen escenario para que disminuyese el porcentaje de indecisos. Sin embargo, el día posterior a la celebración del mismo, un 61% de las personas encuestadas afirmaron que, pese haberlo seguido, no les había ayudado a tener una idea más definida sobre las ventajas y desventajas de permanecer en la Alianza.<sup>184</sup> Las razones se pueden encontrar en la monumental operación de desinformación que provocó que, en lugar de que se produjera un debate sobre política exterior y el papel de la democracia española en el complejo mundo de las relaciones internacionales, se desarrollara una disputa partidista entre los defensores del “sí” y los del “no”. Así se explica que una gran parte de la ciudadanía –un 49%– decidiera su voto durante la campaña oficial o en vísperas de la consulta.<sup>185</sup>

En consecuencia, parece normal que se mantuviera la incertidumbre sobre el resultado final hasta el mismo día en el que se celebró el referéndum. De hecho, la distancia que ofrecían algunos sondeos –como el de febrero del CIS– entre atlantistas y antiatlantistas era tan pequeña que entraba dentro de los márgenes de error muestral ( $\pm 3\%$ ).<sup>186</sup> En todo caso, la encuesta realizada solo un día antes de la consulta ya arrojaba una diferencia de seis puntos porcentuales a favor del voto afirmativo, lo que confirmaba que la dinámica favorable a la permanencia se mantuvo hasta el mismo día de la votación (vid. Tabla 6).

---

<sup>184</sup> *Ibíd.*, p. 47.

<sup>185</sup> *Estudio 1522*, 23 de marzo de 1986, CIS, Carpeta “Postreferéndum sobre la Alianza Atlántica”.

<sup>186</sup> SANTAMARÍA, Julián y ALCOVER, Mercedes (reds.): *Actitudes de los españoles...*, p. 56.

**Tabla 6. Evolución de la intención de voto sobre la OTAN (1983-1986)**

	<u>Partidarios del SÍ</u>	<u>Partidarios del NO</u>	<u>Abstención</u>	<u>Indecisos</u>
Marzo 1983	13%	49%	8%	30%
Noviembre 1983	15%	44%	9%	32%
Abril 1984	19%	46%	7%	29%
Septiembre 1984	22%	34%	7%	37%
Junio 1985	24%	34%	9%	33%
Octubre 1985	30%	25%	9%	36%
Enero 1986	30%	28%	10%	32%
Febrero 1986	29%	28%	15%	24%
Marzo 1986	33%	27%	15%	25%

*Fuente:* Elaboración propia a partir del *Banco de datos del CIS*

### **2.3.6. La acción de otros colectivos con capacidad de influencia sobre el referéndum**

No deberíamos concluir este apartado sin antes mencionar a otros actores que tuvieron un impacto muy relevante en la evolución del proceso refrendatario sobre la OTAN. De esta forma, y en primer lugar, podríamos referirnos a la acción de las agrupaciones antiatlantistas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la campaña anti-OTAN que abanderó el Partido Comunista a nivel institucional se vio complementada, en el ámbito extraparlamentario, por la acción de diversas agrupaciones contrarias a la permanencia de nuestro país en la Alianza Atlántica. De todas ellas, cabría resaltar la Mesa por el Referéndum, la Plataforma Cívica para la Salida de la OTAN, el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) y la Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas (CEOP). Se trataba de agrupaciones de muy diversa índole –organizaciones sindicales, partidos políticos fuera del marco parlamentario, intelectuales, artistas, asociaciones civiles, colectivos y movimientos ecologistas y pacifistas, etc.– que propugnaban un estatus de neutralidad para España y que exigían el cumplimiento del compromiso del Gobierno de celebrar el referéndum

sobre la permanencia con una pregunta clara, concisa e inequívoca.<sup>187</sup> Para defender la salida de la OTAN se amparaban en muchos de los argumentos que ya hemos ido mencionando con anterioridad: la pertenencia a la Alianza Atlántica aumentaba el peligro de guerra al reforzar los bloques militares; incrementaba el riesgo de nuclearización del país; coartaba la soberanía española y su capacidad de maniobra en los asuntos internacionales; favorecía la industria armamentística; agrandaba los gastos militares; etc.<sup>188</sup>

En cuanto a sus medios de acción, es necesario aludir a la organización de multitudinarias manifestaciones que, bajo el lema “OTAN no, bases fuera”, se desarrollaron a lo largo de todo el país. Algunas de las más significativas fueron: la convocada en mayo de 1985, coincidiendo con la visita de Reagan a Madrid; la del 10 de noviembre del mismo año; o la de febrero de 1986, que organizó la CEOP y que reunió, solamente en Madrid, a unas 250.000 personas.<sup>189</sup> A las movilizaciones populares cabría añadir otro tipo de reivindicaciones, tales como manifiestos –entre los que destaca el publicado por la CEOP en diciembre de 1985–,<sup>190</sup> encierros o incluso

---

<sup>187</sup> Algunas de las publicaciones más relevantes en torno a los movimientos antiatlantistas son: OLIVER OLMO, Pedro: “El movimiento pacifista en la transición democrática española”, en QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (coord.): *La sociedad española en la transición, los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, pp. 271-286; GONZALO, Constantino: “El movimiento vecinal español frente a la OTAN: el caso de Valladolid”, *Historia 396*, núm. 2, 2011, pp. 247-269; CONTRERAS BECERRA, Javier: “El movimiento contra la OTAN en Andalucía (1981-1986). Un debate en clave discursiva y de movilización sociopolítica”, en HERNANDO NOGUERA, Luis Carlos; MARTÍNEZ NIETO, Antonio Alejandro; MATEOS LÓPEZ, Abdón; SOTO CARMONA, Álvaro (eds.): *Historia de la época socialista: España, 1982-1996*, Madrid, UNED, 2011, pp. 1-11; WILHELMI CASANOVA, Gonzalo: “El movimiento por la paz en Madrid, de la Transición al primer gobierno socialista (1975-1986)”, en HERNANDO NOGUERA, Luis Carlos; MARTÍNEZ NIETO, Antonio Alejandro; MATEOS LÓPEZ, Abdón; y SOTO CARMONA, Álvaro (eds.): *Historia de la época socialista: España, 1982-1996*, Madrid, UNED, 2011, pp. 1-17; SOCORRO ARENCIBIA, Pablo: *La última batalla de la Transición: las organizaciones del movimiento anti-OTAN*, Oviedo, Universidad de Oviedo (TFM), 2015; y MUÑOZ SORO, Javier: “El final de la utopía. Los intelectuales y el referéndum de la OTAN en 1986”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 19-49.

<sup>188</sup> MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio: “El referéndum sobre...”, p. 300.

<sup>189</sup> “Sanciones por incidentes anti-OTAN en Madrid”, *La Vanguardia*, 6 de mayo de 1985; “Millares de personas se manifiestan en varias ciudades contra la OTAN”, *La Vanguardia*, 11 de noviembre de 1985; y “Gran manifestación en Madrid contra la presencia de España en la OTAN”, *La Vanguardia*, 24 de febrero de 1986.

<sup>190</sup> Publicado bajo el nombre de “Decálogo de la Paz. Diez razones para ser neutrales”, pretendía ser un “contradecálogo” del proyecto presentado en octubre de 1984 por el Partido Socialista. GARCÍA, Rocío: “Decenas de miles de manifestantes piden en Madrid la salida de España de la OTAN y un referéndum vinculante”, *El País*, 11 de noviembre de 1985.

huelgas de hambre –como la acordada en diciembre de 1985, que fue seguida en 32 ciudades por 200 personas–.<sup>191</sup>

De todos modos, pese a su capacidad de movilización entre la población, el Partido Socialista, tal y como se refleja en sus análisis internos, no vio en los movimientos antiatlantistas una gran preocupación. Sobre los mismos, el PSOE destacaba sus problemas de liderazgo, ya que los recelos de estas organizaciones a que dirigentes políticos fueran los que capitalizaran sus acciones les obligaba, a menudo, a recurrir a personajes no políticos, lo que acababa por diluir sus respuestas políticas en lo “festivo”.<sup>192</sup> Asimismo, los sondeos del PSOE estimaban que, a pesar de su visibilidad, su número no llegaría a superar ningún caso a los tres millones y, habida cuenta de que se trataba de un colectivo prácticamente imposible de convencer, la formación socialista decidió no poner especial hincapié durante su campaña en ellos.<sup>193</sup>

Por otra parte, resulta más difícil valorar la posición de las Fuerzas Armadas, puesto que, paradójicamente, y pese a que la cuestión que se sometía a consulta era un tema de seguridad y defensa, es muy difícil encontrar documentación de carácter público relacionada con la opinión ofrecida por militares españoles. De hecho, la audiencia que estos pudieron llegar a tener en las instituciones, en los medios de comunicación, en la propaganda del Estado, etc., fue prácticamente inexistente y absolutamente irrelevante. Así, la voz de quienes por formación, profesión, experiencia y contactos estaban más capacitados para emitir un juicio de valor consistente, fue, según algunos autores, “silenciada”.<sup>194</sup> Las razones de todo ello se encuentran en la constante intromisión que, a lo largo de toda la Historia Contemporánea, tuvo el Ejército español en la vida política, lo que provocó la desconfianza del conjunto de la sociedad hacia una actitud excesivamente activa de las Fuerzas Armadas; de ahí que su juicio de valor en torno a esta cuestión fuera minusvalorado.

---

<sup>191</sup> GARCÍA ORDÁS, Carlos Ángel: “OTAN de entrada No: El PSOE y el uso político de la integración española en el Pacto Atlántico o cómo hacer de la necesidad virtud, 1980-1986”, en NAVAJAS ZUBELDÍA, Carlos e ITURRIAGA BARCO, Diego (coords.): *España en democracia: actas del IV Congreso de Historia de Nuestro Tiempo*, La Rioja, Universidad de La Rioja, 2014, p. 301.

<sup>192</sup> *Análisis*, 2 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1. Estos análisis también son compartidos por las fuentes extranjeras. Véase, por ejemplo: *L’Espagne et le pacifisme. Pacifisme, enjeux stratégiques et opinions publiques en Europe*, 23 de enero de 1984, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Dossier lignes générales”.

<sup>193</sup> *Análisis*, 2 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>194</sup> MUÑIZ, Mauro: “Los militares, silenciados”, en *ABC*, 11 de marzo de 1986.

De todos modos, si atendemos a los artículos publicados en las distintas revistas especializadas en cuestiones de defensa, como el *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, o a los informes confidenciales del propio CESEDEN,<sup>195</sup> observamos que las Fuerzas Armadas mantuvieron una actitud muy favorable a la permanencia en la Alianza Atlántica, reclamando, además, una pronta incorporación a la estructura militar integrada. Tanto es así que la postura reticente que algunas secciones del Ejército –especialmente la del Ejército de Tierra– habían mantenido antes de ingresar en la organización, desapareció, y el miedo a que algunos sectores militares de extrema derecha, cercanos a posiciones involucionistas, extendieran al resto de la institución la idea de votar “no”, resultó ser completamente infundado –lo que no quita que algunos de los militares del cuerpo pudieran haber votado finalmente en contra–. En efecto, tal y como informaran los altos mandos del Ejército, la participación de los militares en el referéndum fue mayoritaria y en sentido positivo, a pesar de que muchos de ellos mostraron su disconformidad con la celebración del plebiscito e incluso trataran de presionar para que no se convocara.<sup>196</sup>

Otro actor con gran capacidad de influencia sobre la sociedad española en la década de los ochenta era la Iglesia católica, especialmente si se tiene en cuenta que, según los datos del CIS, hasta un 88’9% de la población se consideraba a sí misma como católica.<sup>197</sup> No obstante, también cabe subrayar que la posición oficial de la Iglesia ante el referéndum –convenida entre la Conferencia Episcopal y el Vaticano– consistió en dejar libertad de voto a los fieles, adoptando –aparentemente– un papel de mero observador.<sup>198</sup> Sin embargo, todo el mundo tuvo algo que decir en este asunto y la Iglesia no fue una excepción.<sup>199</sup> De este modo, la Conferencia Episcopal, pese a declararse neutral, cuestionó la capacidad de los electores para pronunciarse sobre decisiones políticas de tal importancia, al tiempo que criticó la complejidad de la pregunta establecida. Por su parte, los obispos de Pamplona y el País Vasco no tuvieron reparos en demostrar una actitud totalmente contraria a la permanencia en la OTAN.

---

<sup>195</sup> *Documentos del CESEDEN en torno a la OTAN (1-32)*, AFPI, Caja 117-G-3, Carpeta “Informes sobre la cuestión de España y la Alianza Atlántica”.

<sup>196</sup> KOLT, George: *Post-Mortem on Spanish Referendum*, 26 de marzo de 1986, CREST.

<sup>197</sup> Más concretamente, un 49’4% se consideraba a sí misma como católico practicante, mientras que un 39’5% afirmaba ser católico no practicante. El resto de encuestados declararon ser creyentes de otras religiones, no creyentes o ateos. Visto en: MARIRRODRIGA, Jorge: “España no va a misa pero reza al santo”, *El País*, 2 de junio de 2016.

<sup>198</sup> PARRA, Vicente: “La Iglesia deja libertad de voto a los fieles”, *Ya*, 9 de marzo de 1986.

<sup>199</sup> Sobre la actitud mostrada por la Iglesia ante el referéndum de la OTAN véase: VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión publicada...*, pp. 129-131.



Desde una postura neutralista, acusaron al Gobierno de actuar bajo presiones de los países aliados, de vincular la permanencia en la Alianza con el ingreso a la CEE, de exagerar las consecuencias negativas de una hipotética salida de la organización y de haber constituido el referéndum con un carácter consultivo y no vinculante.

Por último, deberíamos referirnos al papel de los medios de comunicación, que, en palabras de Consuelo Val del Cid, se convirtieron en auténticos “modificadores de la opinión”.<sup>200</sup> Efectivamente, las distintas fuerzas parlamentarias, conscientes de la capacidad de influencia de los medios en la opinión de la ciudadanía, multiplicaron sus apariciones e hicieron de cámaras y micrófonos un recurso con el que tratar de imponer su voluntad.

En lo que respecta a la prensa, especialmente si atendemos a sus respectivas líneas editoriales, encontramos posiciones de muy diversa índole. *La Vanguardia*, que había desaconsejado en un principio la celebración del referéndum y había criticado al Gobierno por haberlo convocado, solicitó encarecidamente el voto afirmativo. Por su parte, *El País*, que reprobó durante la primera campaña el ingreso en la Alianza, mostró una postura bien diferente durante la etapa socialista, pasando de una actitud neutralista a una posición favorable al “sí”, llegando incluso a advertir que el voto negativo podría suscitar graves tensiones internacionales. Mientras tanto, *ABC* fue fiel a los designios de Coalición Popular y defendió denodadamente la abstención. Por último, y por distintas motivaciones políticas, diarios tan opuestos como *El Alcázar* y *Mundo Obrero* defendieron el “no”. En cualquier caso, en lo que sí coincidieron la gran mayoría de los diarios nacionales fue en la predicción del resultado final de la consulta, apostando por la victoria del voto negativo. No obstante, el resultado real del plebiscito acabó evidenciando el estrepitoso fracaso de los sondeos de los medios que, según declaraciones –quizás un tanto exageradas– del diplomático Inocencio Arias, cambiaron crucialmente el sentido del voto, llegando a afirmar que “si los sondeos no existieran, habría salido el no”.<sup>201</sup>

En cuanto a la televisión, principal fuente de información para la ciudadanía, esta también tuvo una actitud muy discutida ante el referéndum. Así, si durante el Gobierno

---

<sup>200</sup> *Ibidem*, p. 348. Se trata este del mejor estudio que existe en la actualidad sobre el papel de la prensa, y de los medios de comunicación en general, durante la campaña del referéndum de la OTAN.

<sup>201</sup> FÉLIX ARIAS, Inocencio: “Los medios de información españoles en las campañas de la OTAN”, en TULCHIN, Joseph S. y GIL, Federico G. (eds.): *España y la OTAN: perspectivas políticas y estratégicas*, Madrid, Cultura Hispánica/Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1988, pp. 139-140.

de Calvo-Sotelo y los primeros años del Gobierno socialista, Radiotelevisión Española (RTVE) había criticado abiertamente a la organización, acusándola de haberse mostrado indiferente ante los golpes de Estado de Grecia y Turquía y resaltando las consecuencias negativas de la adhesión, durante los meses previos a la celebración de la consulta se expresó a favor del “sí”. La desigual distribución del espacio publicitario de campaña, el carácter extraordinario del programa de entrevistas *Punto y aparte* del 9 de marzo de 1986 –anunciado de forma sorprendente al final de la segunda edición del telediario– o la cancelación del crítico programa de debate *La clave* en diciembre de 1985 por “criterios profesionales”, hacen cuestionar la objetividad de RTVE en este asunto. Es más, la imparcialidad –o mejor dicho, la parcialidad– de la televisión pública fue sometida a debate durante el Pleno del Congreso de los Diputados del 21 de marzo de 1986, en el que el director del ente público, José María Calviño, tuvo que responder a las preguntas planteadas por los diputados.<sup>202</sup> La polémica también fue recogida por medios extranjeros, como *The Guardian*, que resaltaba la intensidad con la que el presidente intervino en la campaña, “ayudado por unos medios de comunicación abiertamente pro-OTAN, especialmente por el monopolio estatal de la televisión”.<sup>203</sup>

No obstante, el uso indebido del Gobierno socialista por parte de la televisión pública podría ser, cuanto menos, discutido. Es cierto que el PSOE consideró la televisión como el medio con mayor capacidad de influir en el conjunto de la ciudadanía.<sup>204</sup> De hecho, el mismo coordinador de la campaña, Guillermo Galeote, instruyó a las bases que lo que se dijera en radio fuera aquello que hubiera sido dicho anteriormente en televisión, de modo que la radio sirviera para remachar y asentar las ideas expuestas.<sup>205</sup> Todo esto podría llevar a deducir que, en vista de la importancia concedida por el Partido Socialista a la televisión y, en función de la capacidad de influencia del Gobierno en la misma, sí que se produjo tal manipulación.

---

<sup>202</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 21 de marzo de 1986, núm. 401, pp. 11883-11897.

<sup>203</sup> Visto en: BARRA, Alfonso: “Londres: La prensa destaca el apoyo de TVE al PSOE”, *ABC*, 14 de marzo de 1986.

<sup>204</sup> PEGG-TSIVANIDIS, Carol: *Lunch with Alejandro Cercas, PSOE Secretary for Participación Ciudadana*, 9 de septiembre de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4464, Carpeta “Spain and NATO. Part C”; y *Estrategia referéndum OTAN*, 11 de noviembre de 1985, AFPI, Caja 117-G-3, Carpeta “Caja nº2. Inventario”.

<sup>205</sup> *Circular dirigida a todos los coordinadores provinciales de campaña, departamentos de prensa y radio y televisión*, febrero de 1986, AFPI, Caja 117-F-4, Carpeta “Precampaña. Télex felicitación y campaña, 25 febrero-12 marzo 86”.

Sin embargo, de ser así, difícilmente hubiéramos encontrado algún documento interno del partido en el que, por ejemplo, se dijera lo siguiente:

“Más preocupante nos parece el comportamiento de los medios públicos, RNE y TVE. En estos, además de reproducirse los defectos de simplismo, confusión y ambigüedad informativa respecto a esta cuestión [referéndum sobre la Alianza Atlántica], el conjunto de la programación está plagada de mensajes de signo antiamericano, tercermundista y neutralista, que aun no incidiendo expresamente en el tema OTAN contribuyen sin duda a alimentar un clima de opinión favorable para las tesis de salida de la OTAN, potenciando las visiones emocionales del problema. Esto es especialmente perceptible en los programas que no son estrictamente informativos diarios y adquiere especial agudeza en lo que se refiere a la programación de Radio Nacional al margen de los informativos”.<sup>206</sup>

Otra cosa es el hecho de que los espacios gratuitos de publicidad de Televisión Española presentaran grandes diferencias entre unos y otros partidos. Ahora bien, esto no fue consecuencia de una acción ilegal por parte del Gobierno, sino fruto de la propia ley del referéndum, que establecía que para la distribución de espacios gratuitos en radio y televisión serían beneficiarios los grupos políticos con representación en las Cortes Generales, en proporción al número de diputados que hubieren obtenido en las últimas elecciones generales. Esto significaba que, en caso de que se decidiera repartir los espacios a razón de un minuto por diputado, la distribución sería claramente favorable a los intereses del Partido Socialista, que contaría con 202 minutos, frente a los 106 de Alianza Popular, 12 de CiU, etc. Finalmente, el PSOE dispuso de cincuenta minutos, Coalición Popular de treinta, UCD, PNV y CiU de quince y el grupo mixto de tan solo cinco minutos.<sup>207</sup> Cualquier otro baremo hubiera resultado igualmente desequilibrado y, aunque la formación socialista era consciente de que este sistema generaría críticas, entendió las ventajas que ello podría suponer para la adecuada transmisión de sus planteamientos.<sup>208</sup>

Por su parte, los medios de comunicación de los países aliados reflejaron la inquietud con la que se vivió en sus respectivos países el plebiscito atlantista. Los diarios estadounidenses fueron bastante críticos con la celebración de la consulta y la actitud

---

<sup>206</sup> *Estrategia referéndum OTAN*, 11 de noviembre de 1985, AFPI, Caja 117-G-3, Carpeta “Caja nº2. Inventario”. En otro de los informes consultados también se diría que “TVE: se ve que claramente no lo controla nadie y resulta errático el mensaje”. *Análisis*, 2 de marzo de 1986, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>207</sup> GARCÍA ORDÁS, Carlos Ángel: “OTAN de entrada No...”, p. 302.

<sup>208</sup> *Circular dirigida a todos los coordinadores provinciales de campaña, departamentos de prensa y radio y televisión*, febrero de 1986, AFPI, Caja 117-F-4, Carpeta “Precampaña. Télex felicitación y campaña, 25 febrero-12 marzo 86”.

del Gobierno socialista. Para algunos de ellos, como el *The New York Times*, no se trataba de un referéndum sobre las relaciones entre España y la OTAN, sino entre Madrid y Washington, aludiendo en muchas de sus noticias a las bases estadounidenses instaladas en el país y al sentimiento antiamericano de los españoles. Además, en el mismo periódico se recordaba que, si bien la Alianza también se vería afectada, el más perjudicado en caso de salir de la organización sería España.<sup>209</sup> Otros, como *The Wall Street Journal*, advertían, en una clara exageración, que aun saliendo el “sí”, España se podría ver relegada de la organización por las duras condiciones que exigía para permanecer en ella.<sup>210</sup> La prensa francesa también se mostraba, en líneas generales, favorable a la permanencia de España, pero criticaban con dureza el pobre debate parlamentario, que consideraban profundamente partidista.<sup>211</sup> Por su parte, los periódicos británicos, como el *Financial Times*, tampoco ocultaban su preocupación, pues temían que Felipe González hubiera cometido un error de cálculo y que finalmente saliera vencedor el voto negativo.<sup>212</sup> De hecho, las predicciones de la prensa extranjera también coincidían con las realizadas por los medios españoles, tal y como demuestran diversas comunicaciones del diario italiano *La Repubblica*.<sup>213</sup> En cuanto a la información recogida por el bloque comunista, destacan las noticias del diario *Pravda*, que solo informó de los argumentos ofrecidos por los partidarios de abandonar la organización militar y que obvió los resultados finales de la votación por resultar finalmente favorables a la permanencia.<sup>214</sup>

#### 2.4. El “día D”: resultados y consecuencias

Finalmente, la campaña socialista surgió efecto y el 12 de marzo de 1986 el voto afirmativo conseguía imponerse sobre el negativo. Felipe González, que posteriormente reconoció que llevar este asunto a consulta fue un error, vivió con enorme nerviosismo

---

<sup>209</sup> SCHUMACHER, Edward: “Spain Takes Hard Look its Place in NATO”, *The New York Times*, 8 de diciembre de 1985; SCHUMACHER, Edward: “If Spain Leaves NATO Both Could Be the Poorer”, *The New York Times*, 9 de marzo de 1986; y SCHUMACHER, Edward: “The Stakes Are High in Spain’s NATO Vote”, *The New York Times*, 12 de marzo de 1986.

<sup>210</sup> Visto en “Wall Street Journal: La OTAN podría decir “No, gracias” a nuestro ingreso en las condiciones que exige el PSOE”, *ABC*, 11 de marzo de 1986.

<sup>211</sup> GARCIN, Thierry: “La querelle de l’OTAN”, *Le Monde Diplomatique*, núm. 372, marzo 1985, pp. 14-15.

<sup>212</sup> “Ambiguity in referendum” *Financial Times*, 9 de marzo de 1986.

<sup>213</sup> ELORDI, Carlos: “In Spagna cresce il “no” alla NATO”, *La Repubblica*, 16 de febrero de 1986; y CAVALLARI, Alberto: “Se la NATO muore a Madrid”, *La Repubblica*, 11 de marzo de 1986.

<sup>214</sup> Visto en BONET, Pilar: “Moscú minimiza la victoria del ‘sí’”, *El País*, 13 de marzo de 1986.

el largo proceso refrendatario.<sup>215</sup> El propio Alfonso Guerra revelaba en una entrevista que el presidente del Gobierno –al igual que la gran mayoría de los socialistas– estaba convencido de que saldría el “no”. Tanto es así que, sabedor de lo que estaba en juego, prefirió quedarse solo en el Palacio de la Moncloa y no reunirse con el resto del equipo, que se encontraba en el despacho del vicepresidente, donde los socialistas recogían todos los datos que iban llegando de la votación.<sup>216</sup>

En un contexto de baja participación –59’42%–,<sup>217</sup> el “sí”, contrariamente a lo sondeado,<sup>218</sup> obtuvo un 52’5% de los votos y el “no” un 39’85%, absteniéndose un 6’54% de los electores. El 1’11% restante fueron votos nulos. A nivel comunitario, el voto favorable a la permanencia triunfó en todas las comunidades autónomas, salvo en Cataluña, el País Vasco, Navarra –identificándose en el “no” un componente de voto nacionalista de castigo– y las islas Canarias –por cuestiones relacionadas con su propia situación geoestratégica–. La jornada electoral, desarrollada con total normalidad y bajo el estricto marco de la legalidad –aunque Ramón Tamames asegurara que un miembro del PSOE le confesó que hubo fraude en las votaciones–,<sup>219</sup> reforzó el liderazgo de Felipe González, verdadero protagonista del proceso, tal y como se pudo comprobar en las elecciones generales celebradas en junio de ese mismo año, en las que el PSOE volvió a conseguir la mayoría absoluta, aunque con más de un millón de votantes menos y con 18 escaños menos que en 1982.

Finalmente, tan solo ocho días después de la celebración del plebiscito, el Consejo del Atlántico Norte aprobaba la modalidad española de participación en los términos

---

<sup>215</sup> IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada...*, pp. 847-851.

<sup>216</sup> *Entrevista a Alfonso Guerra*, 18 de mayo de 2012, AODITE. En este sentido, véase también: GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos...*, pp. 230-240.

<sup>217</sup> De hecho, el índice de participación estuvo muy cerca del mínimo establecido internamente por el Gobierno y el PSOE para dar como válido el resultado; porcentaje que fijaron en torno al 50-55% GUIDONI, Pierre: *Rapport de fin de mission*, 7 de julio de 1985, CADLC, 5121, Carpeta “Politique et état intérieur”; y *Estrategia referéndum OTAN*, 11 de noviembre de 1985, AFPI, Caja 117-G-3, Carpeta “Caja nº2. Inventario”.

<sup>218</sup> Ya hemos indicado que la prensa nacional e internacional ofreció hasta el último momento un resultado, cuanto menos, incierto. Pero no solo eso, también los sondeos que realizó a nivel interno el Gobierno socialista –al menos el de febrero de 1986– preveían un resultado negativo para sus intereses. Igualmente, los servicios de inteligencia norteamericanos auguraron una derrota y solo contemplaron, en el escenario más optimista, una victoria por un margen muy estrecho de votos. *Spain’s NATO Referendum: GOS Worried, Gives Us Latest Polling Results*, de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y *Spain*, 13 de marzo de 1986, CREST.

<sup>219</sup> *Entrevista a Ramón Tamames*, 7 de julio de 2010, AODITE. Sin embargo, a lo largo de nuestra investigación no hemos encontrado evidencia alguna que pudiera confirmar –o, al menos, hacer sopesar– la certitud de la hipótesis de Tamames.

presentados por el Gobierno, confirmándose, pues, su pertenencia a la organización. La mayor parte de estas condiciones, sin embargo, fueron muy prontamente omitidas, tal y como desarrollaremos a lo largo de la investigación. Es cierto que la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español se mantuvo en los estatutos del nuevo acuerdo hispano-norteamericano sobre colaboración para la defensa, firmado en diciembre de 1988. No obstante, dicho Convenio eximía a buques y aeronaves estadounidenses desplegadas en España de ser inspeccionadas, lo que, en la práctica, permitía el tránsito de armamento nuclear por España.<sup>220</sup> En cuanto a la no participación en la estructura militar integrada de la organización, decir que se cumplió de forma más o menos adecuada hasta que el 15 de noviembre de 1996 el Congreso autorizara –esta vez con más del 90% de votos a favor– al nuevo Gobierno de José María Aznar a negociar la integración plena en la nueva estructura de mandos de la OTAN, que finalmente se hizo efectiva en enero de 1999. Consiguientemente, y en apenas diez años, la mayor parte de las cláusulas que habían sido aprobadas por consulta popular y que condicionaban la permanencia de nuestro país en la OTAN eran vulneradas, cuestionándose, pues, la verdadera utilidad del referéndum.

En efecto, los designios del referéndum no pueden tomarse –ni deberían haberse tomado– como principios inamovibles de la política de seguridad española –no lo hacía ya el propio Gobierno socialista durante aquellos años–, en vista de los constantes cambios experimentados en la política internacional y la necesidad de adaptarse a ellos. Ahora bien, las condiciones del referéndum pudieron haber sido planteadas para desarrollar una política más a largo plazo y no tan reactiva, como finalmente fue. Por esta razón, nos preguntamos: ¿fue realmente útil la convocatoria de la consulta atlantista?, es decir, ¿cumplió con los objetivos que inicialmente motivaron su celebración?, ¿promovió el interés de la opinión pública por las cuestiones de política exterior?, ¿contribuyó positivamente a la consecución de una política exterior más democrática?

En torno a la primera cuestión planteada –¿cumplió con los objetivos que inicialmente motivaron su celebración?–, podríamos responder, de forma categórica, que no. Cuando el Partido Socialista se encontraba en la oposición adquirió el compromiso de convocar una consulta popular que definiese, de forma consensuada, la

---

<sup>220</sup> CAJAL, Máximo: “El Convenio hispano-norteamericano de Cooperación para la Defensa de 1.12.1988”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 3, 2003, pp. 1-4.

política de seguridad que España pretendía llevar a cabo. El PSOE pretendía revocar, por vía referendaria, la decisión adoptada por Leopoldo Calvo-Sotelo. Esta medida, además, contaba con el respaldo mayoritario del conjunto de la sociedad española.

Sin embargo, tras su llegada a la Presidencia del Gobierno, y en un contexto de fuerte tensión internacional con el recrudecimiento de la Guerra Fría, el Ejecutivo de Felipe González comenzó a entender la preeminencia de las *high politics* en el marco de las relaciones internacionales y comprendió que su ideología debería readaptarse a una nueva línea de pragmatismo político si quería ubicar a *España en su sitio*, como escribiera posteriormente su primer ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán. Así pues, el sentido original que motivaba la celebración del referéndum –la salida de España de la OTAN– desaparecía, convirtiéndose, desde entonces, en un simple compromiso electoral que acabó por desvirtuarse casi definitivamente cuando derivó en una especie de plebiscito sobre la gestión socialista y la figura de Felipe González.<sup>221</sup> En este sentido, es muy revelador el hecho de que, si en abril de 1984, el 76% de la población consideraba necesario convocar un referéndum sobre la Alianza Atlántica –frente a tan solo un 7% que se oponía–, en marzo de 1986, esta cifra se había reducido al 56%, aumentando hasta el 28% el porcentaje de los reticentes a su celebración.<sup>222</sup> Pese a que en 1986 todavía una gran mayoría de los encuestados se mostraban favorables a su convocatoria, no deja de ser significativo que los partidarios de la consulta hubieran caído veinte puntos porcentuales en menos de dos años. Las razones de este desplome podrían relacionarse con tres cuestiones, estrechamente vinculadas: 1) la insustancialidad que muchos electores conferían al referéndum, ya que la decisión que desde 1984 defendía el Gobierno –la permanencia en la OTAN– ya había sido tomada cinco años atrás; 2) la sensación de que los votantes no eran más que el peón que necesitaba el Gobierno para cumplir una obligación adquirida en la campaña electoral; y 3) el sentimiento de que la consulta no era el escenario sobre el que debatir una cuestión sobre política exterior, sino que se trataba del medio que los partidos políticos –los de la oposición, esencialmente–, conocedores de la proximidad de las elecciones generales, utilizaron para obtener réditos electorales.

---

<sup>221</sup> PÉREZ ROYO, Javier: “Repercusiones del referéndum en el sistema político español”, en TULCHIN, Joseph S. y GIL, Federico G. (eds.): *España y la OTAN...*, p. 118.

<sup>222</sup> SANTAMARÍA, Julián y ALCOVER, Mercedes (reds.): *Actitudes de los españoles...*, Anexo “A”: cuadros, cuadro 13.

Este último aspecto señalado es fundamental para argumentar que el referéndum no promovió el interés de la opinión pública por las cuestiones de política exterior, respondiendo así a la segunda de las preguntas planteadas. La disputa oportunista, partidista y electoralista en que se convirtió la consulta atlantista, además de evidenciar la íntima relación e interdependencia que existía –y todavía hoy existe– entre la política exterior y la interior, puso de manifiesto que las élites políticas no estaban totalmente preparadas para hacer partícipe de una forma más directa a la ciudadanía de las decisiones que definieran la acción exterior española.

En efecto, como hemos visto, el debate parlamentario sobre la cuestión atlántica dejó dos claros damnificados, la derecha española y, muy especialmente, la opinión pública, sometida a una inmensa operación de desinformación. De hecho, si no se atendiese a la instrumentalización electoralista que, del asunto OTAN, hicieron uso las fuerzas parlamentarias –y los emisores de su discurso político–, sería muy difícil comprender por qué la derecha atlantista hizo campaña por el “no”, por qué los socialistas neutralistas votaron por el “sí” o por qué a los nacionalistas conservadores vascos no les preocupó el “sí” o el “no”, sino solo si podrían escribirlo en euskera. Este “viento de locura”, tal y como titulaba un artículo en la época el diario conservador *Le Figaro*,<sup>223</sup> facilitó que la celebración del referéndum se convirtiera en una ceremonia de confusión y de desinformación. Se perdió, pues, una excelente oportunidad para que la opinión pública se interesara más por las cuestiones de política exterior –y, en concreto, sobre la OTAN– y adquiriese un conocimiento más profundo sobre temas de seguridad internacional. El elevado porcentaje –22’6%–<sup>224</sup> de población que, en la actualidad, sigue sin tener una posición definida sobre nuestra pertenencia a la OTAN, patentiza las negativas consecuencias de este debate maniqueo y simplista.

No obstante, todo esto no debe hacernos eximir de responsabilidades a la sociedad española en su conjunto. Como hemos intentado demostrar a lo largo de la investigación, los españoles no hemos tenido una cultura de seguridad y defensa muy desarrollada y tampoco nos hemos preocupado tradicionalmente por las cuestiones de política exterior. En palabras de Charles Powell:

---

<sup>223</sup> Visto en: OTTO, Sergio de: “Francia: Están locos estos españoles”, *Ya*, 13 de marzo de 1986.

<sup>224</sup> “Informe de resultados del X estudio del CIS: Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. Estudio núm. 2998”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2013, pp. 126-128.



“El ciudadano medio percibe la política exterior como algo remoto; no es que esta carezca de importancia (más bien todo lo contrario), sino que le resulta difícil comprender cómo puede afectarle personalmente, mientras que percibe con facilidad el posible impacto de las políticas “internas”. De ahí que tienda a desentenderse de la política exterior, y a considerarla un asunto de interés exclusivo de los expertos”.<sup>225</sup>

El hecho de que, inmediatamente después del referéndum sobre la permanencia en la Alianza, el 64% de los encuestados declararan estar poco o nada interesados por los asuntos internacionales,<sup>226</sup> nos exime de mayores demostraciones. Por lo tanto, este desinterés, patentizado a lo largo de todo el proceso, facilitó la fuerte influencia o dominación que las élites políticas ejercieron sobre la opinión pública e impidió que la sociedad española exigiera con mayor vehemencia un debate plural y veraz y reclamara un mayor control sobre las decisiones adoptadas en política exterior.

La suma de estos dos factores –la utilización partidista de los partidos políticos del referéndum y el desinterés de la opinión pública por los asuntos internacionales– permiten, a su vez, responder a la última de las preguntas formuladas –¿la consulta contribuyó positivamente a la consecución de una política exterior más democrática?–. Bajo nuestro punto de vista, el referéndum atlantista fue una magnífica oportunidad perdida para que élites políticas y opinión pública estableciesen las bases de una manera de actuar más consensuada y más democrática en la acción exterior del Estado.<sup>227</sup> De esta manera, y muy paradójicamente, el referéndum –el control popular por excelencia en los regímenes democráticos–<sup>228</sup> sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, no solo no ayudó en la consecución de una política exterior más consensuada, con unos objetivos y unos fines más definidos a largo plazo, sino que hizo aflorar algunos de los estigmas que caracterizan a la política exterior española y que todavía no han conseguido ser resueltos plenamente: falta de un consenso activo, desconocimiento y

---

<sup>225</sup> POWELL, Charles: “Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000, p. 447.

<sup>226</sup> RAMOS, Ramón: *Actitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1987.

<sup>227</sup> Conclusiones similares alcanzaron previamente autores como Charles Powell, que afirmaron que: “A pesar del éxito del Gobierno en el referéndum, no puede afirmarse que el largo debate público en torno a la relación entre España y la OTAN se cerrara de forma satisfactoria. Dicho debate no contribuyó a la educación de la opinión pública española en materia de defensa y seguridad, sino más bien a la perpetuación de ciertos tópicos y a la generalización de la confusión. Tampoco contribuyó precisamente a un análisis realista y sosegado del modelo de integración español por parte de los actores políticos y militares involucrados en el proceso. POWELL, Charles: “Cambio de régimen y...”, p. 445.

<sup>228</sup> CALDUCH, Rafael: “La política exterior de los Estados”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior...*, p. 47.

desinterés generalizado sobre cuestiones internacionales, falta de transparencia, presidencialismo, partidismo, abuso de las políticas reactivas, etc. Es decir, que más allá de que el referéndum “decidiera” –dado el carácter consultivo del mismo– la permanencia en la OTAN, la consulta atlantista no fue, a nuestro modo de ver, un elemento excesivamente positivo en la consolidación democrática de la política exterior de España.

## CAPÍTULO VI

### LA DEFINICIÓN DEL MODELO ESPAÑOL DE PARTICIPACIÓN EN LA OTAN (1986-1988)

La victoria del “sí” en el referéndum celebrado el 12 de marzo de 1986 confirmó la permanencia de España en la Alianza Atlántica. No obstante, el Gobierno socialista de Felipe González vinculó la permanencia del país en la organización a tres condiciones: 1) no integración en la estructura militar integrada de la Alianza; 2) prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español; y 3) reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España. Consiguientemente, el plebiscito atlantista no fue sino el primer paso en la definición del modelo de participación español en la organización. De hecho, los términos acordados en el referéndum del 12 de marzo determinaron las bases sobre las que, en adelante, se tuvieron que cimentar las negociaciones entre el Gobierno socialista y la OTAN.

#### 1.- LA DEFINICIÓN DE LAS BASES DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN ESPAÑOL (MARZO-MAYO DE 1986)

Apenas dos días después de la celebración del referéndum, Francisco Fernández Ordóñez y Narcís Serra enviaron una carta al Secretario General de la organización y a sus respectivos homólogos de los países miembros para informar sobre los términos en los que se había conseguido precisar la permanencia de España en la Alianza y sobre los que, a su vez, se deberían definir las relaciones entre ambos.

Sin embargo, fue en una reunión informal de la OTAN, celebrada el 18 de marzo de 1986, cuando el representante permanente de España en el Consejo del Atlántico Norte, Jaime de Ojeda, ampliara las precisiones anteriormente apuntadas por Fernández Ordóñez y Serra.<sup>1</sup> Así, Ojeda, tras recordar nuevamente los términos sobre los que se

---

<sup>1</sup> Las precisiones realizadas por Ojeda en el Consejo del Atlántico Norte ya habían sido adelantadas de forma confidencial a algunas delegaciones en los días anteriores. En este sentido, véase el informe sobre las conversaciones mantenidas entre Jaime de Ojeda y su homólogo francés, Gilles Curien, tras la reunión del Consejo del 14 de marzo: CURIEN, Gilles: *L'Espagne et l'OTAN*, 14 de marzo de 1986, CADLC,

había conseguido la victoria en el referéndum del 12 de marzo, señaló que, a partir de entonces, comenzaba una nueva etapa en la que España y la Alianza Atlántica deberían: 1) buscar una fórmula sobre la que la delegación española pudiera mantener la representación diplomática en los órganos en los que hasta entonces participaba –Consejo del Atlántico Norte, Comité Militar, Comité de Planes de Defensa y Grupo de Planes Nucleares, fundamentalmente–; y 2) ampliar, en la medida en la que los términos del referéndum se lo permitieran, su contribución a la defensa común.<sup>2</sup>

Por consiguiente, observamos que el Ejecutivo socialista planteaba, ya desde el inicio, la definición de un modelo de participación propio con el que poder colaborar de la forma más amplia posible en la Alianza sin subvertir, eso sí, la principal condición impuesta por el referéndum: la no inserción en la estructura militar integrada. Respecto a esta, cabe recordar, tal y como reconoció el propio Narcís Serra en el XXIX Congreso de la Internacional Socialista, celebrado en septiembre de 1987 en Barcelona, que “la estructura militar integrada no está definida como tal en ningún texto oficial de la Alianza”.<sup>3</sup> A pesar de ello, las autoridades españolas consideraban que su definición venía impuesta por la puesta a disposición del mando supremo aliado de una parte de las Fuerzas Armadas. La pertenencia a la estructura de mandos, “en la medida en que estos están compuestos por miembros que no tienen por misión representar a sus respectivas naciones sino a un elemento supranacional”,<sup>4</sup> y el establecimiento de zonas geográficamente delimitadas bajo la responsabilidad de estos mandos para completar misiones específicas, completaban la definición de lo que el Ejecutivo socialista entendía por estructura militar integrada. Dicho de otro modo, la integración no sería más que “la puesta a disposición de mandos no nacionales de una parte de las Fuerzas Armadas de un país, con el objetivo de ejecutar misiones atribuidas por estos mandos en zonas de su competencia”.<sup>5</sup>

Un alto porcentaje de los aliados recibió con cierto escepticismo la búsqueda de un modelo propio, alejado del modelo de integración francés, que era considerado el

---

Caja 6235, Carpeta “Espagne-référendum OTAN”. También: *Sin nombre*, 14 de marzo de 1986, NAUK, Caja 46/5106, Carpeta “Spain and NATO, Part A”.

<sup>2</sup> CURIEN, Gilles: *L’Espagne et l’OTAN*, 18 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-référendum OTAN”. Estas informaciones también fueron transmitidas al conjunto de los países miembros de la Comunidad Económica Europea: GUTMANN, Francis: *Suites du référendum sur l’Alliance Atlantique*, 19 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-référendum OTAN”.

<sup>3</sup> *L’Espagne et l’OTAN*, 7 de enero de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

paradigma de la no integración en la estructura militar.<sup>6</sup> En este sentido, hay que recordar nuevamente que, en 1966, el presidente francés Charles de Gaulle, tras fracasar en el intento de crear un directorio tripartito de la OTAN con Estados Unidos y Gran Bretaña para evitar así el liderazgo norteamericano en la organización, decidió retirar a Francia de la estructura militar de la Alianza; retirada que implicó la supresión de la representación diplomática francesa del Comité Militar y del Comité de Planes de Defensa, así como de sus fuerzas de los mandos aliados, viéndose Francia obligada a negociar unos acuerdos con los mandos aliados para concretar la forma en la que Francia cooperaría con ellos.<sup>7</sup> Dada la importancia geográfica, política, militar –la conocida como *force de frappe* francesa– y económica del país, Francia, ya fuera de manera formal o informal, consiguió mantener estrechos vínculos con todos los órganos integrados de la Alianza. Así, tal y como señalara Jaime de Ojeda en su artículo *El modelo español de participación en la Alianza Atlántica* (1989), se estableció un juego recíproco de influencia por el que todos aquellos asuntos en los que la participación francesa era ineludible para la OTAN pasaran a formar parte del Consejo, en vez del Comité de Planes de Defensa, y todas aquellas cuestiones que eran imprescindibles para Francia, pero que eran competencia de la estructura militar integrada, se crearan comisiones *ad hoc* para que Francia pudiera participar en la toma de decisiones.<sup>8</sup>

Sin embargo, el Gobierno de Felipe González era consciente de que España no poseía la capacidad de influencia francesa para tomar una posición similar de independencia con respecto a la organización, por lo que pretendió diseñar un modelo de integración propio que le permitiera lograr, aun sin formar parte de la estructura militar integrada, una participación efectiva en el proceso decisorio de los planes aliados de defensa, tanto generales como operativos, para asegurar formalmente lo que Francia obtenía de hecho por la fuerza de su posición y de su influencia.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Para Jaime de Ojeda, por el contrario, el modelo francés “distaba de ser una definición coherente de la no integración”. OJEDA, Jaime: “El modelo español de participación en la Alianza Atlántica”, *Política Exterior*, vol. III, núm. 9, 1989, p. 68.

<sup>7</sup> A su vez, todas las instituciones atlánticas, instaladas inicialmente en París, tuvieron que trasladar su sede a Bruselas. Acerca de las relaciones entre Francia y la OTAN, véase, por ejemplo: LELLOUCHE, Pierre: *L’allié indocile: la France et l’OTAN, de la Guerre froide à l’Afghanistan*, París, Éditorial du Moment, 2009.

<sup>8</sup> OJEDA, Jaime: “El modelo español...”, pp. 65-69; y *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 65-70. También: *Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019.

Así pues, el 23 de abril, tras el transcurso de las primeras semanas después de la celebración del referéndum –que sirvieron al equipo de Gobierno socialista para conocer las impresiones de los aliados sobre el modo en que España pretendía plantear las conversaciones con la Alianza, así como sobre el tipo de participación que quería desarrollar en la misma–, la delegación española envió una carta al Secretario General, al presidente del Comité Militar, a los tres jefes de los mandos supremos<sup>10</sup> y a los representantes permanentes del Consejo, en la que se incluía una relación de doce puntos que planteaban las bases sobre las que España pretendía comenzar a definir su modelo de participación en la organización:<sup>11</sup>

El primer punto hacía referencia a los términos en los que fue planteado el referéndum, especificándose, en el segundo, que la intención de reducir progresivamente la presencia militar de Estados Unidos en España no tenía ninguna motivación anti-americana. El tercer punto insistía en la decisión de España de ampliar su contribución al Grupo de Planes Nucleares, en el que ya participaba con anterioridad –aunque eso sí, de forma pasiva–, mientras que el cuarto se refería a la necesidad de fortalecer su papel en el Consejo del Atlántico Norte.

A continuación, se presentaba la disposición española a ampliar su contribución a la defensa común, siempre que esta no fuera realizada en el contexto de la estructura militar integrada, vistas las dificultades surgidas en 1982, cuando se empezó a negociar la integración militar de España y se abordó la cuestión de Gibraltar. También en el quinto punto, España se ofrecía a completar misiones que, en función de los acuerdos de

---

<sup>10</sup> Durante la Guerra Fría, los jefes de los grandes mandos aliados o *Major NATO Commanders* eran los responsables militares de la dirección de las tres grandes áreas geográficas en las que entonces se dividía la defensa de la Alianza: el teatro europeo, conocido como *Allied Command Europe* (ACE), con sede en Mons (Bélgica) y que dirigía el SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*); el teatro atlántico, denominado *Allied Command Atlantic* (ACLANT), que tenía su base de operaciones en Norfolk (Estados Unidos) y que estaba capitaneado por el SACLANT (*Supreme Allied Commander Atlantic*); y el Canal de la Mancha, que recibía el nombre de *Allied Command Channel* (ACCHAN) y que era administrado por el CINCHAN (*Allied Commander-in-Chief Channel*) desde Northwood (Reino Unido). Acerca de la estructura militar de la organización y de sus numerosos cambios experimentados, véase: VV.AA.: *The NATO Handbook*, Bruselas, Office of Information and Press, 1998.

<sup>11</sup> Realmente esta carta no era sino un resumen de un documento marco, conocido por la administración española como “la Biblia”, que se había ido elaborando a lo largo de los años por el “sanedrín”, un grupo de expertos compuesto por los principales representantes políticos y militares de España en la OTAN –el embajador Jaime de Ojeda y el almirante José María de Sobrino– y por funcionarios civiles y militares procedentes de Presidencia, Ministerio de Asuntos Exteriores, Órgano Central de Defensa –con especial protagonismo de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL)– y Estado Mayor de la Defensa. PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA, Fernando: “España en la OTAN”, *Segundas Jornadas de Defensa Nacional del CESEDEN*, núm. 8, 1993, pp. 13-31; y VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España: del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons Historia, pp. 142-147.

coordinación que se establecieran, podrían desarrollarse en el marco de su posición estratégica, es decir, entre el teatro atlántico –ACLANT– y el teatro europeo –ACE–.

El sexto punto insistía en esta última cuestión, indicando que la contribución española a la defensa colectiva se haría fuera de la estructura integrada de mandos y en la región aeronaval de Canarias-Gibraltar-Baleares, previéndose consultas con los principales mandos aliados para alcanzar acuerdos de coordinación entre estos y los mandos nacionales. Mientras, en el séptimo punto, el Gobierno socialista anunciaba su intención de presentar candidatos españoles para el Estado Mayor Internacional, señalando, además, algunos órganos en los que continuaría participando, tales como el Comité Militar o el Comité de Planes de Defensa, que no consideraba incompatibles con su decisión de no incorporarse a la estructura militar integrada. En relación con esto último, y aun sin entrar en detalles, en el octavo punto se aludía a la necesidad de negociar un “sistema analógico” que permitiera a España participar en el ciclo de planificación de fuerzas.

El noveno punto hacía referencia a diversos campos en los que España quería aumentar su participación, tales como la coordinación logística, la cooperación armamentística y el ámbito de las telecomunicaciones –SNLC, CNAD, SCEPC y NICS–.<sup>12</sup> El antepenúltimo punto destacaba la posibilidad de participar en los programas de infraestructura, siempre que estos se adaptasen a la no pertenencia española a la estructura militar integrada; mientras, el penúltimo punto anunciaba que, junto a su ya habitual contribución al presupuesto civil, España también participaría en el presupuesto militar de la forma que le correspondiera. Finalmente, el duodécimo punto dibujaba la forma en la que se pretendía establecer el proceso de consultas entre el Gobierno español y la OTAN para la discusión de los anteriores puntos, indicándose que, primeramente, España presentaría proposiciones concretas, que serían tratadas con

---

<sup>12</sup> La Conferencia de Altos Responsables de la Logística (SNLC) es el órgano encargado de informar al Consejo y al Comité Militar de la logística de consumo de las fuerzas aliadas, que depende de factores civiles y militares. Por su parte, la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD), como hemos visto, es el organismo responsable de promover la cooperación entre los Estados miembros en el campo del armamento, mientras que el Comité de Planes Civiles de Emergencia (SCEPC) tiene la facultad de asesorar a la OTAN para reforzar la protección de la población civil de los países aliados. En cuanto al Sistema de Comunicación y de Información integrado (NICS) –ya extinto–, se trataba del mecanismo de coordinación de la comunicación entre los socios. VV.AA.: *The NATO Handbook...*, pp. 33-56; y SALAS LÓPEZ, Fernando de: *España, la OTAN y los organismos militares internacionales*, Madrid, Edición propia, 1974, pp. 85-104.

el Secretariado Internacional, el Estado Mayor Internacional y los mandos principales; y, a continuación, estas propuestas serían valoradas por los países aliados.<sup>13</sup>

En definitiva, el memorándum remitido por la delegación española presentaba –de forma superficial– un modelo de participación propio que se comprometía a respetar las condiciones impuestas en el referéndum del 12 de marzo, pero que pretendía ser más “integrado” que el francés, tratando de aumentar la representación diplomática y militar española en todos los órganos de la organización en los que ya participaba; aunque, eso sí, sin llegar a profundizar qué sistema de participación adoptaría en aquellos campos estrechamente vinculados a la estructura militar integrada.

La cierta superficialidad del documento también venía definida por su carácter no oficial. A este respecto, hay que decir que su principal objetivo era presentar ante los aliados una primera aproximación del modelo de participación que el Gobierno socialista pretendía aplicar para conocer más nítidamente las impresiones que estos pudieran tener sobre el mismo.<sup>14</sup> De esta forma, el 20 de mayo de 1986, tras haber conocido la opinión de los Estados miembros sobre el mencionado memorándum, España presentó un nuevo documento, esta vez oficial, que contenía las bases de las modalidades de su participación en la OTAN. De forma general, su contenido y estructura eran muy similares al anterior, reafirmandose la intención del Ejecutivo de Felipe González de presentar un modelo más integrado que el francés, en el que España participara en pie de igualdad en el conjunto de actividades de la Alianza Atlántica, a excepción de aquellas pertenecientes al campo de la estructura militar integrada. En cualquier caso, el nuevo texto introdujo importantes modificaciones que merecen ser destacadas:

La mayor diferencia residió en la reducción de los doce puntos que contenía el memorándum presentado el 23 de abril, a los nueve que conformaba el entregado el 20 de mayo.<sup>15</sup> Así, el último documento entregado a los aliados comenzaba con una breve

---

<sup>13</sup> *Sin nombre*, 23 de abril de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-référendum OTAN”; *Sin nombre*, 23 de abril de 1986, NAUK, Caja 46/5106, Carpeta “Spain and NATO, Part A”.

<sup>14</sup> GODECHOT, Thierry: *Position de l’Espagne au sein de l’OTAN*, 16 de mayo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>15</sup> El 8 de octubre de 1986 la revista *Interviú* publicó, en su número 543, tres documentos OTAN relacionados con las negociaciones que se estaban llevando a cabo entre España y la Alianza Atlántica. Los tres documentos filtrados fueron: 1) un documento redactado por Narcís Serra que presentaba la posición española tras el referéndum; 2) un resumen entregado a cada una de las delegaciones de la organización atlántica; y 3) el memorándum de doce puntos y de carácter no oficial presentado el 23 de abril. La revista, ante el desconocimiento de la presentación del documento oficial presentado el 20 de



introducción en la que se informaba –muy someramente– de las consultas preliminares que había tenido el Gobierno de España con el Secretario General, miembros del Consejo del Atlántico Norte, el presidente del Comité Militar y los tres jefes de los mandos de la OTAN para comenzar a definir las modalidades de participación de España en la Alianza. Tras ello, se enumeraban los nueve puntos que aspiraban a ser la base sobre la que iniciar las negociaciones.

El primero de ellos hacía referencia a la participación española en el Consejo y sus órganos subordinados, eliminándose, por tanto, las referencias que se hacían en los dos primeros puntos del anterior documento sobre los términos con los que el “sí” ganó el referéndum. Esta omisión probablemente deba entenderse como una consecuencia lógica de la insistencia por parte del Gobierno socialista sobre las condiciones de permanencia que se derivaron del referéndum, lo que hacía innecesario volver a repetirlas en el nuevo documento. Ahora bien, la supresión de la referencia que aludía al estrecho vínculo existente entre las conversaciones con la Alianza y las negociaciones bilaterales hispano-americanas debería entenderse como resultado de la presión ejercida por Estados Unidos por evitar que las negociaciones entre España y la OTAN fueran interpretadas, tal y como inicialmente pretendía el Gobierno socialista,<sup>16</sup> como un elemento más con el que justificar la reducción del número de militares americanos instalados en España, al inscribir las negociaciones hispano-americanas en un marco más global: el del proceso de definición de las modalidades de participación española en la Alianza.

---

mayo, denunció que el Gobierno declarara que el modelo de participación se había fijado inicialmente en nueve puntos y no en doce.

Por su parte, el Ejecutivo socialista, que consideró la filtración como grave –llegando incluso a solicitar una investigación en el seno de la OTAN para averiguar el origen de la fuga–, trató de hacer caso omiso a las voces de aquellos diputados que solicitaban mayor información sobre la marcha de las negociaciones. El 27 de febrero de 1987, con motivo de la celebración de la sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores, la oposición trató de incluir la documentación aportada por *Interviú* en las actas oficiales, dado que el Gobierno no había ofrecido ningún documento oficial al respecto. Es más, algunos diputados, como Javier Rupérez y Rodrigo Rato, intentaron leer el memorándum en voz alta para que constara en el Diario de Sesiones, pero fueron interrumpidos el presidente de la Comisión, don Luis Fajardo Spínola, para que eso no sucediera. SORTAIS, Alain: *Fuites dans la presse espagnole sur les principes relatifs à la position de l'Espagne dans l'Alliance*, 14 de octubre de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; FERRARI, Romano: “Documentación oficial de las negociaciones entre España y la OTAN”, *Interviú*, núm. 543, 8 de octubre de 1986; y *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 27 de febrero de 1987, núm. 80, pp. 3091-3138.

<sup>16</sup> GUTMANN, Francis: *Entretien avec Máximo Cajal*, 24 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Entretiens. Consultations politiques”.

Por su parte, el segundo punto aludía a la contribución de España al Grupo de Planes Nucleares, recordando su estatuto de país no nuclearizado, aunque incidiendo en que su participación se realizaría de forma plena, tratando así de atenuar las reticencias de algunos aliados en torno a esta cuestión, tal y como señalaremos con posteridad. El tercer punto era un compendio de los puntos quinto y sexto del memorándum del 23 de abril, señalándose que la contribución española a la defensa colectiva se haría fuera del sistema integrado militar y dentro del eje estratégico Canarias-Gibraltar-Baleares, planteándose sistemas de consultas entre las autoridades españolas y las aliadas para poder alcanzar acuerdos de coordinación entre sus respectivos mandos y respetar así la idiosincrasia española. De esta forma, desaparecerían las consideraciones sobre las dificultades surgidas en las negociaciones España-OTAN de 1982 en torno a la cuestión de Gibraltar, lo que permitía evitar a los aliados –y, muy especialmente, a los británicos– que los españoles pudieran utilizar el memorándum como un elemento más con el que reivindicar la soberanía de La Roca.

Por su parte, el cuarto punto volvía a recordar la intención española de designar representantes militares nacionales en los mandos de la OTAN con fines de enlace, así como de continuar participando en el Comité de Planes de Defensa y en el Comité Militar. El quinto punto se relacionaba con el anterior, incidiendo nuevamente en la aplicación de un sistema que le permitiera participar en el ciclo de planificación de fuerzas del Comité de Planes de Defensa –muy vinculado a la estructura militar integrada–, pero que continuaba sin describir. El sexto punto era idéntico al noveno punto del documento del 23 de abril, citándose los diversos campos en los que España quería aumentar su participación –coordinación logística, cooperación armamentística y participación en el ámbito de las telecomunicaciones–. El séptimo punto también conservaba intacto el contenido ofrecido con anterioridad, destacándose que la delegación española estaba dispuesta a participar en el presupuesto civil y también en el militar. Mientras, el octavo punto hacía referencia a la presentación de candidatos españoles para los puestos en el Estado Mayor Internacional, dentro de sus posibilidades como país no integrado en la estructura militar.

Por último, el noveno punto volvía a recordar el modo en el que España pretendía establecer el proceso de negociaciones, constituyendo rondas de consultas con la División Internacional de Personal, el Estado Mayor Internacional y los mandos

principales de la OTAN, a fin de desarrollar un modelo de participación sólido que fuera presentado, posteriormente, al Consejo del Atlántico Norte y al Comité de Planes de Defensa para su discusión y aprobación.<sup>17</sup>

Tras la entrega del memorándum de los nueve puntos, la delegación española pidió al Secretario General convocar una reunión extraordinaria del Consejo el mismo día de su remisión para proceder a un primer examen de los principios generales propuestos por España. En la misma, Jaime de Ojeda señaló que, con la presentación de dicho documento, no querían precisar de forma inmediata, tal y como algunos temían, los fundamentos de su participación en la organización, pero sí que pretendían abrir el proceso que condujese a la definitiva definición de la posición española en la OTAN.

A continuación, los aliados tomaron la palabra para realizar una primera valoración del memorándum que se les había remitido. En líneas generales, las delegaciones acogieron con satisfacción los principios presentados, felicitaron el mantenimiento de España en la Alianza y destacaron los esfuerzos de las autoridades españolas por llevar a cabo una participación lo más amplia posible, teniendo en cuenta los límites impuestos por los términos del plebiscito. De hecho, varias delegaciones –Países Bajos, Bélgica, Reino Unido, la RFA, Islandia y Luxemburgo– se mostraron, desde el principio, dispuestas a aceptar los contenidos del documento como base para las futuras discusiones.

Sin embargo, algunos otros países –Reino Unido, Italia, Estados Unidos y Canadá– no escondieron su deseo por que la participación de España en la organización hubiese sido completa, negándose a descartar una evolución futura en esta dirección. Por su parte, Turquía y Grecia, que temían que la participación española en la organización condujese a una modificación de los acuerdos relativos al mando y el control en el Mediterráneo Oriental, mostraron sus reservas al documento. De la misma forma, Italia

---

<sup>17</sup> Respecto a esto último es importante destacar que el texto evitaba en todo momento utilizar la palabra negociación, puesto que el Ejecutivo de Felipe González prefería que los acuerdos con la Alianza se alcanzaran, inicialmente, por medio de consultas que se realizaran de forma no excesivamente solemne y por bloques de contenido –participación en ejercicios militares, en la elaboración de los planes de defensa, en misiones militares, etc.– que se fueran consensuando progresivamente para, posteriormente, eso sí, discutirlos con los aliados. Esto se debía a que España quería evitar que las conversaciones para definir el modelo de participación en la OTAN adquirieran, desde el principio, el mismo rango que las negociaciones con Estados Unidos, con el peso que la opinión pública y los medios de comunicación pudieran ejercer con ello sobre el Gobierno. CURIEN, Gilles: *Espagne et l'OTAN*, 14 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-référendum OTAN”; *Sin nombre*, 20 de mayo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; y CURIEN, Gilles: *Relations Espagne-OTAN*, 23 de diciembre de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

insistió en que estos puntos no podían ser considerados más que líneas generales sobre los que no se podía dar una valoración concluyente antes de realizar un examen más detenido sobre los mismos. Portugal, que también temía que la integración de España afectara a su control sobre el mando de IBERLANT,<sup>18</sup> afirmó que todavía no era posible dar una opinión sobre las propuestas españolas. Y Francia, pese a que indicó que trataría de no obstaculizar los principios generales presentados y que los abordaría con espíritu constructivo, advirtió que tendrían que ser examinados con cuidado, puesto que entendían que su aplicación podía suponer diferentes problemas a algunos socios.<sup>19</sup>

En definitiva, aunque, por lo general, los aliados trataron de limitar la carga negativa al documento entregado por la delegación española, no dejaron de evidenciar, al mismo tiempo, su escasa satisfacción con el grado de integración de España. Así, mientras que algunos países, como Francia, señalaban en sus informes internos que se trataba de una integración “en trampantojo”, otros, como Estados Unidos, indicaban que la contribución militar española resultaba insuficiente.<sup>20</sup> A ello cabría sumar, además, los problemas que en la integración española preveían Reino Unido, por la cuestión del peñón de Gibraltar, Grecia y Turquía, por cómo esta pudiera afectar al control de mando en el Mediterráneo Oriental y Portugal, por la jerarquía que se pudiera establecer en el mando de IBERLANT.

La cuestión nuclear fue otro aspecto que generó cierto rechazo entre los países miembros en los días siguientes a la presentación del documento español. En primer lugar, porque la mayoría de aliados no dejaban de sorprenderse de que España quisiera participar plenamente en el Grupo de Planes Nucleares y que afirmara, al mismo tiempo, que su política fuera en el mismo sentido que la del resto de países, cuando se trataba del país que mayores obstáculos legales había puesto para prohibir la presencia de armamentos nucleares en su territorio. En efecto, pese a que Noruega, Dinamarca, Canadá e Islandia se oponían al estacionamiento de armas nucleares en su suelo y Grecia había manifestado la voluntad de seguir su camino, ninguno de ellos había

---

<sup>18</sup> El *Allied Joint Force Command Lisbon* o IBERLANT era un mando subordinado de ACLANT con sede en la ciudad portuguesa de Oeiras –próxima a Lisboa– que se encargaba de la defensa aeronaval del territorio marítimo más próximo a Portugal, incluyéndose en él la Región Autónoma de Madeira y las islas Canarias. VV.AA.: *NATO Handbook...*, pp. 263-266; y SALAS LÓPEZ, Fernando de: *España, la OTAN...*, pp. 85-104.

<sup>19</sup> CURIEN, Gilles: *Position de l'Espagne au sein de l'Alliance*, 20 de mayo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-référendum OTAN”.

<sup>20</sup> *Espagne et l'OTAN*, 9 de junio de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; y *Spain-NATO: prospective contributions*, 12 de febrero de 1987, CREST.

determinado por referéndum tal acción. A su vez, preocupaba el que la exención española de la estructura aliada pudiera afectar, en un futuro, al correcto desarrollo de las acciones tomadas en el Grupo de Planes Nucleares. Por último, continuó sobre la mesa el debate planteado por los americanos en torno a la cuestión nuclear, preguntándose este último si podía haber representación de países no nuclearizados en el Grupo de Planes Nucleares sin imposición –“*taxation*”– de los criterios allí aprobados por los países poseedores de armas nucleares.<sup>21</sup> Aun con ello, España trató de comportarse desde el inicio como un adherente “mecánico” a la doctrina y estructura de la OTAN, tal y como se demostró en la reunión del Comité de Planes de Defensa celebrada el 22 de mayo, en la que España –a diferencia de Noruega, Grecia y Dinamarca– no expresó ninguna reserva al texto, marcando, de esta forma, su completa adhesión a las ideas expresadas en el mismo –inclusive los objetivos nucleares y de fuerza–.<sup>22</sup>

Del mismo modo, se cuestionó cómo podría compatibilizarse el principio de no integración con su participación en las actividades derivadas del Comité de Planes de Defensa, una instancia encargada de la planificación de las fuerzas integradas de las que España no formaba parte. En este sentido, son claros los recelos mostrados por la administración británica, quien señaló en alguno de sus informes que, aunque finalmente –y “a regañadientes”–, aceptaría la participación española en el Comité de Planes, la presencia de este país en el mencionado órgano por medio de un modelo que evitara su integración en la estructura militar de la Alianza no dejaba de incomodarle.<sup>23</sup>

Por último, la participación en el presupuesto militar también generó dudas a ciertos aliados, que querían evitar que la delegación española jugase al equívoco sobre su situación para limitar sus compromisos financieros de una manera que no correspondiera a su integración real en la organización.

De todos modos, y pese al evidente escepticismo existente entre algunos aliados, el memorándum del 20 de mayo fue finalmente aprobado por todos los socios; aprobación

---

<sup>21</sup> Es más, aunque finalmente no se llegó a debatir con detenimiento, dicha cuestión volvió a ponerse encima de la mesa en la reunión celebrada el 24 de marzo de 1986 por el Grupo de Planes Nucleares de la OTAN. CURIEN, Gilles: *GPN de l’OTAN*, 24 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>22</sup> *Espagne et l’OTAN*, 9 de junio de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>23</sup> KERR, J.: *Your Meeting with MR C Thomas: Deputy Assistant Secretary EUR/State on 27 February*, 28 de febrero de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5105, Carpeta “Spain and NATO. Part A”.

que permitió que este se acabara erigiendo como el punto de partida para que un grupo de expertos de la OTAN y otro de España dieran comienzo a las rondas de consultas que se desarrollaron entre junio de 1986 y noviembre de 1987.

## **2.- LAS RONDAS DE CONSULTAS ENTRE LOS GRUPOS DE EXPERTOS DE ESPAÑA Y DE LA OTAN (JUNIO DE 1986-NOVIEMBRE DE 1987)**

La confirmación de la integración de España en la mayor parte de los órganos políticos y militares en los que ya participaba desde 1982 no fue difícil, dado que estos no guardaban ninguna vinculación especial con la estructura militar integrada y se trataba, en todo caso, de cambiar la actitud pasiva que se había establecido desde que llegara el Partido Socialista al poder por una actitud más activa. Estos fueron los casos del Consejo del Atlántico Norte, del Comité Militar e, incluso, del Grupo de Planes Nucleares.

El caso del Consejo del Atlántico Norte fue el menos polémico de todos, al tratarse del órgano político de la Alianza. Por el contrario, el caso del Comité Militar sí fue más comentado por parte de la opinión pública y de los medios de comunicación, en vista de la ausencia de Francia en el mismo.<sup>24</sup> Aun así, pese a ser definido como la más alta autoridad militar de la Alianza, el Comité Militar no era en sí mismo un mando militar, ya que no tenía fuerzas asignadas, ni tampoco funciones operativas, estando compuesto únicamente por los jefes del Estado Mayor de la Defensa de cada país miembro y, en su ausencia, por sus representantes militares, que defendían los intereses nacionales. Lo mismo ocurría con el Grupo de Planes Nucleares, en el que, eso sí, la participación española siguió resultando incómoda para determinados aliados.<sup>25</sup>

Ahora bien, aquellos órganos y actividades que estaban más íntimamente ligados a la estructura militar integrada de la Alianza –como el Comité de Planes de Defensa–, la realización de misiones militares o aquellas cuestiones en las que España pretendía

---

<sup>24</sup> Desde su retirada en 1966, Francia solo mantenía una misión de enlace. Por su parte, Islandia, al no tener fuerzas armadas, se hacía representar por un civil. VV.AA.: *The NATO Handbook...*, p. 149.

<sup>25</sup> Buena muestra de ello fue la sesión ministerial del Grupo celebrada en Monterrey los días 3 y 4 de noviembre de 1987. Allí, los representantes estadounidenses juzgaron como inoportuno el comportamiento de los responsables españoles, que “sermonearon” a sus socios sobre lo que convendría hacer en el contexto posterior al Tratado INF, cuando tácitamente estaba acordado que los países no nuclearizados no tomaran parte de manera activa en los debates sobre la estrategia nuclear de la Alianza. *Espagne-OTAN*, 7 de enero de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

participar, casi por primera vez, tras el referéndum –ejercicios, sistemas de telecomunicaciones, etc.– se preveían más difíciles de encajar, tanto con el modelo español de no integración en la estructura militar, como con los intereses atlánticos. Es por esta razón por la que se requirió la constitución de un modelo de negociación singular que ya se había especificado en el noveno punto del memorándum, presentado el 20 de mayo de 1986. A saber:

“España presentará propuestas prácticas sobre la línea de estos principios generales, para su discusión con las Divisiones de Personal Internacional adecuadas, y con el Estado Mayor Internacional y los Mandos Principales, a fin de desarrollar acuerdos en los órganos correspondientes de la Alianza, que finalmente se presentarán en el Consejo del Atlántico Norte y en el Comité de Planes de Defensa para su aprobación”.<sup>26</sup>

Esto es, España, que rechazaba en primera instancia las negociaciones entendidas como tal, abogaba por la presentación de propuestas a un comité de expertos de la OTAN, con quienes intercambiaría informaciones para discutir y definir más concretamente la aplicación del modelo de participación español, que sería posteriormente presentado al Consejo y al Comité de Planes para su aprobación.

La delegación española estuvo compuesta por el representante permanente del Consejo y el representante del Comité Militar, miembros de las direcciones generales de Seguridad y Desarme del Ministerio de Exteriores y de Política de Defensa del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON), de los Estados Mayores y de los gabinetes del Ministerio de Defensa y de Presidencia. Por su parte, el grupo *ad hoc* de la OTAN estuvo dirigido por el británico Michel Bell –secretario general adjunto de la Alianza– y formado por miembros de la División de Planes y Política de Defensa del Secretariado Internacional, del Estado Mayor Internacional y de los mandos supremos de la OTAN.<sup>27</sup> Tras la conformación de los grupos encargados de dirigir el proceso de consultas, se trabajó para formalizar un calendario de trabajo que, debido a las elecciones generales de junio, no se estableció hasta julio de 1986 y que se compuso, finalmente, por tres rondas de conversaciones

---

<sup>26</sup> *Sin nombre*, 20 de mayo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>27</sup> CURIEN, Gilles: *Espagne dans l’Alliance*, 23 de diciembre de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; CURIEN, Gilles: *Espagne dans l’Alliance*, 25 de febrero de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; y GODECHOT, Thierry: *Espagne dans l’Alliance*, 9 de marzo de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

que tuvieron lugar los días 30-31 de octubre de 1986, 26-27 de enero de 1987 y 22-23 de octubre de 1987.

El primer encuentro, celebrado en Evère el 30-31 de octubre de 1986, fue fundamentalmente de intercambio general de informaciones, donde los españoles y los representantes de la Alianza presentaron sus respectivos equipos de trabajo. De todos modos, en las mencionadas conversaciones ya se comenzó a plantear algunas cuestiones relativas a la representación española en los grandes mandos. Así, se decidió nombrar representantes nacionales militares –oficiales de enlace– en los mandos principales de la organización –ACE, ACLANT y ACCHAN–, pero no enviar representantes oficiales a los Estados Mayores aliados para respetar la no integración en la estructura militar integrada.

Además, la delegación española recordó la voluntad de participar en la planificación de fuerzas aliadas realizada en el seno del Comité de Planes de Defensa, aun sin integrarse en los Estados Mayores aliados; es decir, no aceptando la recepción de estructuras de mandos aliados sobre su territorio, ni asignando tropas españolas a los grandes mandos aliados.<sup>28</sup> Sin embargo, la cuestión del planeamiento de fuerzas no empezó a definirse verdaderamente hasta la siguiente reunión.

Efectivamente, la segunda ronda de consultas, celebrada entre el 26 y el 27 de enero de 1987, precisó muchos aspectos que habían empezado a ser planteados en la primera reunión. Los asuntos que más ampliamente se trataron fueron: 1) el sistema que se adoptaría para permitir la participación española en la planificación de fuerzas aliadas; 2) las relaciones de los mandos españoles con los aliados en las misiones militares que España pudiera realizar; y 3) algunos de los ejercicios militares en los que participaría España.

La cuestión de la planificación de fuerzas se trataba de uno de los esfuerzos más notables de la OTAN en la coordinación de la defensa aliada. En un ciclo de seis años de duración, los Estados miembros analizaban la situación económica y militar de la Alianza; análisis a partir del cual planteaban una directiva ministerial, en la que los aliados decidían la orientación que convenía seguir en todos los campos de la defensa para el período del correspondiente ciclo. Sobre esta base, los países aliados

---

<sup>28</sup> *Relations Espagne-OTAN*, 16 de enero de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.



examinaban los requerimientos de armas y fuerzas que los mandos aliados proponían en forma de unos Objetivos Nacionales de Fuerzas, que eran aprobados, primero, en el Comité Militar –atendiendo fundamentalmente a criterios militares– y, luego, en el Comité de Examen de la Defensa, vinculado al Comité de Planes de Defensa –atendiendo a criterios militares, financieros y políticos–. Tras su aprobación por el Comité Militar y el Comité de Examen de la Defensa, eran los ministros de Defensa quienes debían dar su consentimiento a los mencionados Objetivos Nacionales de Fuerza, comprometiéndose así todos los países miembros a cumplir los objetivos planteados.<sup>29</sup>

Consiguientemente, observamos que se trataba de una actividad que marcaba el devenir de la organización en muchos aspectos; y España, en su idea de participar de la forma más amplia posible en la Alianza, no quería verse relegada de la toma de decisiones en torno a esta cuestión. Sin embargo, se trataba de un asunto difícil, que no se limitaba exclusivamente a dar la aprobación final de los planes militares que le elevaba el Comité Militar, sino que actuaba en todos los campos de la defensa, muchos de los cuales se realizaban en el marco de la estructura militar integrada.

Es por esta razón que la delegación española planteó la posibilidad de aplicar un sistema paralelo al del resto de los países miembros, pero sin entrar en la estructura integrada. Esto es, un sistema análogo o analógico –tal y como fue bautizado–, capaz de recoger los elementos esenciales del planeamiento concebido para la estructura militar integrada, pero con aséptica separación de la intervención de los mandos por parte de España. De esta forma, la Alianza Atlántica planteaba su planeamiento militar teniendo en cuenta la propia planificación militar de España y viceversa.<sup>30</sup> Para Jaime de Ojeda, la posibilidad de participar en el planeamiento aliado suponía una garantía adicional para el mantenimiento de la independencia de España respecto a la estructura integrada, porque de este modo se podría impedir que el planeamiento aliado pudiera orientarse de manera que no conviniera a la política de seguridad española.<sup>31</sup> Sin embargo, no dejaba de resultar ilusorio pensar que España, que no formaba parte de la estructura militar integrada, pudiera modificar –o incluso vetar– un planeamiento militar realizado por

---

<sup>29</sup> OJEDA, Jaime: “El modelo español...”, pp. 72-77.

<sup>30</sup> ROBIN, Gabriel: *Insertions de l’Espagne dans l’Alliance*, 13 de octubre de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; y OJEDA, Jaime: “El modelo español...”, pp. 74-77.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 73.

esta última. De hecho, en última instancia, fue España quien tuvo que adaptar sus planes de defensa militar a los de la OTAN.<sup>32</sup>

En definitiva, creemos que la aplicación del sistema analógico se realizó porque el planeamiento de fuerzas que se elaboraba en el seno del Comité de Planes de Defensa se consideraba una actividad demasiado importante en el devenir de la política internacional de seguridad y defensa, como para que la no integración en la estructura militar de la OTAN impuesta en el referéndum condicionara la participación de España en la misma; y no tanto porque su aplicación representara una garantía para el mantenimiento de la independencia de la posición española en la Alianza.

El segundo asunto que se acometió en la reunión del 26-27 de enero de 1987 fue la contribución española a la defensa común. En la misma, los representantes de los mandos supremos de SACLANT y SACEUR abordaron cuestiones concernientes a los planes de operaciones de contingencia –“*contingency operations plans*”– y relativas a la contribución militar que podría realizar España como zona estratégica de retaguardia de la Alianza. No obstante, España, más allá de subrayar que su contribución debía ser visible y precisa, tanto en contenido como en las circunstancias en las que debiera intervenir, señaló que todavía no estaba en ese estado de reflexiones. De hecho, dichos asuntos no fueron abordados con mayor profundidad hasta que se consiguió definir y aprobar el modelo de participación español, a finales de 1988.<sup>33</sup>

En cambio, la segunda ronda de consultas sí sirvió para precisar las relaciones de los mandos españoles con los aliados en las misiones militares que España pudiera realizar. En este caso, la elaboración del sistema que adoptó España no fue tan difícil como lo fue en el del sistema analógico, dado que la delegación española consideró que el modelo aplicado por Francia podía ser utilizado por España sin que este afectara a sus intereses nacionales, ni a los términos aprobados por el referéndum del 12 de marzo de 1986. El sistema francés se apoyaba en la distinción entre mando operativo y control operativo. Así, mientras que el primero permitía al comandante de una fuerza aliada dirigir las operaciones militares con las mismas atribuciones de un mando nacional, el control operativo hacía alusión a un grado de autoridad inferior, por el que un comandante de una fuerza aliada tenía la capacidad de dirigir las fuerzas que se le

---

<sup>32</sup> YÁRNOZ, Carlos: “El Gobierno ajusta en tiempo, y forma la elaboración de los planes de defensa militar a los de la OTAN”, *El País*, 2 de enero de 1988.

<sup>33</sup> *Relations Espagne-OTAN*, 16 de enero de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

asignaran, pero sin la atribución de competencias específicas de un mando nacional. Por consiguiente, cuando las fuerzas españolas participasen en operaciones combinadas o coordinadas, las Fuerzas Armadas españolas podrían pasar, si las circunstancias militares así lo aconsejaran, al control operativo –pero no al mando operativo– de un mando aliado. De la misma forma, se incluyó un principio de reciprocidad por el que, con el objetivo de alcanzar mayor grado de eficacia operativa, las fuerzas aliadas también pudieran quedar bajo el control operativo de un mando español si así fuese necesario.<sup>34</sup>

Por último, el grupo de expertos abordó la posibilidad de que España participara en algunos ejercicios militares organizados por la OTAN. Se trataba igualmente de un asunto delicado, pues ponía en riesgo que la opinión pública y los medios de comunicación lo consideraran como un quebranto de las condiciones del referéndum. Sin embargo, se especificó que las maniobras en las que participara España tendrían que ajustarse a los criterios definidos por el Gobierno, a saber: que los ejercicios se realizasen en zonas que España considerara de su interés estratégico; que las unidades españolas participantes no tuvieran otros mandos que los nacionales –aunque pudieran caer en un determinado momento bajo el control operativo de los mandos integrados de la Alianza–; y que sus fuerzas no intervinieran en las operaciones realizadas por el mando de Gibraltar –*Gibraltar-Mediterranean* o GIBMED–, que España no reconocía por su disputa con Reino Unido. Tras la aceptación de los términos propuestos, España accedió a intervenir en la maniobra *Ocean Safari*, prevista para septiembre de 1987. Si bien España ya había participado con anterioridad como país observador en los ejercicios *Wintex-Cimex*, *Ocean Safari* y *Shapex*, la intervención en la maniobra *Ocean Safari* de 1987 supuso la primera ocasión en la que España envió efectivos militares.<sup>35</sup> Se trataba de un ejercicio aeronaval a gran escala que se celebrara cada tres o cuatro años en aguas del Atlántico y del Mediterráneo bajo el control del Comandante Supremo Aliado para el Atlántico –SACLANT– y cuyo objetivo era adiestrar a las marinas de guerra de los países de la OTAN y proteger convoyes de refuerzo de Norteamérica a Europa. Aunque, en un principio, el Gobierno socialista solo iba a enviar observadores, finalmente decidió que la Armada interviniese en la primera fase

---

<sup>34</sup> GODECHOT, Thierry: *Espagne dans l'Alliance*, 9 de marzo de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; y OJEDA, Jaime: “El modelo español...”, pp. 70-72.

<sup>35</sup> ROBIN, Gabriel: *Relations Espagne-OTAN*, 20 de mayo de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

de las maniobras con cinco buques escolta –destruidores, fragatas y corbetas– para convoyes de buques mercantes de Canarias al golfo de Vizcaya y con tres escoltas en los accesos al estrecho de Gibraltar en la segunda. Asimismo, su territorio, junto con el de Estados Unidos, Canadá, Noruega, Islandia, Reino Unido, Francia y Portugal, serviría como base de apoyo aéreo.<sup>36</sup>

Otros temas que se abordaron en la segunda ronda de consultas fueron cuestiones relativas al programa de infraestructura o al sistema de telecomunicaciones aliado, llegando a organizarse una reunión para el 16 de octubre de 1987, en la que se acometió el estudio de la participación española en el sistema de control y mando aéreo (ACCS) y en el sistema aliado de comunicaciones (NICS), si bien tuvieron un carácter claramente secundario con respecto al resto de cuestiones abordadas ya mencionadas.<sup>37</sup>

De igual forma, y de forma paralela al proceso de consultas, el equipo de Gobierno socialista se apresuró por poner en marcha los procedimientos legales necesarios para ratificar los convenios internacionales que derivaban de la práctica atlantista y que todavía no había firmado.

Uno de los primeros acuerdos a los que se adhirió fue el de la Convención de Londres de 1951. Dicho Convenio tiene por objeto determinar el estatuto de las Fuerzas Armadas o del personal militar o civil en misión de un país de los Estados miembros sobre el territorio de otros. Dada su total desvinculación con los asuntos relativos a la integración de las fuerzas en los grandes mandos militares de la Alianza –Francia, por ejemplo, era miembro del acuerdo desde su firma–, España pudo anunciar su intención de adherirse al mismo en el verano de 1986. El procedimiento legal a seguir consistía en la aprobación tácita de los aliados, que fueron informados sobre las intenciones de España en diciembre de 1986. Tras la expiración de la presentación de informes negativos, el 2 de enero de 1987, el Gobierno de España pudo activar los procedimientos legales nacionales para su publicación, que finalmente se hizo efectiva en el Boletín Oficial del Estado del 10 de septiembre de 1987.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> GODECHOT, Thierry: *Espagne dans l'Alliance*, 9 de marzo de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>37</sup> ROBIN, Gabriel: *Insertions de l'Espagne dans l'Alliance*, 13 de octubre de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>38</sup> *Accession de l'Espagne à la convention Londres*, 17 de septiembre de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de adhesión de España*

Otros acuerdos que fueron firmados por procedimientos similares durante las rondas de conversaciones fueron: la Convención de Ottawa de 1951, que regula los privilegios e inmunidades diplomáticas dentro de la OTAN; la Convención sobre el Estatuto de Tropas (SOFA) de 1951; el acuerdo para la salvaguardia mutua del secreto de invenciones relativas a la defensa de 1960; y el acuerdo sobre la comunicación de información técnica con fines de defensa de 1970.<sup>39</sup>

En definitiva, y a pesar de su complejidad y de su lento avance, las conversaciones fueron avanzando sin ninguna dificultad insalvable a superar. No obstante, los aliados pidieron que se acabara de definir el modelo de participación para que se pudiera pasar a la siguiente fase: la de la aprobación del modelo de participación español por parte del Consejo del Atlántico Norte y del Comité de Planes de Defensa.<sup>40</sup>

Finalmente, en la tercera y última reunión, celebrada entre el 22 y 23 de octubre de 1987, las autoridades españolas presentaron su proyecto de participación en la Alianza. Una vez entregado, los Estados Mayores de la OTAN solicitaron una quincena de días para su análisis.<sup>41</sup> La aprobación del proyecto español por parte de los Estados Mayores de la OTAN tras el transcurso del mencionado plazo puso fin a la fase de consultas e inauguró una nueva etapa que, como veremos, se caracterizó por la negociación formal entre España y los aliados, quienes, ahora sí, estuvieron en disposición de mostrar sus impresiones sobre las modalidades de participación de España en la organización y de plantear modificaciones sobre las mismas para su aprobación.

### **3.- LAS NEGOCIACIONES CON LOS ALIADOS (DICIEMBRE DE 1987-DICIEMBRE DE 1988)**

El 9 de diciembre de 1987, una vez concluidas las rondas de consultas y tras la aprobación por parte de los Estados Mayores de la OTAN del proyecto presentado por el equipo de trabajo español en la última reunión, el Gobierno socialista envió un nuevo memorándum para que los Estados miembros de la Alianza pudieran conocer, discutir

---

*al Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas, hecho en Londres el 19 de junio de 1951*, 10 de septiembre de 1987, núm. 217, pp. 27470-27476.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> CURIEN, Gilles: *Espagne dans l'Alliance*, 25 de febrero de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta "Espagne-OTAN".

<sup>41</sup> ROBIN, Gabriel: *Espagne-OTAN*, 28 de octubre de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta "Espagne-OTAN".

y, en última instancia, aprobar, el modelo que pretendía aplicar España en la organización. En el citado documento se definían los siguientes aspectos:

- El concepto estratégico: Estaba fundamentado en “la disuasión, la defensa directa del territorio, y una respuesta organizada con flexibilidad alrededor de fuerzas de reacción rápida y de refuerzos”. Se definía, además, el campo de aplicación específico de dicho concepto, que se centraba, fundamentalmente, en el Norte de África y en las otras zonas del espacio geográfico de interés estratégico español, lo que desde entonces se conoció como la “zona de responsabilidad española”; es decir, el espacio marítimo y aéreo nacional hasta 200 millas de las costas españolas, incluyendo en él las islas Baleares, Canarias y el estrecho de Gibraltar.

- La contribución a la defensa común: Tras haber definido durante las rondas de consultas el modo en que las fuerzas españolas se relacionarían con los mandos aliados en las misiones militares en las que España pudiera intervenir, las autoridades españolas concretaron su modelo de contribución a la defensa común, que se caracterizó por:

- 1) El sometimiento exclusivo de las fuerzas españolas al poder nacional. En aplicación de este principio, la actitud de España con respecto a los órganos militares de la Alianza sería la siguiente: aceptar sentarse en el Comité Militar, puesto que se consideraba que no se trataba de una instancia supranacional integrada, sino de un órgano que reunía representantes nacionales; ser representada en el seno del Estado Mayor Internacional, en la medida en que fuese compatible con su no integración en la estructura militar;<sup>42</sup> y nombrar “representantes militares nacionales” en los grandes mandos aliados –ACLANT, ACE y ACCHAN–, pero no en sus mandos subordinados –AFSOUTH, AFNORTH, AFCENT, EASTLAND, etc.–.
- 2) El compromiso de las fuerzas españolas “principalmente por la defensa del espacio geográfico de interés estratégico nacional”.

---

<sup>42</sup> En este sentido, cabe tener en cuenta, tal y como apuntara Pardo de Santayana, que el Estado Mayor Internacional era realmente un órgano integrado, ya que sus representantes, mientras estuvieran destinados en él, perdían su condición nacional para representar los intereses de la OTAN. Pero, nuevamente, el Gobierno de Felipe González forzó los términos del referéndum para llevar a cabo una integración lo más amplia posible dentro de los límites impuestos el 12 de marzo de 1986, aludiendo a la subordinación del citado órgano al Comité Militar –fuera de la estructura militar integrada, según la concepción española– para poder participar en él. PARDO DE SANTAYANA, Fernando: “La representación militar de España y la participación de nuestras Fuerzas Armadas en la OTAN”, en VV.AA.: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999, p. 109.

- 3) La utilización del territorio español como zona de tránsito, de apoyo, o como base logística, si bien se advertía que ello debería ser objeto de acuerdos particulares –los acuerdos de coordinación–.
- 4) El rechazo a intervenir en Europa central y a participar en misiones de la Alianza Atlántica, salvo en casos que fueran de una gran prioridad para el devenir de la organización.

- Contribución de las Fuerzas Armadas a la OTAN: Respecto a esto último, también se planteaba el contexto en el que las Fuerzas Armadas españolas podrían participar en misiones de la OTAN. Este contexto de intervención se articuló sobre la base del marco conceptual militar de la OTAN y el concepto estratégico español –ya definido–, dando como resultado la posible participación militar en beneficio de: 1) la defensa del territorio español; 2) el control y la defensa de los espacios marítimos y aéreos de la “zona de responsabilidad española”, en cooperación con los países aliados limítrofes; y 3) el control permanente del estrecho de Gibraltar y de sus áreas adyacentes, pero sin participar en el mando integrado de GIBMED –bajo responsabilidad de los británicos–, ni cooperando siquiera con él, con motivo de la reivindicación española de la soberanía del Peñón.

- Modalidades de contribución/Acuerdos de coordinación: Una vez presentado el marco de contribución de las fuerzas españolas a la defensa común, sobre un concepto estratégico propio, el equipo de Gobierno español concretaba los acuerdos que deberían ser negociados con la Alianza para coordinar la acción española y la aliada y permitir el cumplimiento de las misiones que España aceptase realizar en el marco de la Alianza. Dicha coordinación se haría, fundamentalmente, a través de los “representantes militares nacionales”, es decir, oficiales de enlace que España delegaría en los grandes mandos de la OTAN, pero no en los mandos subordinados, tal y como ya hemos señalado. Así, el Gobierno español entendía negociar “acuerdos de coordinación” con el objetivo de, por un lado, definir las modalidades precisas de estas misiones, de modo que estas se desarrollaran de acuerdo a la planificación de la OTAN y a la de España; y, por el otro, de prever el procedimiento a respetar por parte de unos y otros para su aplicación.

Estos acuerdos de coordinación, que serían revisados los años pares para ser compatibles con la planificación de la defensa española, se enumeraron en seis y

pretendían abordar los siguientes temas: 1) prevenir la ocupación del territorio español; 2) defensa y control del espacio aéreo de la zona de responsabilidad española y cooperación en las áreas adyacentes; 3) control del estrecho de Gibraltar y de sus proximidades; 4) operaciones navales y aéreas en el Atlántico Este; 5) operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo Occidental; y 6) utilización del territorio español como zona de tránsito y de apoyo y como base logística de retaguardia.<sup>43</sup>

- Participación de España en el proceso de planificación de las fuerzas de la OTAN:  
Por último, España abordaba nuevamente la cuestión referente al planeamiento de fuerzas, que se realizaba en el contexto del Comité de Examen de la Defensa y del Comité de Planes de Defensa y que ya se había analizado en profundidad durante las rondas de consultas previas. Sin embargo, en esta ocasión, la delegación española ofrecía algunas precisiones más en torno a ello: 1) que no deseaba estar sometida a todas las obligaciones del proceso de puesta a punto de los Objetivos Nacionales de Fuerza, en particular, a la intervención de los grandes mandos aliados en la definición de estos objetivos a nivel nacional y a la respuesta al Cuestionario de Planificación de la Defensa –*Defense Planning Review Questionnaire* o DPQ–; y 2) que los planes de fuerzas quinquenales de la OTAN deberían comportar un “capítulo particular” consagrado a España.<sup>44</sup>

En resumen, el memorándum presentado en diciembre de 1987 seguía las líneas ofrecidas por el documento del 20 de mayo de 1986, pero profundizaba en cada uno de los campos entonces descritos, en buena medida gracias a los avances que se produjeron en las rondas de consultas que se realizaron entre octubre de 1986 y de 1987.

Los aliados no pudieron discutir el documento español de diciembre de 1987 hasta la reunión que el Consejo del Atlántico Norte celebró el 10 de febrero de 1988. Entonces, los Estados miembros tuvieron la oportunidad de felicitar a España por la progresiva definición de su modelo de participación. Ahora bien, los grandes problemas que representaba este tipo de integración siguieron sin resolverse. A este respecto, resulta de especial interés un detallado informe elaborado por el representante permanente de Francia en la OTAN entre 1987 y 1993, Gabriel Robin, que mostraba

---

<sup>43</sup> En este sentido, véase: SERRA, Narcís: *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforme democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008, pp. 214-215.

<sup>44</sup> ROBIN, Gabriel: *Espagne-OTAN*, 7 de enero de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.



cómo aquellas dificultades que se previeron cuando la delegación española presentó el memorándum del 20 de mayo de 1986 continuaron existiendo todavía en 1988.<sup>45</sup>

Más concretamente, el mencionado informe destacaba como mayores problemas la cuestión del control del mando de IBERLANT y el asunto de Gibraltar, sobre los que Robin temía que se extendiesen a un conflicto multilateral del que los aliados no querían formar parte. En el primer caso, a Portugal le inquietaba el hecho de que la denominada “zona estratégica de interés nacional”, que comprendía gran parte del territorio definido por IBERLANT, pudiera afectar al control que el país vecino tenía sobre dicho mando. En el segundo caso, al hecho de que esa “zona estratégica de interés nacional” fuera en contra de los intereses de Reino Unido en el mando de GIBMED, se sumaba el que España no reconociera la soberanía de los británicos sobre este mando y que se negara, siquiera, a cooperar con este.

Además, el informe advertía de los problemas que en los aliados podría generar la actitud que España tomara con respecto a determinados órganos muy vinculados a la estructura militar integrada de la organización, como el Comité de Planes de Defensa, puesto que la presencia española en estos órganos le daba la facultad de contribuir a la definición de la estrategia de la OTAN, de sus objetivos de fuerzas y de su planificación –incluido en el ámbito nuclear–, pero sin que las decisiones adoptadas le afectaran plenamente –al no estar integrada en la estructura militar–.

Por último, y de forma más específica, Robin subrayaba que Francia se podría ver afectada, de forma directa o indirecta, por los seis acuerdos de coordinación planteados por las autoridades españolas, al tiempo que mostraba sus recelos hacia el modelo de integración español, sobre el que afirmaba que estaba encorsetado en “una especie de restricción mental general”.<sup>46</sup> En efecto, para el embajador francés, el modelo español no se podía comparar al caso de Grecia, que se intentaba desmarcar de algunas posiciones comunes adoptadas en el seno de las instancias integradas, ni tampoco al de Francia, que se mantenía fuera de las estructuras integradas en la medida en que estas estaban encargadas de definir y administrar un concepto común –integrado– de defensa. Bien al contrario, Robin consideraba que la ambigüedad de España en este ámbito buscaba poder modular, de una manera puntual, la carga e intensidad de las

---

<sup>45</sup> ROBIN, Gabriel: *Contribution de l'Espagne à la défense commune*, 11 de febrero de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

obligaciones que se pudiesen derivar de los compromisos que esta apoyase en un primer momento. A su vez, aunque también creía que la victoria en el referéndum reforzó la posición atlantista y que la incorporación de un miembro europeísta y mediterráneo era favorable para sus intereses, Robin temía que la tendencia de Madrid de difuminar la barrera entre la integración y la no integración pudiera provocar que los aliados establecieran paralelismos entre las orientaciones españolas y las francesas para profundizar la integración de estos últimos.<sup>47</sup>

En cualquier caso, el Gobierno socialista continuó adelante con su programa de participación y, el 3 de mayo de 1988, la delegación española presentó ante el Comité Militar el primer borrador de las “directivas para la elaboración de los acuerdos de coordinación entre los grandes mandos de la OTAN y las autoridades militares españolas relativos a la contribución militar de España a la defensa común”. Este proyecto de directivas, basado sobre el memorándum de diciembre de 1987, reconocía la especificidad española en cuatro ámbitos: 1) concepto de un “espacio estratégico de interés nacional” propio de España; 2) percepción de amenazas en el flanco Sur; 3) misiones particulares atribuidas a las fuerzas españolas; y 4) plena soberanía del Gobierno español sobre sus Fuerzas Armadas. Así pues, estas directivas no hacían sino precisar el espíritu en el que los seis acuerdos de coordinación –defensa del territorio español, defensa aérea de la zona de responsabilidad española, control del estrecho de Gibraltar, operaciones aeronavales en el Atlántico Oriental y el Mediterráneo Occidental y utilización del territorio español como zona estratégica de retaguardia– debían de ser redactados.<sup>48</sup>

El borrador del documento citado fijaba un plazo –que concluía el 15 de julio de 1988– para que los países aliados pudieran realizar observaciones al mismo. Por su parte, las autoridades españolas confiaban en que el proyecto de directivas entregado podría ser aprobado por unanimidad por el Consejo del Atlántico Norte en la reunión que estaba prevista para junio de ese mismo año en la capital española. Sin embargo, las dificultades que Francia preveía en el informe anteriormente descrito persistieron, lo que acabó por alargar el proceso hasta finales de 1988.

---

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> *Espagne et l'OTAN*, 30 de septiembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

En el caso particular de los franceses, pese a las reticencias que se han podido observar en su documentación interna, finalmente prefirieron mostrar una actitud positiva frente al proyecto de directivas.<sup>49</sup> De hecho, la única reserva que presentaron a la delegación española fue la concerniente a las modalidades de información, ya que Francia quería que las directivas fueran transmitidas por el Consejo y no solamente a través del Comité de Planes de Defensa y del Comité Militar –donde no tenían representación–. Esta cuestión fue rápidamente solucionada por el Ejecutivo socialista, creando una directiva complementaria en el Consejo para que Francia pudiera ser informada de lo sucedido en el Comité de Planes de Defensa y en el Comité Militar.

Por su parte, los americanos acordaron priorizar la cuestión de las negociaciones bilaterales y se abstuvieron de dar señalizaciones precisas sobre el marco OTAN, limitándose a un criterio general de insuficiencia de la contribución española.

Más complicado fue, sin embargo, conseguir el apoyo de Grecia, que temía que la definición de las zonas preferenciales de acción en provecho de España no creara un precedente que podría hacer prevalecer la acción de Turquía en el Mar Egeo. La delegación española insistió en que el concepto estratégico no era algo exclusivo y que España podría participar fuera del marco de acción del mismo, si las circunstancias así lo requirieran y si se alcanzaran los acuerdos necesarios entre ambas partes.

En cualquier caso, tal y como se preveía, los mayores problemas vinieron por parte de Reino Unido y Portugal. Como bien es sabido, en el caso de los británicos, la mayor dificultad venía impuesta por la definición de las relaciones entre España y el mando de GIBMED, controlado por Reino Unido. Tras la sucesión de los primeros meses de la presentación del memorándum de diciembre de 1987, la situación con respecto al Peñón apenas había avanzado, puesto que España seguía sin reconocer la legitimidad del mando y continuaba mostrando su rechazo a colaborar con él. Sin embargo, tras una serie de reuniones entre los titulares de defensa de los dos países, Narcís Serra y George Younger, se alcanzó un acuerdo por medio del cual la coordinación entre las fuerzas españolas y la Alianza Atlántica en lo concerniente al Estrecho y el Mediterráneo Occidental, controlado por los británicos a través de GIBMED, fuera realizada mediante

---

<sup>49</sup> *Ibidem.*

el mando subordinado AFSOUTH, situado en Nápoles.<sup>50</sup> De esta forma, España evitaba reconocer oficialmente el mando de Gibraltar-Mediterráneo y Reino Unido lograba que esta no lo pusiera en cuestión.

Aun con ello, los británicos siguieron siendo uno de los aliados que mayores recelos mostró ante el modelo español. Es más, Reino Unido continuó expresando sus reservas a que las autoridades españolas insistieran en la amenaza procedente del flanco Sur, al mismo tiempo que se preguntaron sobre la disposición real de España a autorizar el tránsito sobre su territorio de armamento nuclear. Con respecto a esto último, aunque las autoridades españolas evitaban realizar afirmaciones categóricas –dada la presión de la opinión pública, los medios de comunicación y la oposición sobre esta cuestión–, el Gobierno socialista defendió, con una cierta ambigüedad, una política más laxa de lo que inicialmente se pudiera pensar. Así, Carlos Miranda, a la sazón, director general para Asuntos de Seguridad y Desarme, informó en una reunión celebrada en febrero de 1988 con su homólogo francés, Benoît d’Aboville, que España había plasmado su total adhesión a la doctrina nuclear de la OTAN y que su rechazo al estacionamiento en el territorio nacional de armas nucleares se podría matizar en los siguientes casos: 1) escalas de barcos nucleares, que no se verían afectados por las restricciones impuestas en el referéndum; 2) presencia de instalaciones ligadas al sistema de disuasión nuclear de la Alianza, donde se ofrecía la posibilidad de hacer ciertas concesiones; y 3) situaciones de crisis, en las que el Gobierno actuaría “con pragmatismo”.<sup>51</sup>

Así pues, finalmente fue Portugal quien mayores inconvenientes presentó a la hora de aprobar las directrices generales. Las semanas anteriores a la remisión del primer borrador de las directivas, el Gobierno portugués ya había advertido públicamente que las proposiciones españolas no habían sido aprobadas formalmente y que, de hecho, estas no eran más que “bases de discusión” sobre las que, además, las autoridades portuguesas tenían ciertas reservas. Tal y como se podía prever, la mayor dificultad provenía de las implicaciones que el modelo de integración español tenía para el mando IBERLANT –con base en Lisboa y dirigido por un portugués–.<sup>52</sup> En efecto, Portugal

---

<sup>50</sup> *Espagne-OTAN: problème Gibraltar*, 30 de septiembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>51</sup> FAURE, Philippe: *Entretiens à Madrid du directeur politique adjoint*, 3 de febrero de 1988, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Entretiens. Consultations politiques”.

<sup>52</sup> Los recelos portugueses en torno a esta cuestión ya se manifestaron, tal y como hemos señalado con anterioridad, cuando, en mayo de 1982, España ingresó en la Alianza Atlántica. Sin embargo, la congelación de la integración, que coincidió con la llegada al poder del Partido Socialista, paralizó las

temía que un acuerdo favorable para España fuera en contra de sus intereses en dicho mando. Para hacer frente a ello, las autoridades portuguesas manifestaron su rechazo al “modelo español” en dos ámbitos:

El primero se vinculaba a la definición de la “zona de responsabilidad española”, que afectaba al territorio del Atlántico Oriental. Así, los portugueses, apoyados por británicos, holandeses, daneses y griegos, aludieron a que la noción específica de espacio estratégico de interés nacional iba en contra de lo descrito en el Tratado de Washington de 1949, que no definía más que una zona OTAN. En este sentido, según la versión oficial portuguesa, lo que se ponía en cuestión era el grado de compromiso de las Fuerzas Armadas españolas con las fuerzas aliadas, dado que, bajo este concepto, se creía que lo que en realidad quería evitar España era una participación activa en Europa central.

Del mismo modo, Portugal manifestó su rechazo a aceptar el principio de reciprocidad propuesto por España en materia de relaciones de los mandos españoles con los aliados, por el que, de la misma manera que las fuerzas españolas podrían quedar bajo el control operativo de un mando aliado en un determinado momento, las fuerzas aliadas también podrían acabar estando coordinadas por un mando español si la misión así lo requiriese –defensa de las islas Canarias, por ejemplo–. Por consiguiente, lo que en este caso solicitaba Portugal era que se precisaran las modalidades en las que se haría efectivo el control operativo, puesto que cabía la posibilidad de que se organizaran operaciones conjuntas en la zona del mando de IBERLANT, donde ambos países estimaban tener responsabilidades particulares.

Al igual que con Reino Unido, el Gobierno español trató de solucionar las desavenencias con Portugal por medio de discusiones bilaterales. Sin embargo, desde un principio, el ministro de Defensa portugués, Eurico De Melo, advirtió que las negociaciones con España se deberían llevar a cabo a nivel multilateral, ya que todos sus problemas se encuadraban en el marco de las negociaciones con la Alianza Atlántica.<sup>53</sup>

---

mencionadas reticencias. *Spain-Portugal-NATO: Talks on Alliance Commands*, 15 de julio de 1982, CREST; y *NATO's 16th Nations: Spain's Prospective Role*, septiembre de 1982, CREST.

<sup>53</sup> FAURE, Philippe: *Visite du ministre de la défense portugais*, 2 de marzo de 1988, CADLC, Caja 6234, Carpeta “Relations avec les autres pays”.

Todas estas reticencias obligaron a España a presentar, el 26 de septiembre de 1988, un nuevo proyecto de directivas generales para la preparación de los acuerdos específicos entre las fuerzas españolas y aliadas. En este nuevo documento se tenían en cuenta las observaciones realizadas por las naciones aliadas durante los meses anteriores. En el caso de las reservas realizadas por Portugal, que era quien realmente había bloqueado el proyecto, se sustituyó la expresión “zona de operaciones y de interés españoles” por la locución “zona de interés estratégico español”, limitando así, de modo ambiguo, la noción de la transferencia del control operativo que más preocupaba a las autoridades portuguesas. Asimismo, el nuevo texto especificaba claramente que la transferencia del control operativo solo se haría si las circunstancias así lo requirieran –“*if appropriate*”–.<sup>54</sup> En definitiva, se apostaba por la utilización de fórmulas flexibles que se creía que no pondrían mayores impedimentos.

Sin embargo, Portugal, que, al igual que el resto de aliados, tenía hasta el 19 de octubre para presentar observaciones sobre el nuevo proyecto de directivas, siguió oponiéndose a la aprobación del documento y exigió que, en lo relativo al control operativo, se incluyera lo siguiente: “Las fuerzas españolas, como las fuerzas de todas las otras naciones aliadas, deben estar –siempre– bajo control operativo de mandos OTAN, con el fin de optimizar la coordinación y eficacia de las acciones durante las operaciones”.<sup>55</sup> La delegación española mostró su preocupación ante el bloqueo del país vecino, dado que se consideraba que España había alcanzado su máximo en cuanto a las concesiones que en este campo podía realizar, llegando a afirmar que el modelo español de participación en la Alianza estaba en riesgo.

Pero Portugal siguió dando muestras de su escasa voluntad por cambiar la situación y, finalmente, las autoridades españolas se vieron obligadas a entregar una nueva versión del proyecto de directivas generales en la que se aceptaba un nuevo texto de compromiso por el que se puntualizaba que la cuestión del control operativo se estudiaría de forma concreta, siempre y cuando las fuerzas españolas estuviesen implicadas. De esta forma, finalmente, el artículo 12.C, concerniente al control operativo, especificó que:

---

<sup>54</sup> ROBIN, Gabriel: *Accords Espagne-OTAN*, 26 de septiembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>55</sup> *Coopération militaire Espagne-OTAN. Projet de directives générales*, 21 de octubre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

“Si no ha sido posible determinar los acuerdos de control y mando antes del inicio de una operación, tales acuerdos se harán entre los grandes mandos pertinentes y las autoridades militares españolas, para que se conserven de manera más efectiva los intereses de la Alianza y los de todos los países miembros concernidos, y previo acuerdo de todos los países cuyas fuerzas estén comprometidas”.<sup>56</sup>

Dicho de otro modo, la adopción de esta compleja fórmula hacía obtener a Portugal un verdadero derecho de veto sobre la atribución del control operativo aeronaval por parte de un mando español siempre que las fuerzas portuguesas estuviesen implicadas.

Tras la aceptación por parte de Portugal del artículo 12.C, el Comité Militar, reunido el 9 de noviembre de 1988, aprobó las directrices generales españolas.<sup>57</sup> Del mismo modo, el Comité de Planes de Defensa, en su reunión de 1 de diciembre, y el Consejo del Atlántico Norte, el 8 de diciembre, ratificaron la aprobación de las directivas presentadas en un documento de 28 páginas que, pese a las limitaciones que le vinieron impuestas por algunos aliados, consiguió, entre otras cosas, que se respetaran los términos del referéndum y que se citara, por primera vez en un documento oficial de la OTAN, la amenaza procedente del Sur.

#### **4.- LOS ACUERDOS DE COORDINACIÓN Y LOS ASPECTOS INCONCLUSOS DE LA NEGOCIACIÓN: EL CIERRE DEFINITIVO**

La aprobación de las directivas generales en diciembre de 1988 suponía casi el último paso en la definición de las modalidades de la participación española en la Alianza.<sup>58</sup> Sin embargo, quedaba acabar por determinar los acuerdos de coordinación entre España y la OTAN, para permitir regular la acción española y aliada en misiones conjuntas y respetar los marcos legales de cada uno de los países miembros. Asimismo, era necesario definir algunos aspectos que, bien por estar vinculados a los resultados obtenidos en los acuerdos de coordinación, o bien por ser asuntos que se estaban

---

<sup>56</sup> ROBIN, Gabriel: *Coopération militaire Espagne-OTAN. Projet de directives générales*, 8 de noviembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>57</sup> ROBIN, Gabriel: *Coopération militaire Espagne-OTAN. Projet de directives générales*, 11 de noviembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>58</sup> Tanto es así que, desde entonces, el Gobierno se vio facultado para realizar una participación plena –dentro de sus limitaciones, eso sí– en el seno de la organización, como bien demuestra el notable incremento de actividades que, a partir de los años 1989-1990, desarrolló el Representante de la Junta de Jefes de Estado Mayor en el Comité Militar de la OTAN, José Ramón Pardo de Santayana y Coloma. *Hoja de servicio de José Ramón Pardo de Santayana y Coloma*, sin fecha, Archivo del Ministerio de Defensa (en adelante, AMD).

debatido en aquellos momentos en el seno de la organización, todavía no habían sido completamente precisados. Nos referimos, esencialmente, a la contribución española al presupuesto militar y a su participación en el programa de infraestructura y en el sistema de control aéreo.

a) Los acuerdos de coordinación

El memorándum presentado el 10 de febrero de 1988 ante el Consejo del Atlántico Norte ya definía los seis acuerdos de coordinación que España pretendía alcanzar con la Alianza Atlántica y que atendían a: la defensa del territorio español; la defensa aérea de su propia zona de responsabilidad; el control del estrecho de Gibraltar; las operaciones aeronavales en el Atlántico Oriental y en el Mediterráneo Occidental; y la utilización del territorio español como zona estratégica de retaguardia. Las negociaciones –llevadas a cabo por grupos de expertos de procedencia casi exclusivamente militar– fueron de una gran complejidad; de ahí que, finalmente, se decidiera que fueran abordadas por pares para simplificar su carga.

De esta forma, los dos primeros acuerdos a negociar fueron los conocidos en la terminología aliada como *Bravo*, relativo a la defensa aérea del territorio nacional y sus áreas adyacentes, y *Delta*, concerniente a las operaciones aeronavales en el Atlántico Oriental. En ambos se siguió una línea de negociación pragmática en la que se dio más importancia a la definición de las misiones a realizar que a la fijación de las zonas geográficas de jurisdicción, lo que permitió eliminar reticencias sobre el reparto de zonas que podrían ser contradictorias con las establecidas para otros países miembros en la estructura militar integrada.<sup>59</sup> Aun así, hubo ciertas dificultades con Portugal, pues entraban en conflicto los intereses de ambos países por cubrir la zona de la bahía de Cádiz y de las islas Canarias.

Pese a ello, finalmente, el 21 de mayo de 1990 el jefe del Estado Mayor de la Defensa, el teniente general Puigcerver, y el presidente del Comité Militar de la Alianza, el general noruego Vigleik Eide, firmaban en Bruselas los dos primeros acuerdos de coordinación. Debido al carácter secreto de los documentos, apenas ha

---

<sup>59</sup> ROBIN, Gabriel: *Espagne et l'OTAN*, 26 de enero de 1989, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”; y P.M.: “Acuerdos de Coordinación con la OTAN”, *Revista Española de Defensa*, núm. 19, septiembre de 1989, p. 19.



trascendido información sobre los mismos. No obstante, fuentes oficiales aseguraron entonces que las zonas donde se realizaría la aportación militar española serían, preferentemente, “las naturales de nuestras operaciones e intereses estratégicos”. “No descartamos –puntualizó Serra, sin embargo– que alguna misión puede llevar a nuestras fuerzas fuera de las zonas descritas en el Plan Estratégico Conjunto”. En lo que respecta al Atlántico oriental, el área de interés español exclusivo podría haber quedado delimitada, según algunos expertos de la Armada, por el cabo de Brest (Francia) al Norte, el Cabo Blanco (Sáhara) al Sur y las islas Azores (Portugal) al Oeste. Además, dentro de este “triángulo estratégico”, se situarían otras zonas preferentes, como el pasillo marítimo que conecta los puertos de Andalucía con el archipiélago canario y el borde comprendido entre el Cantábrico y la costa gallega.<sup>60</sup>

Por su parte, los acuerdos tercero –*Echo*– y cuarto –*Alfa*– fueron firmados en mayo del año siguiente y tuvieron como base de negociación las operaciones navales y aéreas en el Mediterráneo Occidental y el mantenimiento de la integridad del territorio español, respectivamente.

Quedaban, por tanto, los acuerdos quinto –*Charlie*– y sexto –*Foxtrot*–, que fueron finalizados en mayo de 1992. El primero se refería al control del estrecho de Gibraltar y su principal dificultad consistió en la coordinación con el mando de GIBMED que, como ya se ha señalado con anterioridad, España no reconoció y con el que planteó coordinarse a través del mando subordinado de AFSOUTH, en Nápoles. En lo concerniente al acuerdo *Foxtrot*, establecía el uso del territorio español como área de tránsito, apoyo y logística de retaguardia. Dada la especial importancia de la situación geográfica de España para la Alianza, que la convertía en una zona de paso de los refuerzos y suministros que llegasen a Europa procedentes del continente americano, *Foxtrot* estaba concebido como complemento de los planes de refuerzo de la OTAN, que preveían la llegada de un millón de soldados norteamericanos a Europa en las primeras semanas de un hipotético conflicto con el Pacto de Varsovia. Estados Unidos consideraba que, el que sería el sexto acuerdo de coordinación, se erigiría en la aportación más importante de España a la defensa aliada; de ahí que presionara

---

<sup>60</sup> SANZ, José Manuel: “Primeros acuerdos de coordinación”, *Revista Española de Defensa*, núm. 28, junio de 1990, pp. 22-23.

fuertemente a España para que firmara lo antes posible el acuerdo.<sup>61</sup> Sin embargo, el vuelco de la coyuntura internacional en 1991, con la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, convirtió el acuerdo en “un tejado sin edificio debajo”, en palabras de un militar español.<sup>62</sup> Ello obligó a negociar un acuerdo más genérico de lo inicialmente previsto, que ya no sería unidireccional, de Estados Unidos a Europa, sino multidireccional, hacia cualquiera de los hipotéticos escenarios de conflicto. En definitiva, el acuerdo *Foxtrot* quedaba como un mecanismo de planeamiento para acumular fuerzas en situaciones de crisis o guerra, que regularía las condiciones de la recepción, tránsito y estacionamiento en territorio español de material o personal militar de otros socios de la OTAN, así como el apoyo que recibirían del país anfitrión.<sup>63</sup>

b) El presupuesto militar, el sistema de mando y de control aéreo y el Comité de Infraestructuras

Junto a los acuerdos de coordinación, quedaban tres elementos de negociación que se habían ido posponiendo y que no se resolvieron, en algún caso, hasta julio de 1994. Nos referimos a la participación española en el presupuesto militar, en el sistema de mando y de control aéreo y en el Comité de Infraestructuras.

En el caso de la cotización española al presupuesto militar, ya en el séptimo punto del memorándum entregado a los aliados el 20 de mayo de 1986 se aludía a la intención de España de participar, en la forma en la que le correspondiera, en el presupuesto militar de la organización. Sin embargo, esta cuestión no se concretó hasta después de la aprobación de las directivas generales. Fue en la reunión de la OTAN del 4 de julio de 1989, cuando España presentó su propuesta de participación. En la misma, el embajador Jaime de Ojeda afirmó que la aportación española, fijada en un 3'5% –la misma que la correspondiente al presupuesto civil–, era lógica y generosa y que estaba cimentada sobre tres criterios: 1) no participación en los presupuestos que tuvieran un vínculo directo con la estructura militar; 2) participación en los estudios técnicos; y 3) no participación, al menos inicialmente, en los presupuestos ligados a la infraestructura.

---

<sup>61</sup> *Note du ministère des Affaires étrangères*, 13 de octubre de 1989, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>62</sup> GONZÁLEZ, Miguel: “A ritmo de Foxtrot”, *El País*, 22 de junio de 1992.

<sup>63</sup> CERREZO, Gonzalo: “Nuevos acuerdos de coordinación con la Alianza”, *Revista Española de Defensa*, núm. 40, junio de 1991, p. 51; y O.R.: “España cierra su modelo de participación en la OTAN”, *Revista Española de Defensa*, núm. 52, junio de 1992, p. 75.

Por tanto, España, a diferencia del otro país no integrado –Francia–, sí participaría enteramente en los presupuestos del Estado Mayor Internacional, de la Escuela de Transmisiones de la OTAN (LATINA), de la Agencia de Sistemas de Información y Comunicación de la Alianza (NACISA), de los centros técnicos del SHAPE y SACLANT y del Colegio de Defensa de la OTAN.<sup>64</sup>

A su vez, de forma paralela a la negociación de su participación en el presupuesto militar, se negoció la contribución que España realizaría al sistema de mando y control aéreo. Este sistema, que era objeto de una vasta y ambiciosa reorganización por parte de la OTAN en aquellos momentos, hacía referencia a la necesidad de vigilar y controlar de manera coordinada los espacios nacionales de soberanía aérea. Para ello, se pretendía aplicar un complejo sistema denominado ACCS –*Air Command and Control System*–, por el que se centralizaría el conjunto de variables existentes en una batalla aérea. Es decir, ACCS era un sistema que tenía como objetivo lograr una capacidad de control que pudiese detectar e identificar a los aviones no propios y conducir a los propios, consiguiendo articular una estructura capaz de hacer llegar oportunamente a cada usuario la información que este necesitase para cumplir su misión, desde los más altos órganos militares operativos hasta las unidades aéreas más pequeñas.

Su puesta en marcha comenzó a plantearse en el seno de la Alianza a comienzos de la década de 1980, pero España no expresó un mayor interés por la cuestión hasta 1988. Es cierto que durante las reuniones entre los grupos de expertos de España y la OTAN, celebradas entre octubre de 1986 y 1987, se habían iniciado contactos por estos aspectos. Sin embargo, para las autoridades españolas, su participación en el ACCS se inscribía en un marco más general –la definición de su modelo de participación–, que por aquel entonces todavía no había sido concretado.<sup>65</sup> Es por ello que, una vez aprobadas las modalidades de su participación en la Alianza, España, a través de su representante en el Comité de Defensa Aérea de la OTAN, mostró su interés por estudiar una futura participación. Así, durante la segunda mitad de 1988 y la primera de 1989, un equipo de expertos pertenecientes al Ejército del Aire trabajó en la elaboración de un planeamiento de defensa aérea que tuviera en cuenta las directivas técnicas, la filosofía de empleo y las cotas de eficacia del diseño del sistema ACCS, para poder

---

<sup>64</sup> ROBIN, Gabriel: *Participation de l'Espagne aux budgets militaires de l'OTAN*, 5 de julio de 1989, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>65</sup> ROBIN, Gabriel: *Relations Espagne-OTAN*, 20 de mayo de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

alcanzar así, en el terreno de la planificación y de la comunicación técnica, a aquellos Estados miembros que ya habían iniciado con anterioridad su participación en el programa.<sup>66</sup>

En este caso, el principal problema de la negociación vino impuesto por el hecho de que la mayor parte del control del programa estaba en manos de los mandos integrados y no de cada una de las naciones aliadas, tal y como pretendían Francia y España. No obstante, las autoridades españolas reconocieron a título privado al comienzo de las negociaciones que estas se iniciarían sin que se definiera, como condición previa, los intereses nacionales de España.<sup>67</sup> Finalmente, la comisión *ad hoc*, constituida dentro del Consejo de Dirección del Ministerio de Defensa,<sup>68</sup> aceptó la participación plena de España en el ACCS, pero determinó establecer un período transitorio hasta 1996, en el que España iría aumentando sus inversiones hasta negociar en el citado año una cuota normal de participación.<sup>69</sup>

Consiguientemente, la incorporación al programa de infraestructura fue el último elemento de negociación desde que estas comenzaran, de forma oficial, en mayo de 1986. El fondo de infraestructura se encargaba de la financiación de los proyectos de interés para la defensa común aliada, por lo que podía reportar muchos beneficios tecnológicos e industriales al país. Sin embargo, a causa de su íntima conexión con la estructura militar integrada, la delegación española rechazó en un primer momento participar en el mismo, tal y como se confirmó en la reunión del 4 de julio de 1989, en la que la delegación española definió los criterios sobre los que fundamentaría su cotización al presupuesto militar de la organización.

A pesar de ello, las autoridades españolas, en su idea de forzar los límites impuestos por el referéndum y ampliar su integración tanto como le fuera posible, tantearon la posibilidad de elaborar un proyecto que le permitiera, junto a Francia, llevar a cabo una participación plena. A este respecto, cabría señalar, en primer lugar, que Francia sí

---

<sup>66</sup> ZAMARRIPA, Eduardo: “ACCS: la futura defensa de la OTAN”, *Revista Española de Defensa*, núm. 27, mayo de 1990, pp. 5-11.

<sup>67</sup> ROBIN, Gabriel: *Espagne et infrastructure*, 21 de diciembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>68</sup> La mencionada comisión *ad hoc* estuvo integrada por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, el secretario y subsecretario de Estado del Departamento, así como los directores generales de Política de Defensa y de Relaciones Informativas y Sociales. Asimismo, dependiendo de los temas a tratar, podían incorporarse el representante permanente de España en la OTAN y miembros de Presidencia del Gobierno y del Ministerio de Asuntos Exteriores. P.M.: “Acuerdos de Coordinación...”, p. 19.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

participaba en el programa de infraestructuras, pero, debido a su condición de país no integrado, lo hacía desde una posición anómala y selectiva que le hacía estar insatisfecha, ya que consideraba que su alto porcentaje de cotización en el mismo no correspondía con los beneficios que de él obtenía. Por esta razón, el representante permanente de España en el Consejo, Jaime de Ojeda, planteó a su homólogo francés una idea que él mismo calificaba como “audaz”, consistente en hacer salir la infraestructura del sistema integrado, a cambio de que España y Francia participaran plenamente en el mismo. Esto es, que en lugar de que fueran los órganos correspondientes de la estructura integrada quienes formularan el contenido de los presupuestos anuales a financiar en común –tal y como se venía haciendo hasta ese momento–, fueran las autoridades militares nacionales quienes se encargaran de dicho cometido. Para Ojeda, la posibilidad de convencer a los aliados residía en la atracción que supondría que dos grandes aliados como Francia y España pudiesen contribuir financieramente de forma plena en el fondo de infraestructuras.

Sin embargo, Francia consideró que se trataba de una propuesta poco realista, dado que, tomada al pie de la letra, consistía en pedir a los aliados que se liberaran de las disciplinas de la integración por Francia y España. Además, cabe tener en cuenta que el programa de infraestructura no era más que el elemento financiero de un complejo sistema que englobaba una planificación de las fuerzas, un concepto de defensa y unos mandos comunes, por lo que modificar un elemento sin que pudiese afectar al resto parecía bastante complicado.<sup>70</sup>

Ante la escasa viabilidad del proyecto propuesto, España planteó, en noviembre de 1989, la posibilidad de adoptar un procedimiento similar al presentado para participar en el Comité de Planes de la Defensa –sistema analógico–.<sup>71</sup> Pero los cambios originados en la situación internacional como consecuencia del final de la Guerra Fría llevaron a la Alianza a una profunda revisión del programa, que acabaron por provocar la suspensión de las negociaciones. Las conversaciones no se retomaron hasta febrero

---

<sup>70</sup> ROBIN, Gabriel: *Espagne et infrastructure*, 21 de diciembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>71</sup> ROBIN, Gabriel: *Participation espagnole à l'infrastructure*, 22 de noviembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

de 1993, concluyendo, finalmente, en julio de 1994, cuando se fijó una cuota de participación próxima al 3'5% del total.<sup>72</sup>

En resumen, el complejo proceso de negociación iniciado entre abril y mayo de 1986 para definir las modalidades de participación española en la Alianza Atlántica llegaba a su fin en julio de 1994.

Las conversaciones entre España y la OTAN permitieron la exitosa elaboración –más allá de concesiones puntuales, como la concerniente al control operativo– de un modelo español propio, adaptado a los términos aprobados por el referéndum y a la voluntad del Gobierno socialista de emprender una participación significativa en la organización. Resultado de ello fue la permanencia en todos los órganos civiles y militares en los que España participaba. A saber: Consejo del Atlántico Norte y sus órganos subordinados –Conferencia de Altos Responsables de la Logística, Conferencia de Directores Nacionales de Armamento, Comité de Planes Civiles de Emergencia, etc.–; Grupo de Planes Nucleares; Comité Militar; y Comité de Planes de Defensa. Con respecto a este último, se negoció exitosamente la elaboración de un sistema análogo –analógico– al realizado por la estructura militar integrada de la Alianza para poder participar en la toma de decisiones de la planificación aliada de fuerzas.

Del mismo modo, España se incorporó a programas y actividades con las que anteriormente no tenía vinculación alguna, como el Sistema de Control y Defensa Aéreo (ACCS); el sistema integrado de comunicaciones (NICS); el programa de infraestructura; o el presupuesto militar de la OTAN, fijando su contribución en el 3'5%. Además, aumentó su representación en la organización, enviando oficiales de enlace a los grandes mandos –ACE, ACLANT y ACCHAN– y presentando diferentes candidaturas para los puestos de la Secretaría General –que obtuvo en diciembre de 1995, con el nombramiento de Javier Solana– y del Estado Mayor Internacional.

Igualmente, tras cuatro años de negociaciones, las autoridades españolas consiguieron firmar los seis acuerdos de coordinación previstos para sistematizar la forma en la que las Fuerzas Armadas españolas y aliadas colaborarían cuando realizaran misiones de forma conjunta, consiguiendo que se respetara su principio de no

---

<sup>72</sup> GONZÁLEZ, Miguel: “España negocia su contribución al fondo de infraestructura de la OTAN”, *El País*, 27 de diciembre de 1993; y GONZÁLEZ, Miguel: “España culmina el proceso de integración en la OTAN”, *El País*, 9 de julio de 1994.

integración y que se aprobara un concepto estratégico propio, que centraba sus amenazas en el Sur.

En definitiva, España se convertía en una excepción más dentro de la Alianza, que estaba compuesta por Estados miembros cuyas obligaciones variaban en función de las especificidades de sus políticas nacionales: Islandia no poseía ejército; Noruega, Dinamarca, Islandia, Canadá y España se oponían al estacionamiento de armas nucleares en su suelo y Grecia estaba en medio de un proceso que lo cuestionaba; Canadá había dejado de asegurar desde mayo de 1987 el refuerzo rápido de Noruega y Reino Unido deseaba hacer lo mismo respecto a Dinamarca; Bélgica había renunciado, por razones financieras, a modernizar su sistema de defensa aérea *Hawk*, que formaba parte de la red NADGE –sistema de defensa y control aéreo anterior a ACCS–, etc. Sin embargo, a excepción de Francia, ningún país había revisado con tanta profundidad el modelo atlantista como lo había hecho España, lo que demostró la capacidad negociadora de la delegación española, que tuvo que hacer frente a numerosas reticencias de sus socios.

Ahora bien, la perspectiva temporal con la que contamos actualmente, tras el transcurso de veinticinco años desde la firma del último aspecto de la negociación, nos hace plantearnos la solidez del modelo que se acordó, dado que, ya a finales de 1995, se comenzó a anunciar públicamente que España estaba dispuesta a incorporarse a la estructura militar.<sup>73</sup> Por lo tanto, apenas siete años más tarde de la aprobación de las directivas generales –tres si se toma como referencia la conclusión de los acuerdos de coordinación y uno si se fija como final simbólico del proceso la incorporación al programa de infraestructuras–, las autoridades españolas manifestaban, de forma explícita, su inclinación a profundizar su relación con la OTAN, contraviniendo así la primera condición del referéndum del 12 de marzo.

Es cierto que dicha disposición estaba relacionada con la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del Pacto de Varsovia, que iniciaron un profundo proceso de

---

<sup>73</sup> GONZÁLEZ, Miguel: “España, dispuesta a ingresar en la estructura militar de la nueva OTAN ampliada al Este”, *El País*, 5 de diciembre de 1995.

Finalmente, fue el 14 de noviembre de 1996, cuando el Congreso de los Diputados aprobó, con una amplísima mayoría –95’1% de los votos–, la petición del Gobierno de negociar con la OTAN la posibilidad de incorporar a España a la estructura militar integrada de la Alianza; proceso que concluyó, definitivamente, el 1 de enero de 1999. PUELL DE LA VILLA, Fernando: “La incorporación de España a las organizaciones defensivas occidentales (1976-1996)”, *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 107-133.

reforma en la Alianza en el que era importante participar si España quería establecer sobre su territorio un cuartel general de la OTAN –Mando Subregional Conjunto-Combinado del Sudoeste de Europa– y contar con un militar español en su jefatura.<sup>74</sup> Además, el ingreso sin ningún tipo de reserva en la Alianza de los países del Este dejaba a España en una situación difícil, pues temía una pérdida de influencia en la organización. Aun así, nada de ello justificaba la mayor autonomía y más adecuada defensa del territorio nacional que los diferentes Gobiernos socialistas aseguraron que obtendría el país cuando trataron de explicar a la opinión pública por qué España debía permanecer fuera de la estructura militar integrada. Además, Francia, que también disfrutaba desde 1966 de un modelo propio de no integración, no decidió volver a integrarse en la estructura militar hasta cuarenta y tres años más tarde, es decir, en 2009.

Por lo tanto, si a todo ello le sumamos el empeño mostrado por la delegación española por integrarse lo máximo posible en la Alianza, forzando, en ocasiones, los términos del referéndum –especialmente los concernientes a la no integración y a la prohibición de introducción de armas nucleares–, observamos cómo se refuerza la hipótesis que afirma que los términos en los que el equipo de Gobierno de Felipe González planteó el referéndum tenían una base esencialmente electoral, más que conveniente para los intereses de la seguridad y defensa española. Es decir, las condiciones de la votación del 12 de marzo de 1986 estaban dirigidas a una gran parte del electorado al que no habían logrado convencer políticamente, pero al que necesitaban para corregir una inicial posición sobre la OTAN que ya no compartían tras su llegada al poder, lo que acabó por provocar la elaboración de un complejo modelo de participación que no demostró tener excesiva solidez.

---

<sup>74</sup> PARDO DE SANTAYANA, Fernando: “La representación militar de España...”, p. 112.



## CAPÍTULO VII

### EL PROCESO DE INCORPORACIÓN DE ESPAÑA A LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL (UEO) (1984-1988)

La manida afirmación de Ortega sobre España y Europa –“España como problema y Europa como solución”<sup>1</sup> era una sentencia que bien podría ser aplicada a todos los ámbitos de la política española durante la Transición, incluso al concerniente a la seguridad. Como hemos visto, el PSOE, especialmente durante su etapa en la oposición, pero también en sus primeros años en el Gobierno, insistió en la necesidad de europeizar la política de seguridad. Sin embargo, el monopolio en este campo por parte de la Alianza Atlántica, que ejerció como organización internacional gestora de la defensa europea durante la Guerra Fría, impidió un verdadero desarrollo de este objetivo.

Por un lado, la Cooperación Política Europea, el proceso de información, consulta y acción común entre los Estados miembros de la Comunidad Europea en el ámbito de la política exterior –con en el que España cooperaba desde 1982 y en el que se integró definitivamente en 1986–, aunque llegó a debatir en su seno todos los aspectos de las relaciones Este-Oeste, inclusive los aspectos generales de la política de seguridad, dejó fuera de sus competencias las cuestiones militares y de defensa.<sup>2</sup> Distinto era el caso de la Unión Europea Occidental (UEO), organización plenamente europea que sí tenía entre sus facultades las de debatir y tomar decisiones sobre el campo de la seguridad y

---

<sup>1</sup> ORTEGA Y GASSET, José: “La pedagogía social como programa político”, *Revista de Occidente*, vol. I, 1966, pp. 503-521.

<sup>2</sup> De ello era bien consciente Fernando Morán, quien, en una conversación con el embajador belga en España, Philippe de Schoutheete, aseguró que la Cooperación Política Europea (CPE) tenía una función irrelevante; algo que, por otra parte, Schoutheete, autor de SCHOUTHEETE, Philippe de: *La coopération politique européenne*, París, Éditions Lador, 1980, calificó como un “despropósito” –“une boutade”–. SCHOUTHEETE, Philippe de: *Politique extérieure espagnole*, febrero de 1985, ADRB, Caja 18786.3, Carpeta “Espagne 1978-1985. Relations politiques bilatérales, voyages et visites en Espagne de personnalités belges”. Acerca de la CPE y la participación española en la misma, véase: BARBÉ, Esther: “De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 34-35, 1996, pp. 9-29. De la misma autora, y en referencia a la CPE, también podemos destacar: BARBÉ, Esther: “La cooperación política europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, 1989, pp. 79-114; BARBÉ, Esther: “El año español de la cooperación política europea”, *Anuario Internacional CIDOB*, núm. 1, 1989, pp. 109-120; y BARBÉ, Esther: “Política exterior y de seguridad común: de Luxemburgo a Ámsterdam”, *Política y Sociedad*, núm. 28, 1998, pp. 29-39.

defensa, pero que, sin embargo, se había visto afectada por un profundo proceso de parálisis institucional.

En cualquier caso, la propia existencia de la organización alentó al Partido Socialista a poder participar en algún momento en ella; de ahí que, como veremos a continuación, los diferentes Ejecutivos de Felipe González, aprovechando el proceso de revitalización que sufrió la UEO a mediados de la década de los ochenta, fueran mostrando progresivamente su interés por incorporarse al citado organismo y por poder contribuir así al ansiado –y casi utópico– proceso de europeización de la política de seguridad española y de la política de seguridad occidental.

## **1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA UEO (1948-1987)**

La creación de la UEO debe enmarcarse en el contexto de los primeros años de la postguerra y los inicios de la Guerra Fría. Entonces, pese a que la Unión Soviética ya había ido expandiéndose por Europa oriental –anexiones totales o parciales de Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, República Democrática Alemana o Checoslovaquia–, los principales aliados europeos todavía focalizaban como principal amenaza una hipotética agresión alemana. De esta forma, y con el objetivo de hacer frente a un eventual retorno de Alemania a una política de agresión, Francia y Reino Unido firmaron en 1947 el Tratado de Dunkerque.<sup>3</sup>

No obstante, la continuada política expansionista soviética, refrendada con la instauración de Gobiernos satélites y con una fuerte presencia militar en Europa del Este, hicieron reconsiderar las amenazas por parte de los Estados occidentales. Así, en 1948, Francia, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firmaron el Tratado de Bruselas, un acuerdo de colaboración económica, social, cultural y de autodefensa. Respecto a esto último, se alcanzó un compromiso jurídico por el que cualquier agresión a cualquiera de las partes contratantes se traduciría automáticamente en una respuesta militar coordinada. Es por esta razón por la que en septiembre de 1948 se creó un organismo militar denominado Organización de Defensa de la Unión Occidental, que aspiraba a la institucionalización de una estructura de autodefensa europea para

---

<sup>3</sup> Acerca del Tratado de Dunkerque, véase: LAMÉZEC, Yann: *Le traité franco-britannique de Dunkerque*, París, Presses Université Paris-Sorbonne, 2007.

contrarrestar la amenaza militar soviética y un posible resurgimiento militar alemán. Sin embargo, muy pronto se evidenció la incapacidad europea para desarrollar un sistema de defensa colectiva sin que se contara formalmente con el poder militar norteamericano, por lo que, en 1949, acabó firmándose el Tratado del Atlántico Norte, que unía en alianza a Estados Unidos y Canadá con los países europeos occidentales.<sup>4</sup>

Pese a ello, las tentativas europeas de crear un sistema europeo de seguridad colectiva no cesaron. Así, en 1954, tras el rechazo por parte de la Asamblea Nacional francesa de crear la Comunidad Europea de Defensa –por medio de la que se trataba de incorporar a la RFA a la defensa de Europa–, se firmaron los Acuerdos de París. Estos acuerdos modificaron el Tratado de Bruselas y permitieron la adhesión de las potencias derrotadas durante la Segunda Guerra Mundial –RFA e Italia–.<sup>5</sup> A su vez, desencadenaron la constitución de un Consejo Permanente, una Asamblea Parlamentaria y una Agencia de Control de Armamentos (ACA) que, además de verificar la cantidad de armamentos poseídos por cada uno de los Estados miembros, permitía asegurar que la RFA no fabricase armas ABC –atómicas, biológicas y químicas–, así como cierto tipo de armamento convencional. Los Acuerdos de París fueron completados el año siguiente con la creación del Comité Permanente de Armamentos (CPA), cuyo objetivo era promover la cooperación europea en materia de armamentos.<sup>6</sup> Nacía así la Unión Europea Occidental.

De todos modos, desde su constitución, la UEO fue una historia de renunciaciones: las competencias militares fueron cedidas a la OTAN; las atribuciones sociales y culturales fueron, a partir de 1960, en beneficio del Consejo de Europa; y las facultades económicas recayeron en provecho de la CEE a partir de 1970.<sup>7</sup> Consiguientemente, la organización acabó por convertirse rápidamente en una realidad nominal que no sobrevivió más que por haber permitido fijar un cierto *statu quo* europeo, determinando las modalidades y los límites del rearme alemán.

---

<sup>4</sup> OBRADOR SERRA, Francisco: “Antecedentes de la Unión Europea Occidental (UEO)”, *Cuadernos de estrategia del CESEDEN*, núm. 5, 1988, pp. 15-32.

<sup>5</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli: “Implicaciones de la adhesión de España a la UEO”, *Tiempo de paz*, núm. 11-12, 1988-1989, pp. 10-12.

<sup>6</sup> *L’Union de l’Europe Occidentale: désuétude et actualité*, 13 de mayo de 1982, CADLC, Caja 5770, Carpeta “UEO. Président, Secrétaire Général et Secrétaire Général Adjoint”.

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis Felipe: “España y la UEO”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 215, 1989, p. 100.

La situación de parálisis de la organización se mantuvo hasta comienzos de la década de 1980. En efecto, el progresivo traspaso de sus competencias a otras instituciones atlántico-europeas acabó por convertir las reuniones del Consejo en pura rutina burocrática, donde, además, el nivel de representación fue experimentando un descenso constante desde su constitución. La Asamblea devino en un órgano prácticamente en desuso, donde apenas se votaba dos veces al año y donde se “debatían” determinados asuntos concernientes a la seguridad europea desde la indiferencia general, siendo la gran mayoría de los comentarios excesivamente lacónicos o vagos. Mientras, la ACA y el CPA acabaron por ser organismos eminentemente nominales, dado que sus funciones fueron transferidas a dos órganos estrechamente vinculados a la Alianza Atlántica: la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento y, muy especialmente, el Grupo Europeo Independiente de Programas.<sup>8</sup> En este sentido, es muy representativa la conversación mantenida en marzo de 1982 entre el embajador francés en Londres, Emmanuel Jacquin de Margerie, y el subsecretario de Asuntos Exteriores británico, Michael Palliser. En la misma, Palliser señalaba que el CPA era un organismo que no servía para nada, ya que no cumplía ninguna función en particular. Tanto es así que este último aseguraba que el secretario general del CPA, Alain Plantey, utilizaba el tiempo libre que le ofrecía el puesto –bien retribuido, por otra parte– para escribir libros.<sup>9</sup>

Sin embargo, pese a esta situación de absoluta parálisis, Francia, fundamentalmente tras la llegada al poder de François Mitterrand, comenzó a valorar la posibilidad de iniciar un proceso de revitalización de la organización. Para comprender las razones de la iniciativa francesa hay que tener en cuenta el contexto internacional del momento. En primer lugar, cabría destacar el momento abiertamente europeísta que estaba experimentando el Viejo Continente durante la década de los ochenta. Durante aquellos años, la CEE había iniciado un proceso de reforma institucional que parecía avanzar por fin hacia la unión política. Así, dado que no todos los Estados miembros de la CEE parecían estar dispuestos a avanzar en el seno de la organización en materia de defensa –paradójicamente el primer ámbito en ser impulsado y el último en desarrollarse–, el

---

<sup>8</sup> A este respecto es interesante, por ejemplo, la consulta de la caja 5766 del CADLC, puesto que contiene las actas oficiales de las actividades realizadas por los principales órganos de la UEO entre los años 1981 y 1983, demostrándose la parálisis de la organización durante los primeros años de la década de los ochenta.

<sup>9</sup> MARGERIE, Emmanuel Jacquin de: *Lettre à M. Palliser*, 30 de marzo de 1982, CADLC, Caja 5762, Carpeta “UEO”.

Gobierno de Mitterrand consideró que debía ser la UEO quien asumiera tal responsabilidad y Francia el país que se encargara de liderarlo.

Igualmente, la crisis de seguridad vivida por Europa durante los últimos años de 1970 y los primeros de 1980 también contribuyó decisivamente a reimpulsar la actividad de la UEO. La paridad intercontinental americano-soviética, la superioridad convencional soviética y el desequilibrio euro-estratégico desembocaron, en 1979, en la adopción de la “doble decisión”, por medio de la cual, la OTAN, en caso de que la Unión Soviética no retirara los misiles nucleares de alcance intermedio que amenazaban a Europa occidental, desplegaría 572 misiles norteamericanos –*Pershing* y *Cruise*– en diferentes países europeos para hacer frente al desafío soviético. De esta forma, durante el tiempo transcurrido entre la adopción de la “doble decisión” y el definitivo despliegue de los “euromisiles” en 1983, se sucedieron masivas protestas pacifistas en toda Europa occidental que provocaron una importante crisis en los distintos Gobiernos europeos, replanteándose estos la manera en que abordar las cuestiones de seguridad internacional; llegando a apostar, en algunas ocasiones, por reforzar la vía europea de defensa, que solía ser bien recibida por la ciudadanía.

En definitiva, consideramos que el proceso de revitalización de la UEO debería entenderse desde una perspectiva eminentemente política. Tal y como refleja el informe confidencial elaborado por el Ministerio de Defensa francés en febrero de 1981, el reavivamiento de la UEO apenas entrañaba beneficio militar alguno para los Estados europeos. De hecho, el mencionado informe llegaba a la conclusión de que Francia no debía emprender dicho proceso. Entre las razones argüidas se encontraban: la incompatibilidad entre sus opciones nacionales de defensa –*force de frappe*– y el carácter supranacional del Tratado de Bruselas; el estrecho vínculo entre la UEO y la OTAN, que era utilizado por el resto de socios para presionar “vana e incansablemente” la reintegración francesa en la estructura militar de la Alianza Atlántica; la imposibilidad de aceptar la cláusula de asistencia militar automática contenida en el artículo V del Tratado; y la dificultad de revitalizar una organización que, a nivel militar, no generaba más que “indiferencia o sarcasmo”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Projet de note. Que faire de l'UEO ?*, febrero de 1981, CADLC, Caja 5757, Carpeta “Affaires militaires. Union de l'Europe Occidentale”.

Pero no solo eso, ya que, desde el Ministerio francés de Defensa, se aseguraba que la única explicación que se podía encontrar al hecho de haber compaginado hasta entonces la opción francesa de defensa y su participación en la organización, era su capacidad de bloqueo, afirmando que la constitución de su fuerza de disuasión, imposible en el marco del Tratado, no se podría haber realizado de no haber violado sus principales disposiciones. Como prueba de ello, aludía a los vanos esfuerzos del ACA por controlar el armamento disponible por cada uno de los Estados miembros; vanos porque Francia, como se reconocía en el propio informe, entorpeció constantemente los intentos de los inspectores internacionales por controlar dicho armamento.

El citado documento concluía que la parálisis de la UEO estaba motivada, fundamentalmente, por la voluntad aliada de dismantelar una institución que, desde el punto de vista militar, era difícilmente recuperable; de ahí que, teniendo en cuenta la responsabilidad de Francia en su deterioro, la reapertura del proceso por parte de los dirigentes franceses podría llegar a ser contraproducente.<sup>11</sup>

Pese a ello, los análisis elaborados desde el Ministerio de Asuntos Exteriores francés mostraron una perspectiva mucho más favorable a la revitalización. Si bien se destacaban algunos de los aspectos que podrían afectar al reavivamiento de la organización, tales como la necesidad de priorizar los intereses nacionales a los de la UEO o la reticencia de ciertos Estados miembros –Países Bajos y, muy especialmente, Reino Unido– a apoyar el proceso, en la balanza final los aspectos positivos predominaban sobre los negativos. Así, entre los primeros se destacaba: que la Asamblea de la UEO continuaba siendo la única instancia parlamentaria competente para tratar las cuestiones de defensa; que era el único organismo capaz de garantizar la prohibición de la RFA a fabricar armas ABC; que la presencia de diputados comunistas en su seno constituía un caso único y positivo en el ámbito particular de la defensa; y, sobre todo, que era una manera de sensibilizar a los parlamentarios europeos y a la opinión pública del necesario mantenimiento del equilibrio de fuerzas, frente a las tendencias neutralistas y pacifistas.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *L'Union de l'Europe Occidentale: désuétude et actualité*, 13 de mayo de 1982, CADLC, Caja 5770, Carpeta "UEO. Président, Secrétaire Général et Secrétaire Général Adjoint"; y RENOARD, Isabelle: *UEO (contexte dans lequel se situe l'intervention du Ministre devant l'Assemblée)*, 7 de junio de 1982, CADLC, Caja 5758, Carpeta "28<sup>ème</sup> session de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale. 14/17 juin 1982".

Finalmente, acabó prevaleciendo la perspectiva procedente del Ministerio de Asuntos Exteriores, como bien demuestra el hecho de que, en enero de 1984, el Gobierno francés decidiera enviar al resto de países miembros de la organización un memorándum que contenía los motivos que invitaban a emprender un proceso de revitalización de la UEO y que venían a resumir las ventajas que se habían ido destacando en los dossiers previos.<sup>13</sup>

La propuesta francesa contó con el apoyo inicial de la RFA, Italia, Luxemburgo y Bélgica, si bien esta última fue partidaria en un primer momento de incluir las cuestiones de seguridad en el marco de la CEE. Sin embargo, la resistencia por parte de Grecia, Irlanda y Dinamarca a abordar la política de seguridad en el seno de la CEE, y más concretamente en la Cooperación Política Europea, acabó por convencer a Bélgica de la necesidad de revitalizar la UEO.<sup>14</sup> Por su parte, los Países Bajos y el Reino Unido se mostraron mucho más reticentes, ya que entendían que, dado el período de austeridad y de reducción de medios en el que estaban insertos, lo más lógico era concentrar su acción en la OTAN, al que consideraban como el único organismo capaz de hacer frente al intento de hegemonía soviética.<sup>15</sup>

Aun con ello, en junio de 1984 se confirmó el consenso entre los siete Estados miembros y, finalmente, en octubre de 1984, coincidiendo con el trigésimo aniversario de los Acuerdos de París, se reunieron por primera vez en Roma los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los países participantes en la organización para escenificar su interés por convertir a la UEO en un verdadero foro de reflexión colectiva sobre los problemas de seguridad concernientes al continente europeo, así como para demostrar su intención de adaptar las instituciones de la UEO a ese fin. Este acto concluyó con la Declaración de Roma, por la que los Estados miembros de la UEO se comprometían a: armonizar las cuestiones de defensa –aunque siempre dejando claro que la concertación entre los Siete sobre las cuestiones de seguridad no desbordaría la responsabilidad de los Estados a nivel nacional–; llevar a cabo una reflexión más

---

<sup>13</sup> *Mémorandum*, enero de 1984, CADLC, Caja 5757, Carpeta “Affaires militaires. Union de l’Europe Occidentale”.

<sup>14</sup> *UEO*, Archivo General de la Administración (en adelante, AGA), Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania. 30 de septiembre a 1 de octubre de 1985”, Expediente 2; y *Cooperación Política Europea*, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a Bélgica. Diciembre de 1985”, Expediente 3.

<sup>15</sup> RENOARD, Isabelle: *UEO (contexte dans lequel se situe l’intervention du Ministre devant l’Assemblée)*, 7 de junio de 1982, CADLC, Caja 5758, Carpeta “28<sup>ème</sup> session de l’Assemblée de l’Union de l’Europe Occidentale. 14/17 juin 1982”.

profunda sobre el control de armamentos y el desarme; contribuir al refuerzo de la OTAN y a consolidar su pilar europeo; aumentar el desarrollo de la cooperación europea en materia de armamentos; y, muy especialmente, convertir a la UEO en el centro de reflexión sobre la seguridad europea, analizando las repercusiones de la evolución de las relaciones Este-Oeste sobre su seguridad, así como las implicaciones para Europa de las situaciones de crisis en otras regiones del mundo.

Bajo este mandato, la UEO reactivó su Consejo, aceptando la iniciativa italiana de que las sesiones regulares del mismo reuniesen a los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa; se intensificaron las relaciones entre el Consejo y Asamblea, otorgándosele a esta última un papel de intermediaria con la opinión pública europea, a la que se consideraba que se debía asociar en mayor medida a las preocupaciones concernientes a la seguridad; y se reorganizó la ACA y el CPA, que estaban totalmente paralizados.<sup>16</sup>

Finalmente, el 27 de octubre de 1987, nuevamente reunidos los principales representantes de los siete Estados miembros, la UEO presentó oficialmente la Declaración de La Haya, por la que se establecieron de una manera más precisa los objetivos que, de forma más general, se habían presentado tres años atrás en la capital italiana.<sup>17</sup> El proceso de revitalización de la UEO había concluido.

## **2.- EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN LA UEO (1984-1988)**

### **2.1. España ante el proceso de revitalización de la UEO (1984-1988)**

Ya hemos visto cómo durante la campaña socialista de 1981 en contra del ingreso de España en la OTAN, se hicieron referencias constantes al peligro de la subordinación del país a los designios americanos, ya que la incorporación a la Alianza Atlántica reforzaría la dependencia española a los intereses estadounidenses que estos ya obtenían por medio del acuerdo bilateral. Así, el PSOE insistió en la necesidad de reforzar la seguridad nacional a través de acuerdos bilaterales defensivos con los países del entorno –Francia y Portugal, esencialmente–. El sentimiento antinorteamericano y pacifista de una gran parte del partido, que debe ser inscrito, por otra parte, en el contexto europeo

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*; y LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador: “Estado actual de la UEO”, *Cuadernos de estrategia del CESEDEN*, núm. 5, 1989, pp. 35-37.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, pp. 37-39; y RODRIGO LUELMO, Francisco José: “La adhesión de España a la UEO”, *CVCE*, 8 de julio de 2016, pp. 1-3.



del momento, hacía valorar la posibilidad de apostar por una defensa por y para Europa, concepto que era mucho más aceptado entre su electorado. No obstante, la parálisis en la que se encontraba sumida la UEO durante los primeros años de 1980 hacía muy difícil utilizar este elemento como parte de su argumentario.

Así se reflejó en el programa electoral del partido de 1982 en el que, si bien se priorizaba en su sección de política exterior “una apuesta por el proyecto de consolidación de una Europa unida, fuerte y solidaria”, se hacía desde una perspectiva “basada en una opción esencialmente política, aunque de fuerte contenido económico”;<sup>18</sup> es decir, la apuesta por una participación activa en las Comunidades Europeas y en el Consejo de Europa. Observamos, por consiguiente, que, aunque se anteponía la opción europea, incluso en términos de solidaridad –concepto al que posteriormente los socialistas recurrieron con frecuencia para convencer a la población de permanecer en la OTAN y de ingresar en la UEO–, se planteaba desde un punto de vista político y económico, pero no militar, lo que ponía de manifiesto la dificultad de plantear en aquellos momentos una vía europea de seguridad. En cualquier caso, el ámbito de seguridad y defensa abarcó un espacio residual en el programa, refiriéndose exclusivamente a la cuestión de la Alianza Atlántica, en torno a la que se proponía una congelación de las negociaciones para la integración en la organización militar y la convocatoria de un referéndum.<sup>19</sup>

De todos modos, todos estos principios hacían intuir que, en el caso de que se llegase a promover una revitalización de la seguridad europea, como así fue, el Partido Socialista se mostraría favorable a apoyar dicho impulso y a contribuir a él en la medida en que le fuera posible. Es precisamente por ello por lo que debe entenderse que Felipe González, seis días antes de la Declaración de Roma, anunciara en el sexto punto del Decálogo de “paz y seguridad” su intención de incorporar al país a la UEO. En concreto, el presidente del Gobierno dijo: “España no forma parte de la UEO en materia de defensa, siendo esta la única organización que tiene competencias en esta materia. En mi opinión, la participación de España sería deseable, aunque hay que ver antes –creo– los resultados de nuestro proceso de integración en Europa”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 46.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>20</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

En cualquier caso, la toma de decisión debe ser atribuida a Moncloa, ya que, tal y como hemos podido conocer a través de la consulta de un informe interno procedente del Ministerio de Asuntos Exteriores español, la cuestión todavía presentaba muchos interrogantes y no acababa de ser apoyada totalmente por los especialistas en la materia.<sup>21</sup> En este sentido, como decimos, el director general de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme, Carlos Fernández Espeso, presentó un análisis del Decálogo en el que valoraba punto por punto el discurso de Felipe González ante el Congreso. En lo referente al sexto punto, Fernández Espeso mostraba sus dudas al considerar la formulación de dicho punto “un tanto confusa”, dado que la UEO no solo se ocupaba de cuestiones concernientes a la defensa, sino también de otras cosas. Además, Fernández Espeso indicaba que no era la única organización con competencias en la citada materia, ya que la defensa de Europa correspondía, al menos, a otras dos organizaciones: la Alianza Atlántica y, en menor medida, las Naciones Unidas.

Pero más allá de las matizaciones respecto a la formulación del enunciado, el director general del Departamento de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme del palacio de Santa Cruz también puso en tela de juicio la conveniencia de ingresar en la organización. En primer lugar, por las limitaciones de la UEO en la defensa europea, que consideraba que eran muchas, dado que sus propios miembros habían decidido transferir tales responsabilidades a la OTAN y no tenían ninguna intención de desdecirse en este sentido. Pero también por lo estipulado en el artículo V del Tratado modificado de Bruselas, en el que se planteaba, en términos muchos más rígidos y estrictos que los del Tratado del Atlántico Norte, la ayuda militar mutua obligatoria en caso de agresión a uno de los Estados miembros, preguntándose si realmente interesaba a España suscribir dicha cláusula. Por último, advertía de la incoherencia que suponía el hecho de que en el punto sexto del Decálogo se propusiera la adhesión española al Tratado de Bruselas y que en el noveno punto se recomendase establecer convenios bilaterales de cooperación defensiva “sin constituir Tratados de alianza”.

De esta forma, Fernández Espeso concluía que el sexto punto del Decálogo debería ser objeto de una reelaboración, en la que la orientación principal se refiriera más a la

---

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1. También hacen referencia a ello diferentes autores y protagonistas, entre los que destacamos: MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 371.

defensa y a la construcción europea que a la UEO. Asimismo, y pese a que se señalaba que parecía recomendable explorar las posibilidades de cooperar con la organización, se afirmaba que, quizás, sería mejor que la posición favorable de España hacia la UEO respondiera a la impresión de que esta era un elemento positivo en la construcción europea, pero sin que el interés Gobierno debiera convertirse automáticamente en un intento de adherir a España al Tratado de Bruselas; al menos hasta que el Tratado fuera reformado sustancialmente –posibilidad, por otra parte, que calificaba como “improbable”–.<sup>22</sup>

Otros informes procedentes del palacio de Santa Cruz vienen a confirmar el escepticismo que generaba el posible ingreso de España en la UEO, incluso meses después de la Declaración de Roma. En efecto, la reunión de los Estados miembros de la organización en la capital italiana parecía haber impulsado el proceso de reavivamiento de la UEO, pero, para las autoridades españolas, el avance experimentado tampoco había sido muy significativo. “Esencialmente –decían– ha consistido en eliminar las restricciones impuestas a Alemania en la fabricación de armamentos convencionales y en reorientar el aparato burocrático en el sentido de que se ocupe más de cuestiones de seguridad europeas. También se quisiera que la Asamblea de Parlamentarios de la UEO tuviese más eficacia”. Y añadían: “nuestra impresión es que esta revitalización tiene un techo limitado y no cambia sustancialmente el papel de la UEO. En todo caso, todos los miembros insisten en que la responsabilidad esencial de la seguridad europea sigue descansado sobre la Alianza Atlántica”.<sup>23</sup> Consiguientemente, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores fueron conscientes de la dificultad –si no imposibilidad– de que la UEO se constituyera como un auténtico y eficaz órgano de defensa que pudiera competir con la OTAN, manteniéndose este primero como un organismo que contribuiría a reforzar la construcción europea, pero que tampoco ayudaría a transformar la dinámica establecida en materia de seguridad.

---

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>23</sup> UEO, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania. 30 de septiembre a 1 de octubre de 1985”, Expediente 2.

Así, el escepticismo mostrado por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, extensible en mayor grado si cabe al Ministerio de Defensa,<sup>24</sup> nos hace comprender la distante posición adoptada por España ante el proceso de revitalización. Efectivamente, España era consciente de que los Siete preferían ultimar la fase de reavivamiento de la organización antes de pasar a una fase de ampliación de la misma, puesto que estos últimos no querían perder la cohesión alcanzada con nuevas incorporaciones que pudieran plantear nuevos problemas.<sup>25</sup> Es por esta razón por la que el Gobierno español evitó presentarse como “*demandeur*”, como sí hizo Portugal, que solicitó formalmente el ingreso en 1984.

España, más allá de hacer público su interés, como evidenció el punto sexto del Decálogo, era consciente de que el artículo 11 del Tratado de Bruselas precisaba que, para el ingreso de un nuevo Estado a la UEO, se requería una invitación previa por parte del conjunto de sus países miembros; de ahí que el Ejecutivo socialista, en vista, además, del contexto del momento –preferencia por el *approfondissement*, frente al *élargissement*–, apostara por esperar a ser invitado y, mientras, mostrar una posición que, aunque externa a la UEO, fuera casi igual de comprometida que la del resto de los Estados miembros.<sup>26</sup>

De esta manera, el Gobierno español trató de subrayar en las reuniones bilaterales que tuvo con los distintos países miembros de la Unión, especialmente con Francia, la RFA e Italia –que eran los más interesados en la revitalización de la organización y en la incorporación de España a la misma–, que la UEO debía ser una parte esencial en el proceso de construcción de Europa, por lo que era necesario homogeneizar, previamente, las posturas de sus Estados miembros para hacer de la UEO una organización verdaderamente relevante en la defensa de Occidente. En este sentido, España mostró también su oposición a que la Unión se limitara a asumir funciones exclusivamente políticas de la seguridad y la defensa –y que fuera la OTAN quien se encargara de las cuestiones operativas–, apostando por una progresiva convergencia

---

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, el monográfico dedicado a la UEO por parte del CESEDEN en 1988: “La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)”, *Cuadernos de estrategia del CESEDEN*, núm. 5, 1988.

<sup>25</sup> UEO, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania. 30 de septiembre a 1 de octubre de 1985”, Expediente 2.

<sup>26</sup> ZULUETA, Eduardo de: *Reunión UEO en Luxemburgo*, 11 de noviembre de 1986, AGA, Caja 64/03760, Carpeta “Consejo Europeo de Londres 5 y 6 de diciembre de 1986”; *Temas de conversación*, junio de 1987, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a Luxemburgo. Julio de 1987”, Expediente 7; y *Rencontres franco-espagnoles. Espagne-UEO*, 2 de octubre de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-USA-UEO”.

entre la UEO y la CEE para que la seguridad europea formara, junto con la unión política y económica, la base de desarrollo de los grandes Estados europeos.<sup>27</sup>

Además, el Gobierno español fue potenciando progresivamente su estrategia para acelerar su adhesión a la UEO. Así, por ejemplo, aprovechando la visita a Madrid el 29 enero de 1986 del secretario general de la UEO, Alfred Cahen, para pronunciar una conferencia en la Escuela Diplomática, el Ejecutivo socialista realizó los procedimientos necesarios para que, ese mismo día, Cahen se reuniera también con González y con Serra, convirtiendo así el viaje del secretario general de la UEO en una visita oficial y consiguiendo obtener de este una declaración, en la que aseguró que España tenía su sitio en Europa y en la UEO.<sup>28</sup> Del mismo modo, el Ejecutivo del Partido Socialista también logró que países como Francia, Italia o Luxemburgo –que ostentaba la presidencia de la Unión en 1986– mostraran públicamente su disposición a que España se incorporara a la UEO.<sup>29</sup>

No obstante, y pese a casos excepcionales –como la entrega con carácter informal por parte de Luxemburgo a las autoridades españolas de un documento destinado a facilitar una primera aproximación a los problemas formales (no solo jurídicos, sino también políticos) que suscitaba la ampliación de la UEO–,<sup>30</sup> el apoyo se circunscribió a muestras públicas de apoyo como las ya mencionadas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la relación entre España y la UEO se vio limitada, más allá de la preferencia inicial de los Siete por el *approfondissement*, por la doctrina Cahen. Propugnada por el político belga Alfred Cahen durante su etapa como secretario general de la UEO (1985-1989), la citada doctrina planteaba unos requisitos mínimos de acceso a la UEO, que podrían resumirse en tres: ser miembro de la CEE; participar en la Alianza Atlántica; y estar comprometido y tener voluntad política para el desarrollo de la seguridad

---

<sup>27</sup> Algo que, por otra parte, se confirmó tras la firma por parte de la CEE del Acta Única Europea (1986) y la adopción por la UEO de la Plataforma sobre la Seguridad Europea (1987), por medio de las que la Unión se integró definitivamente en el proceso de integración comunitaria y se determinó el relanzamiento de la UEO como componente europeo de la Alianza Atlántica. GUELLUY: *Première réunion du groupe de travail franco-espagnol sur la dimension européenne de sécurité (1/2)*, 6 de diciembre de 1990, CADLC, Caja 6234, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec la France. Généralités. Armement. Visites. Groupes de travail”.

<sup>28</sup> GUTMANN, François: *Visite à Madrid du secrétaire général de l'UEO*, 25 de enero de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-USA-UEO”; y GALLEGO-DÍAZ, Soledad: “España tiene su sitio en la Unión Europea Occidental”, afirma Cahen”, *El País*, 28 de enero de 1986.

<sup>29</sup> DE LA SERNA, Fernando: *Nota informativa*, enero de 1987, AGA, Caja 64/03752, Carpeta “Cumbre hispano-italiana. Mallorca. 23-24 de enero de 1987”, Expediente 1.

<sup>30</sup> *Temas de conversación*, junio de 1987, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a Luxemburgo. Julio de 1987”, Expediente 7.

européa.<sup>31</sup> A estas exigencias se le añadieron, tras la aprobación de la Plataforma de La Haya en octubre de 1987, otros tres criterios de selección: la aceptación del Tratado de Bruselas y de sus Protocolos; la aceptación de la Plataforma de La Haya; y la ausencia de problemas del candidato con la Alianza Atlántica.<sup>32</sup>

Es por esta razón por lo que no fue hasta 1988, una vez confirmada la presencia de España en la Alianza Atlántica y en la CEE y consolidado el proceso de revitalización de la UEO, cuando realmente se iniciaran las conversaciones entre ambas partes para el ingreso de España en la citada organización.

## **2.2. Las conversaciones para el ingreso (abril-noviembre de 1988)**

El 18 y 19 de abril de 1988 se celebró en La Haya una sesión ministerial de los Estados miembros de la UEO en la que, entre otras cosas, se presentó de manera formal la invitación a ingresar en la organización a España y Portugal, entregándoseles unas pautas generales con las que articular las conversaciones del ingreso.

Tras el anuncio por parte de los Siete, ambos países hicieron pública rápidamente su voluntad de ingresar en la organización, comprometiéndose a adherirse al Tratado de Bruselas modificado y a aceptar las cláusulas impuestas en la Declaración de Roma del 27 de octubre de 1984 y en la Plataforma de La Haya del 27 de octubre de 1987, mostrándose, además, dispuestos a participar plenamente en su puesta a punto. Consiguientemente, desde el primer momento, se apreció que el procedimiento de ingreso en la UEO se haría por medio de conversaciones que permitieran dilucidar los derechos y obligaciones de los nuevos miembros, pero no mediante negociaciones que permitieran a los países candidatos tratar de adaptar sus criterios de seguridad a los de la organización. Dicho en otras palabras, las conversaciones tendrían por objetivo:

“Elucidar las cuestiones jurídicas de la adhesión y evaluar sus implicaciones, asegurando que los países candidatos tuviesen conocimiento de todas las implicaciones de su adhesión en sus aspectos políticos y militares, y de asegurar también su determinación a integrarse plenamente en esta perspectiva, así como

---

<sup>31</sup> UEO, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania. 30 de septiembre a 1 de octubre de 1985”, Expediente 2.

<sup>32</sup> FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis Felipe: “España y la UEO...”, pp. 101-108.

identificar con los Estados candidatos las formas de su contribución a los objetivos de la Plataforma y su desarrollo”.<sup>33</sup>

Las conversaciones tuvieron como eje dos grandes bloques temáticos: el político-militar y el jurídico-legal.<sup>34</sup> Con respecto a este último no hubo grandes inconvenientes, salvo en el artículo X del Tratado de Bruselas, que obligaba a someter todos los litigios entre los miembros por el Tribunal Internacional de Justicia. España, que se veía afectada a este respecto por su disputa con Reino Unido por Gibraltar, finalmente consiguió estipular una reserva en el Protocolo de Adhesión, excluyendo de su ámbito de aplicación las controversias territoriales preexistentes, si bien esta disposición no podría considerarse como un logro especialmente relevante del Gobierno español, ya que se consiguió, fundamentalmente, porque Italia y la RFA ya plantearon en su día reservas de estilo similar en este artículo.

En lo concerniente al ámbito político-militar, fueron cinco los grandes temas abordados: el compromiso con el artículo V del Tratado modificado de Bruselas; el ámbito geográfico de defensa de la UEO; el reparto de cargas; la seguridad extra-regional; y la política de desarme.

En cuanto a la primera, pese a las reticencias mostradas en los informes más arriba analizados, la delegación española se vio obligada a comprometerse a aceptar el artículo V del Tratado modificado de Bruselas, que establecía que “en el caso de que una de las Altas Partes contratantes fuera objeto de una agresión armada en Europa, las otras le prestarán, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, legítima defensa, ayuda y asistencia por todos los medios en su poder, militares y de otra naturaleza”.<sup>35</sup> Esta cláusula de asistencia automática obligatoria en caso de conflicto iba, como decimos, mucho más allá que el propio Tratado de Washington, que se limitaba a señalar que, en caso de un ataque armado contra uno o varios de sus Estados miembros, se consideraría como un ataque dirigido contra todos ellos, “y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas [de las Partes contratantes], en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva

---

<sup>33</sup> *L'Espagne et l'UEO*, 14 de noviembre de 1988, CADLC, Caja 6246, Carpeta “Consultations politiques avec la France. Deuxième sommet franco-espagnol. Montpellier, 23-24 novembre 1988”.

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis Felipe: “España y la UEO...”, pp. 106-108.

<sup>35</sup> MANGAS MARTÍN, Araceli: “Implicaciones de la adhesión...”, pp. 8-13.

reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas”.<sup>36</sup>

Por lo que respecta al ámbito geográfico, el mismo artículo V ya descrito circunscribía la obligación de asistencia a las agresiones armadas exclusivamente al territorio continental europeo. Esta precisión venía precedida porque en el momento de la firma del Tratado de Bruselas, los Estados fundadores poseían grandes imperios coloniales; de ahí que se decidiera limitar el campo de aplicación de la cláusula, para evitar así la multiplicación de riesgos que hicieran desencadenar los mecanismos de Tratado, previstos solamente para salvaguardar la seguridad de los Estados europeos en la perspectiva y contexto de una agresión alemana o de un país comunista. Esto, evidentemente, dejaba fuera del ámbito de cobertura a Ceuta y Melilla –además de los peñones de Alhucemas, Vélez y de las islas Chafarinas y la Gomera–, que no estaban incluidas tampoco en el Tratado de Washington, pero también a las islas Canarias, que sí eran reconocidas en el seno de la Alianza Atlántica. Por lo tanto, la aceptación sin reservas del Tratado de la UEO presentaba una protección incluso menor que la ofrecida por la OTAN.<sup>37</sup>

En tercer lugar, el ingreso “sin reservas”<sup>38</sup> a la UEO también implicaba, en el ámbito convencional, el compromiso de mantener el esfuerzo para mejorar la defensa común, lo que iba en cohesión con la implicación de España en la industria armamentística internacional y, especialmente, europea. Sin embargo, la aceptación de la Plataforma de La Haya también obligaba a asumir responsabilidades en el ámbito nuclear, incidiéndose en la necesidad de cooperar con Estados Unidos en dicho campo.

En cuarto lugar, la cláusula concerniente a la seguridad extra-regional hacía referencia a que los miembros de la UEO se verían obligados a concertar sus políticas en relación a las crisis que pudieran surgir fuera de Europa, en la medida en que estas fueran susceptibles de afectar a sus intereses de seguridad.

Por último, la entrada en la UEO reforzaba la doble aproximación político-militar de la política de seguridad socialista –y española–, ya que en la Plataforma se consignaban los objetivos de la UEO en materia de desarme, control de armamentos y diálogo y

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, pp. 18-20.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, pp. 14-15.

<sup>38</sup> YÁRNOZ, Carlos: “El Congreso debate mañana el ingreso de España ‘sin reservas’ en la Unión Europea Occidental”, *El País*, 26 de abril de 1989.



cooperación con el Este. Así, se declaraba que los miembros de la UEO proseguirían una política de desarme activa para reforzar la seguridad y favorecer la estabilidad y la cooperación en el conjunto de Europa.

En definitiva, con lo dicho hasta ahora podemos evidenciar las grandes diferencias entre las largas y complejas negociaciones con Estados Unidos y con la Alianza Atlántica, en las que el Gobierno español sí trató verdaderamente de ajustar sus distintas percepciones de seguridad y amenaza a las defendidas por los dos primeros, y las conversaciones para el ingreso en la UEO, en las que, en líneas generales, apenas hubo ningún elemento de discusión, pese a que muchos elementos inherentes a la misma fueran en contra de los intereses nacionales de seguridad.

En todo caso, la “subordinación” española a los designios impuestos por la organización no se tradujo en una rápida adhesión. Así, aunque la mayoría de los países miembros de la UEO fueron favorables a la ampliación de la organización –especialmente Francia, la RFA e Italia–, algunos otros, como los Países Bajos y Reino Unido, multiplicaron los obstáculos formales a la incorporación de España, haciendo uso de una cierta “restricción mental”<sup>39</sup> con respecto a los procesos de negociación española con la OTAN y Estados Unidos.

Como veremos, la pretendida retirada de los americanos de la base aérea de Torrejón fue el principal punto de discusión en las relaciones bilaterales España y Estados Unidos, tratando este último de presionar a España por otras vías que obligaran al Gobierno socialista a acabar cediendo en esta cuestión. Es precisamente en este contexto, en el que se deben entender las aproximaciones que realizó la administración norteamericana a los principales países europeos, a fin de que estos bloquearan la adhesión de España a la UEO y obtener así Estados Unidos una baza negociadora con la que detener la propuesta española de la retirada americana de Torrejón. Aunque esta medida no tuvo excesivo éxito en Francia y la RFA, sí fue más relevante en aquellos países que se habían mostrado más reticentes al ingreso español en la UEO, como los Países Bajos y Reino Unido.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *L'Espagne et l'UEO*, 14 de noviembre de 1988, CADLC, Caja 6246, Carpeta “Consultations politiques avec la France. Deuxième sommet franco-espagnol. Montpellier, 23-24 novembre 1988”.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

En efecto, la priorización de estos países por las relaciones atlánticas en materia de defensa, chocó con la decidida apuesta de España por impulsar la construcción y la integración europea, así como con su voluntad por que el “pilar europeo” ejerciera de contrapeso en determinados ámbitos de la toma de decisiones de la política exterior estadounidense –acciones fuera de zona, política de actuación en América Latina, medidas tendentes al desarme, etc.–. De esta forma, el Reino Unido y los Países Bajos, apoyados por Estados Unidos, insistieron en las dificultades observadas en las negociaciones entre España y la Alianza Atlántica y Estados Unidos –reducción “unilateral” de las tropas norteamericanas, restricciones en materia de tránsito nuclear sobre su territorio, etc.– para advertir del peligro de integrar en la UEO a un país que no estuviera plenamente comprometido con la defensa occidental, consiguiendo, así, paralizar el proceso de adhesión español.

La rotación en la presidencia de la UEO tampoco contribuyó a desbloquear el proceso. Desde que se iniciaran formalmente, en abril de 1988, las conversaciones para la entrada de España en la UEO, la presidencia de la citada organización estuvo dirigida, primero, por los Países Bajos y, desde el 1 de julio de ese mismo año, por el Reino Unido. Especialmente agresiva fue la presidencia de este último, ya que, como reconocieran a nivel interno otros Estados miembros, la actitud británica hacia España estuvo muchas veces cerca de la provocación. De hecho, la delegación inglesa en la UEO, lejos de contentarse con aceptar la voluntad española de someterse, casi sin reservas, a las disposiciones del Tratado modificado de Bruselas, la Declaración de Roma y la Plataforma de La Haya, requirió a esta última la realización de una especie de “examen de acceso” –“*examen de passage*”– y la contestación de un cuestionario detallado al estilo de los que se realizaban en el seno de la OTAN, que exigían, entre otras cosas, su debate y posterior aprobación en el Parlamento, así como la adquisición de diversos compromisos adicionales, tales como el aumento del presupuesto en materia de defensa.<sup>41</sup>

Estos requisitos, que no podrían entenderse sino como una maniobra dilatoria para forzar a España a aceptar las condiciones norteamericanas en la negociación que ambos países mantenían de forma paralela al proceso en la UEO, fueron criticados por franceses, italianos y alemanes, que los consideraron como desmedidos. Sin embargo,

---

<sup>41</sup> *L'Espagne et l'UEO*, 29 de septiembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-USA-UEO”.

otros socios, como los Países Bajos, mostraron su apoyo, como bien demuestran, por ejemplo, las declaraciones realizadas por el primer ministro holandés, Ruud Lubbers, a *El País* el 26 de junio de 1988. En la mencionada entrevista, al ser preguntado sobre la UEO y la posibilidad de que España formara parte de ella, Lubbers contestó:

“[...] Pero hay una condición: que no haya solo palabras, sino que se dé realmente una integración de pensamiento y una síntesis de conceptos. En España hay un proceso de evaluación y reevaluación de las cuestiones de seguridad, con Estados Unidos –y ahí ciertamente ha habido problemas– y con países europeos. Y me parece que este análisis que ustedes [los españoles] hacen de las responsabilidades estratégicas de las sociedades democráticas aún no ha sido completado”.<sup>42</sup>

Por su parte, el equipo de Gobierno del PSOE, si bien evidenció a nivel interno su disconformidad con la actitud británica, se esforzó por no criticar públicamente al Reino Unido y los Países Bajos, dado que, como reconociera el propio Máximo Cajal –a la sazón, secretario general para la política exterior– en una reunión con el embajador francés en Madrid, Francis Gutmann, su Gobierno pretendía evitar que la prensa y, en consecuencia, la opinión pública, vincularan las negociaciones de adhesión a la UEO con el proceso –siempre polémico– de la renovación de los acuerdos con Estados Unidos, dado que esto podría acabar poniendo en riesgo el progresivo proceso de sensibilización que estaba tratando de impulsar el Ejecutivo socialista hacia la ciudadanía respecto a los problemas de seguridad de Occidente y el necesario encaje de España en los mismos.<sup>43</sup>

Ante este contexto, no fue hasta mediados de noviembre de 1988, tras la visita en septiembre de ese mismo año de Margaret Thatcher a Madrid y la resolución de los últimos obstáculos que impedían la firma de las directivas generales presentadas por España en el seno de la OTAN –rubricadas el 9 de noviembre por el Comité Militar– y de la renovación de los acuerdos con Estados Unidos –cuyo acto final se celebró el 24 de noviembre de 1988–, cuando se solucionaran todas las dificultades y España, junto con Portugal, firmara en Londres el protocolo de adhesión a la UEO.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> SCHWARTZ, Fernando: “Ruud Lubbers: ‘España es la definición de una esperanza’”, *El País*, 26 de junio de 1988.

<sup>43</sup> GUTMANN, François: *Réactions espagnoles à la plateforme de l’UEO*, 3 de noviembre de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Espagne-USA-UEO”.

<sup>44</sup> *L’Espagne et l’UEO*, 14 de noviembre de 1988, CADLC, Caja 6246, Carpeta “Consultations politiques avec la France. Deuxième sommet franco-espagnol. Montpellier, 23-24 novembre 1988”.

El proceso de integración de España en la UEO se cerró definitivamente a finales de junio de 1989, cuando se produjera el debate en el Congreso y el Senado para ratificar la entrada del país en la citada organización.<sup>45</sup> El debate, breve y falto de contenido, confirmó la presencia de España en la UEO y vino a reafirmar la consideración de la organización como un instrumento esencialmente político –más que defensivo– dentro del proceso de definición y concreción de la política de seguridad socialista.

En resumen, en vista de las ventajas –y las desventajas– que para la seguridad nacional podría representar la UEO para España, consideramos que los esfuerzos del PSOE por integrar al país en la Unión solo se pueden entender como un elemento más con el que reforzar la línea marcadamente europeísta de la política exterior socialista, que le llevó a que este mostrara un gran interés por un organismo verdaderamente marginal dentro del esquema de la seguridad aliada que, pese a su revitalización, todavía estaba muy lejos de constituirse como una vía alternativa de la defensa occidental, tal y como hubiera deseado el equipo de Gobierno de Felipe González.

---

<sup>45</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 27 de abril de 1989, núm. 191, pp. 10927-10929 y 10934-10945; y *Diario de Sesiones del Senado*, 21 de junio de 1989, núm. 124, pp. 5883-5891.

# **QUINTA PARTE**

## **LAS RELACIONES**

**BILATERALES DE DEFENSA Y**

**LA INDUSTRIA NACIONAL DE**

**DEFENSA**



La quinta parte de la investigación tiene por objeto analizar dos asuntos que, aunque bien diferenciados, tienen muchas vinculaciones entre sí: el desarrollo de las relaciones bilaterales de defensa y la política de potenciación de la industria nacional de defensa.

Así, en primer lugar, y a través del estudio de la evolución de las relaciones bilaterales de defensa, podremos completar ese primer eje de acción que hemos comenzado a desarrollar en los tres capítulos anteriores y por medio del que se aspiraba a encontrar los puntos de apoyos necesarios con los que articular una adecuada estrategia de disuasión nacional y occidental. En este sentido, prestaremos especial atención al proceso de negociación establecido entre España y Estados Unidos entre 1985 y 1988, al tratarse este de un elemento central en el estudio de la política de seguridad socialista de los años ochenta y de la política española de la Transición. En cualquier caso, también nos ocuparemos aquí del resto de acuerdos bilaterales de defensa que se rubricaron durante el marco cronológico fijado y que, sin duda, facilitarán una mejor comprensión de la política de seguridad que los diferentes Gobiernos de Felipe González quisieron aplicar para España durante aquellos años.

Por otra parte, esta parte de la investigación se centrará en otro de los tres ejes que articularon la política de seguridad española de la década de los ochenta y que, por buscar contribuir también a ese adecuado desarrollo de la estrategia de disuasión nacional, tiene mucha relación con el objeto de estudio más arriba presentado. A este respecto, hay que tener en cuenta que la potenciación de la industria de defensa se convirtió en un elemento capital con el que poder desarrollar las propias capacidades defensivas con las que, el Ejecutivo socialista, aspiraba a consolidar ese proceso de democratización que estaban experimentando las Fuerzas Armadas desde la muerte de Franco, en noviembre de 1975. Es por esta razón por la que, a continuación, trataremos de ahondar en la evolución histórica de la industria de defensa en España y en el papel que en dicho proceso asumió el Partido Socialista, prestando especial atención, tanto a la política de venta exterior de armamento desarrollada —una de las grandes consecuencias, por otra parte, de ese acelerado proceso de modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas que impulsaron los Gobiernos de González para consolidar la democratización de su Ejército—, como a las relaciones mantenidas entre España y el CoCom, por medio de las que se intentarán poner de manifiesto las dificultades españolas para disminuir el tradicional grado de dependencia mantenido con Estados Unidos en el ámbito de la defensa.





## CAPÍTULO VIII

### EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES DE DEFENSA DE ESPAÑA (1982-1989)

#### 1.- LOS ACUERDOS CON ESTADOS UNIDOS, LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA Y FRANCIA (1982-1983)

Durante los distintos Gobiernos de UCD se firmaron algunos acuerdos en materia de defensa importantes. El primero de ellos fue el negociado durante la dictadura franquista, aunque firmado ya en los primeros meses de la Transición: el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Estados Unidos.<sup>1</sup> La elevación de los acuerdos de 1953 a la categoría de Tratado mostraba la predisposición –al menos, pública– de Estados Unidos por adaptar lo acordado en los Pactos de Madrid al incipiente proceso democrático español. En circunstancias similares debiera comprenderse la firma, el 22 de noviembre de 1977, del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal.<sup>2</sup> La vigencia del otro gran acuerdo internacional defensivo –junto con el de Estados Unidos de 1953 y el de Francia de 1970– firmado bajo el régimen franquista, el Pacto

---

<sup>1</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, los siete Acuerdos Complementarios al mismo y ocho Canjes de Notas de 24 de enero de 1976 y del Acuerdo de Desarrollo del Tratado de Amistad y Cooperación, los Anexos de Procedimiento I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX-A, IX-B, X, XIII, XIV, XV, XVI y dos Canjes de Notas de 31 de enero de 1976*, 6 de noviembre de 1976, núm. 267, pp. 21911-21941. Acerca de los distintos acuerdos firmados entre España y Estados Unidos son especialmente interesantes las obras de: VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos: bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981; DABROWSKI, J.R.: *The United States, NATO and the Spanish Bases*, Kent, Kent State University (Tesis Doctoral), 1996; VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003; LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2007; POWELL, Charles: *El amigo americano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011; HEIBERG, Morten: *US-Spanish Relations after Franco, 1975-1989: The Will of the Weak*, Lanham, Lexington, 2018; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “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*, núm. 31, 2018, pp. 113-129.

<sup>2</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977*, 30 de mayo de 1978, núm. 128, pp. 12443-12444. Acerca de las relaciones entre España y Portugal, véase: JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *Pervivencia y superación del iberismo: los nuevos condicionantes de la política peninsular (1939-1955)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis doctoral), 1992; JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *El ocaso de la amistad entre dictaduras, 1955-1968*, Mérida, UNED/Centro Regional de Extremadura, 1996; JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *Franco e Salazar. As relações luso-espanholas durante a guerra fría*, Lisboa, Assirio & Alvim, 1996.

Ibérico (1942), indujo al Gobierno de Adolfo Suárez a consensuar un nuevo Convenio que pusiera fin a una de las más simbólicas rémoras franquistas en el terreno de la defensa.

De todos modos, los pactos en materia defensiva fijados durante los primeros años de la democracia en España fueron más bien escasos. De hecho, más allá de estos dos acuerdos, solamente podríamos destacar el acuerdo hispano-italiano de cooperación para materiales de defensa de junio de 1980.<sup>3</sup> Aun con ello, como veremos, este Convenio inauguró un tipo de acuerdo que se desarrolló por parte del Partido Socialista a partir, fundamentalmente, de 1985 y que se caracterizó por fijar unos pactos sin una categoría elevada –Tratado o Convenio–, pero igualmente relevantes, dado que su firma permitió la profundización de las relaciones entre España y los países de su entorno en un campo especialmente importante para el país: el armamentístico. En efecto, el texto del acuerdo hispano-italiano de 1980 hacía referencia, exclusivamente, a la necesidad de colaborar más eficazmente “en los sectores de desarrollo, producción y suministro de material de defensa y de su correspondiente apoyo logístico”.<sup>4</sup> Así pues, la urgencia por modernizar tecnológicamente a las Fuerzas Armadas y por adaptarlas a las de los grandes países occidentales motivó, ya durante el período del Partido Socialista en el poder, la firma de acuerdos de este tipo.

En cualquier caso, los primeros pasos ofrecidos en este sentido por el primer Ejecutivo de Felipe González fueron tímidos. El primer acuerdo defensivo que se firmó bajo su Gobierno fue el del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y Estados Unidos, negociado bajo el Gobierno de UCD, pero que no pudo ser ratificado por las Cortes Generales antes de que el Partido Socialista consiguiera la victoria en las elecciones generales de octubre de 1982. Esta situación preocupó a la administración americana, dada la posición socialista en torno a la Alianza Atlántica y las exigencias, durante su etapa en la oposición, de la consecución de un acuerdo que fijara unas relaciones verdaderamente igualitarias. El anuncio de Morán en el seno de la Alianza Atlántica, a comienzos de diciembre de ese mismo año, de la decisión de su Gobierno de congelar las negociaciones de incorporación de España a la estructura militar, podría

---

<sup>3</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Memorándum de Acuerdo hispano-italiano de Cooperación para Materiales de Defensa. Firmado en Madrid el 16 de junio de 1980*, 11 de mayo de 1984, núm. 113, p. 12976.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

llevar a pensar que el acuerdo firmado con Estados Unidos por el anterior Ejecutivo podría haberse visto igualmente perjudicado.

No obstante, desde el primer momento, el nuevo Gobierno trató de tranquilizar a la administración norteamericana, asegurando que sus intenciones no pasaban por llevar a cabo una transformación radical de las relaciones bilaterales entre ambos países, tal y como le hizo saber Felipe González al entonces secretario de Estado, George Shultz, en su visita a Madrid el 15 y 16 de diciembre de 1982.<sup>5</sup> De hecho, para que el PSOE pudiera ratificar en Cortes el Convenio de 1982, el Gobierno de González tan solo exigió a Estados Unidos la inclusión de un protocolo adicional que especificara que la firma del Convenio no prejuzgaría la integración militar de España en la OTAN.

Las discusiones en torno a esta cuestión fueron dirigidas por el ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando Morán, y el embajador estadounidense en Madrid, Terence Todman. La intransigencia del Pentágono a incluir en el acuerdo cualquier asunto que fuera más allá de una breve fórmula de reserva española sobre las disposiciones sobre la OTAN,<sup>6</sup> impidió que el Gobierno socialista pudiera exigir modificaciones sobre cuestiones a las que el PSOE y su electorado eran más sensibles, como la presencia norteamericana en la base aérea de Torrejón.<sup>7</sup>

Finalmente, y ante estas circunstancias, el recientemente nombrado embajador español en Estados Unidos, Gabriel Mañueco, redactó un protocolo que precisó, con respecto al Convenio de 1982, lo siguiente:

- “1. Ninguna cláusula o disposición del citado Convenio prejuzga la cuestión de la integración española en la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.
2. Cada Gobierno se reserva el derecho de iniciar, en cualquier momento, el procedimiento de revisión o modificación del Convenio según lo previsto en el artículo 6.3 del mismo.

---

<sup>5</sup> GUTMANN, Francis: *Négociations informelles et exploratoires hispano-américaines sur la révision de l'Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération du 2 juillet 1982*, 27 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>6</sup> VERNIER-PALLIEZ, Bernard: *Visite de M. Shultz en Espagne*, 3 de diciembre de 1982, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-USA”.

<sup>7</sup> HENAULT, Patrick: *Visite de M. Shultz*, 21 de diciembre de 1982, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-USA”.

3. Si el Gobierno español decidiera, en el futuro, modificar su status con respecto a la Alianza Atlántica, los textos pertinentes podrían ser reexaminados por ambas Partes a la luz de lo establecido en el párrafo anterior”.<sup>8</sup>

Consiguientemente, el primer gran acuerdo defensivo firmado bajo el Gobierno del Partido Socialista mantenía, en esencia, lo pactado en julio de 1982, incorporando, el 24 de febrero de 1983, una adición de escasa sustancia que repetía, por un lado, un artículo que ya figuraba en el Convenio sobre la posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión y clarificaba, por el otro, que la firma del acuerdo no prejuzgaba la integración militar de España en la OTAN.

Así pues, no fue hasta mayo de 1983 cuando el Ejecutivo de Felipe González suscribió el primer acuerdo defensivo plenamente negociado bajo su administración. Este, firmado con la RFA, tuvo la forma de una carta dirigida por el ministro de Defensa alemán, Manfred Woerner, a su homólogo español, Narcís Serra, en la que se establecía un marco para la cooperación entre los dos países, centrándola, esencialmente, en la investigación conjunta y en la coproducción de material de defensa.<sup>9</sup>

Más detallado fue el acuerdo de cooperación firmado con el Gobierno de la República Francesa en octubre de 1983. La condición de vecindad de ambos países, así como la urgencia por actualizar a los nuevos tiempos el Convenio firmado por Francia y el régimen franquista en 1970,<sup>10</sup> obligaron a la suscripción de un nuevo acuerdo que, aun manteniendo ciertas disposiciones del anterior, incrementó la cooperación entre los dos Estados en materia de armamento, pero también en todo lo relativo a: el estudio conjunto de los problemas estratégicos y militares de interés común; la instrucción colectiva o individual; la programación de actividades de entrenamiento; y la obtención

---

<sup>8</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, hecho en Madrid el 2 de julio de 1982, con Convenios complementarios y anejos, así como, en relación con el artículo 4 del Convenio, texto del Convenio de Londres de 19 de junio de 1951, y protocolo al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, hecho en Madrid el 24 de febrero de 1983*, 20 de mayo de 1983, núm. 120, pp. 14032-14064.

<sup>9</sup> COMAS, José: “España y la RFA firmarán un acuerdo sobre armamento”, *El País*, 11 de mayo de 1983.

<sup>10</sup> *Coopération militaire franco-espagnole*, 2 de abril de 1980, CADLC, Caja 4365, Carpeta “Dossier réservé 1”.

de facilidades logísticas para las Fuerzas Armadas de uno y otro país para transitar o permanecer en el territorio del otro.<sup>11</sup>

En definitiva, los dos primeros años del Partido Socialista al frente de la Presidencia del Gobierno sirvieron para iniciar el proceso de profundización y actualización de las relaciones bilaterales en materia de defensa que, sin embargo, no se desarrolló más plenamente hasta la segunda mitad de la década de los ochenta.

## **2.- EL AUGE DE LA FIRMA DE ACUERDOS DEFENSIVOS (1985)**

El noveno punto del Decálogo de “paz y seguridad” presentado por Felipe González ante el Congreso de los Diputados en octubre de 1984 decía lo siguiente: “El Gobierno español está desarrollando una red de Convenios bilaterales en materia de cooperación defensiva con otros países de Europa occidental, que nos permiten estrechar relaciones sin constituir Tratados de alianza, como ustedes saben. En mi opinión, deben seguir desarrollándose estos sistemas de cooperación”.<sup>12</sup>

Como hemos visto en el anterior apartado, el Gobierno socialista fue consciente desde un primer momento de la importancia de fortalecer los lazos de amistad en materia defensiva con los países de su entorno y con aquellos que más decisivamente pudieran influir en el devenir del Estado español –véase, Estados Unidos–. Es en este contexto en el que se deben comprender los distintos acuerdos alcanzados en los primeros años de Gobierno del Partido Socialista: con Estados Unidos, para certificar el Tratado negociado bajo el Ejecutivo de UCD; con Francia, Estado vecino y con una enorme relevancia en múltiples ámbitos de la defensa –especialmente el de armamento–; y con la RFA, país decisivo en el proceso de transición español y clave en el marco de seguridad europea.

Sin embargo, fue a raíz de la presentación del Decálogo, cuando el equipo de Gobierno de Felipe González impulsó verdaderamente el sistema bilateral de cooperación defensiva, aunque siempre evitando la constitución de alianzas –Tratados o Convenios–, que le obligaran a un compromiso mayor del que realmente quería

---

<sup>11</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo de Cooperación en el ámbito de la Defensa entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República Francesa, hecho en París el 7 de octubre de 1983*, 11 de febrero de 1985, núm. 36, pp. 3404-3405.

<sup>12</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

adquirir.<sup>13</sup> En estas circunstancias, podríamos considerar 1985 como el año clave en el auge de estos pactos, con la firma de arreglos defensivos con: Grecia –7 de febrero–; Reino Unido –14 de febrero–; Países Bajos –18 de abril–; Noruega –3 de mayo–; Suecia –3 de junio–; y Bélgica –24 de septiembre–.<sup>14</sup> Aunque, como veremos, cada uno de ellos poseía unas particularidades distintas, en su conjunto, todos venían a servir como baza con la que protegerse, al menos de forma simbólica, de un hipotético resultado negativo en el referéndum sobre la OTAN, pero también, y muy especialmente, como elemento con el que fortalecer la cooperación europea en armamento; aspecto, por otra parte, de especial interés para la administración socialista, tal y como desarrollaremos más detenidamente en el siguiente capítulo de la investigación.

El primero de esta serie de acuerdos defensivos fue el firmado, el 7 de febrero de 1985, con el Gobierno griego, dirigido por el también socialista, Andreas Papandreu. El texto del acuerdo, compuesto por un total de doce artículos, incidía en su preámbulo en la “pertenencia a un mismo conjunto geográfico”, si bien, posteriormente, no se concretaba en ninguna disposición una cooperación específica en este ámbito. De hecho, la mayor parte de los artículos hacían referencia a lo que caracterizó al conjunto de convenios firmados en 1985: la cooperación en el campo del armamento. Tanto es así, que solamente el artículo dos aludía a cuestiones ajenas a este campo, señalando que los dos países se comprometerían, una vez entrado el acuerdo en vigor –marzo de

---

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

<sup>14</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad”, en VV.AA.: *Política española de paz y seguridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 64; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo de cooperación en el ámbito de la defensa entre el Reino de España y la República Helénica, hecho en Madrid el 7 de febrero de 1985*, 13 de marzo de 1987, núm. 62, pp. 7436-7437; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo, entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en materia de defensa, realizado en Londres el día 14 de febrero de 1985*, 6 de mayo de 1986, núm. 108, pp. 15944-15955; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canje de Notas hispano-holandés constitutivo de acuerdo en materia de defensa, hecho en Madrid el 18 de abril de 1985*, 10 de julio de 1987, núm. 164, pp. 21061-21063; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canje de Notas hispano-noruego, constitutivo de Acuerdo, en materia de Defensa, realizado en Madrid el 3 de mayo de 1985*, 7 de mayo de 1986, núm. 109, pp. 16140-16141; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Suecia sobre proyectos de defensa y Protocolo anejo, hecho en Madrid el 8 de julio de 1985*, 3 de junio de 1987, núm. 132, pp. 16496-16498; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo de Cooperación en el ámbito de la defensa entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Bélgica, hecho en Madrid el 24 de septiembre de 1985*, 3 de junio de 1987, núm. 132, pp. 16498-16499.

1987–, a realizar ejercicios combinados y a organizar seminarios informativos con la participación de los tres ejércitos.<sup>15</sup>

Por su parte, el canje de notas realizado entre España y el Reino Unido en febrero de 1985, ni siquiera planteaba los ejercicios combinados o los seminarios informativos presentados en el acuerdo con la República Helénica, limitándose a desarrollar los términos en los que “promover la cooperación y los intercambios de información en lo referente a los materiales de defensa y equipos”.<sup>16</sup> En términos similares se expresaban los acuerdos firmados con los Países Bajos, Noruega y Suecia. De hecho, se mantenían los diez años de validez del acuerdo, tal y como se había hecho en los casos griego y británico, y se focalizaba la cooperación, de manera exclusiva, en el ámbito del material de defensa.<sup>17</sup>

Así pues, el único acuerdo, junto con el griego, de los firmados en 1985 que tuvo un contenido que fue algo más allá de lo referido al programa armamentístico fue el convenido el 24 de septiembre con el Reino de Bélgica. Aunque el campo relativo al armamento siguió prevaleciendo, en esta ocasión se acordó la introducción de un artículo –el artículo segundo– que incidía en la cooperación y los intercambios entre sus respectivas fuerzas armadas, promoviendo el estudio de problemas militares de interés común, el intercambio de personal y de unidades entre los centros de formación y las escuelas y en ejercicios comunes de los tres ejércitos, así como la programación de actividades comunes de entrenamiento.<sup>18</sup> Consiguientemente, el acuerdo con Bélgica se elevaba a una categoría que, si bien no puede ser comparada con la alcanzada por Estados Unidos, Francia o Portugal, sí superaba a la lograda con países que, en un

---

<sup>15</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo de cooperación en el ámbito de la defensa entre el Reino de España y la República Helénica, hecho en Madrid el 7 de febrero de 1985*, 13 de marzo de 1987, núm. 62, pp. 7436-7437.

<sup>16</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canje de Notas, constitutivo de Acuerdo, entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en materia de defensa, realizado en Londres el día 14 de febrero de 1985*, 6 de mayo de 1986, núm. 108, pp. 15944-15955.

<sup>17</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canje de Notas hispano-holandés constitutivo de acuerdo en materia de defensa, hecho en Madrid el 18 de abril de 1985*, 10 de julio de 1987, núm. 164, pp. 21061-21063; BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canje de Notas hispano-noruego, constitutivo de Acuerdo, en materia de Defensa, realizado en Madrid el 3 de mayo de 1985*, 7 de mayo de 1986, núm. 109, pp. 16140-16141; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Suecia sobre proyectos de defensa y Protocolo anejo, hecho en Madrid el 8 de julio de 1985*, 3 de junio de 1987, núm. 132, pp. 16496-16498

<sup>18</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo de Cooperación en el ámbito de la defensa entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Bélgica, hecho en Madrid el 24 de septiembre de 1985*, 3 de junio de 1987, núm. 132, pp. 16498-16499.

principio, podrían considerarse más relevantes para los intereses españoles, tales como Italia o Reino Unido.

En definitiva, la incorporación en el Decálogo del punto noveno era una manera de demostrar a la oposición y a la opinión pública la voluntad del Gobierno socialista por fortalecer las relaciones en todos los ámbitos, también en el defensivo, con los países de su entorno, en esa percepción un tanto idealizada sobre el concepto Europa y lo que este suponía para España. Sin embargo, el Ejecutivo de Felipe González, en una nueva demostración de pragmatismo, planteó este “paquete” de acuerdos desde dos condiciones de desarrollo previas: no firmar ningún acuerdo que pudiera comprometer en exceso al país –elevar los acuerdos a categoría de Tratado o Convenio–; y centrar el contenido de los mismos en la cooperación en el terreno del material de defensa y equipos; aspecto, como veremos, fundamental para concluir exitosamente el ineludible proceso de modernización tecnológica del Ejército español.

### **3.- LAS NEGOCIACIONES DE DEFENSA ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS (1985-1988)**

#### **3.1. Origen y evolución de los acuerdos defensivos entre España y Estados Unidos (1953-1984)**

Para poder comprender el difícil proceso de renegociación del Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y Estados Unidos de 1982 es necesario retroceder hasta 1953,<sup>19</sup> año en el que España y Estados Unidos firmaron los denominados Pactos de Madrid, tres acuerdos ejecutivos –*executive agreements*–<sup>20</sup> por los que la dictadura de Francisco Franco permitió la instalación en territorio español de cuatro bases militares norteamericanas a cambio de ayuda económica y militar.

---

<sup>19</sup> Acerca de los distintos acuerdos firmados entre España y Estados Unidos son especialmente interesantes las obras de: VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos...*; y VIÑAS, Ángel: *En las garras...*; LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad...*; POWELL, Charles: *El amigo americano...*; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “El largo camino hacia...”, pp. 113-129.

<sup>20</sup> La principal diferencia entre un Tratado y un pacto o acuerdo ejecutivo reside en que este último permite que el presidente norteamericano adopte un acuerdo internacional sin la necesidad de que el Senado lo ratifique. Consiguientemente, fueron los recelos mostrados por la Cámara Alta de Estados Unidos hacia cualquier vinculación con el régimen franquista lo que condujo a que la administración de Dwight D. Eisenhower optara por la vía de los acuerdos ejecutivos para el establecimiento de relaciones con España.



La división iniciada en 1947 entre los antiguos aliados de la Segunda Guerra Mundial se confirmó definitivamente tras la Guerra de Corea (1950-1953), conflicto que, a la postre, acabó por convertirse en la primera gran confrontación de la Guerra Fría. Se constituyeron a partir de entonces dos grandes bloques de poder completamente antagónicos a nivel político-ideológico que marcaron el devenir de las relaciones internacionales durante las siguientes décadas. Fue en estas circunstancias en las que el régimen franquista, condenado internacionalmente por su colaboración con las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial –imposibilidad de acceder a las ayudas del Plan Marshall, veto a su entrada en la ONU, retirada de embajadores del país, etc.–, encontró su redención. El profundo carácter anticomunista de la dictadura, así como el alto valor estratégico del país para la defensa de Occidente, acabaron por determinar la salida del aislamiento internacional al que España se había visto sometido desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Así, la revocación, en enero de 1950, de la condena del régimen franquista por parte de las Naciones Unidas y la firma, en agosto de 1953, del Concordato con la Santa Sede supusieron los primeros pasos del proceso de aceptación internacional del régimen; aceptación que se confirmó definitivamente con los Pactos de Madrid.

En efecto, las posibilidades que ofrecía el territorio español para el control del océano Atlántico y del mar Mediterráneo, por medio del estrecho de Gibraltar, y del África noroccidental, por medio de las islas Canarias; su importancia como lugar de retaguardia para Occidente ante un ataque soviético; y su estratégica ubicación como punto central de abastecimiento de los vuelos estadounidenses fuera de zona –Próximo y Medio Oriente, Sudeste asiático, etc.–, determinaron el acercamiento norteamericano a la dictadura franquista; acercamiento que se materializó definitivamente en 1953 con los Pactos de Madrid, por los que Franco consiguió la tan ansiada legitimación internacional del régimen.

Sin embargo, el precio a pagar por este último fue muy alto, ya que, a través de los acuerdos alcanzados en septiembre de 1953, Estados Unidos consiguió un acceso casi ilimitado al territorio español, a cambio de que se comprometiera a ofrecer ayuda económica y militar a España, que en ningún caso compensaba las facilidades de acceso y uso del territorio otorgadas al ejército norteamericano. De esta forma, entre 1953 y 1963, España recibió algo más de 1.500 millones de dólares en forma de créditos para

comprar productos norteamericanos –alimentos, algodón, carbón, etc.– y 456 millones en material de guerra de segunda mano para que Estados Unidos pudiese disfrutar, durante diez años, de las posibilidades estratégicas que le ofrecían las cuatro bases militares –bases aéreas de Morón, Zaragoza y Torrejón y la base naval de Rota– y otras instalaciones menores instaladas en el país –polvorines y depósitos de combustible de Cartagena, las estaciones de comunicaciones de Humosa, Inogés, Menorca y Sóller, la red de comunicaciones de Estaca de Bares, la estación LORAN (*Long Range Aid to Navigation*) de Estartit, la estación de comunicaciones de Guardamar del Segura y la estación meteorológica y sismológica de Sonseca–. Estas bases, en la que se instalaron inicialmente cerca de 7.000 militares estadounidenses, fueron de utilización conjunta, si bien, con los años, se descubrió que el régimen franquista accedió a firmar un protocolo adicional secreto por el que Estados Unidos podría utilizar las bases de forma unilateral “en caso de evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente”.<sup>21</sup>

En definitiva, el resultado final de todo ello fue la obtención de unos acuerdos altamente asimétricos que, en ningún caso, pueden ser comparados con otros firmados por Estados Unidos durante esos mismos años –acuerdos con Corea del Sur (1942), Japón (1951), Filipinas (1954) y la China nacionalista (1954)–, ya que en ninguno de ellos se supeditaron hasta tales niveles los intereses del propio país en el que las instalaciones estadounidenses eran establecidas, en favor de los intereses estratégicos norteamericanos.<sup>22</sup> El carácter autoritario del régimen impidió una significativa mejora de los acuerdos durante las negociaciones llevadas a cabo para su renovación en 1963 y 1970,<sup>23</sup> arrastrándose así una relación de dependencia de España con respecto a Estados Unidos que trató de transformarse con el advenimiento de la democracia y la muerte de Franco en noviembre de 1975.

La renovación de los acuerdos firmada en 1976 supuso el primer paso en este sentido. La primera gran diferencia con respecto a los acuerdos anteriores fue que estos últimos fueron sustituidos por un Tratado formal, lo que constituía ya una clara señal de

---

<sup>21</sup> GIL PECHARROMÁN, Julio: *Con permiso de la autoridad. La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Temas de Hoy, 2008, p. 109; y VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos...*, pp. 195-250.

<sup>22</sup> ROE D'ALBERT, Yvon: *L'accord d'Amitié, de Défense et de Coopération Hispano-Américain*, 26 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération Hispano-Américain”.

<sup>23</sup> Estos Convenios han sido desarrollados de forma más amplia en el capítulo segundo de la presente investigación. En cualquier caso, para mayor información acerca de los mismos, véase: VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos...*, pp. 333-371; y POWELL, Charles: *El amigo americano...*, pp. 89-135.

la predisposición norteamericana por la consecución de una cooperación más equilibrada entre los dos Estados, dado el incipiente proceso de democratización que estaba experimentando España desde finales de 1975. Asimismo, el nuevo Tratado ya no hablaba de bases americanas sobre suelo español, sino de facilidades ofrecidas a los americanos sobre las bases españolas; ampliaba el volumen de ayuda relativa a programas no militares a 485 millones de dólares –representando más del 40% del total de ayuda presupuestada, 1.200 millones–; creaba un consejo hispano-americano que recordaba en su estructura y funcionamiento al del Consejo Atlántico de la OTAN –presidido por el secretario de Estado norteamericano y el ministro de Asuntos Exteriores español, dispondría de un secretariado permanente y organizaría dos sesiones ministeriales anuales para abordar los aspectos militares y políticos de la cooperación–; instituía un Estado Mayor Combinado de Planificación y Coordinación para asegurar la cohesión entre el sistema defensivo de la Alianza Atlántica y el de España; y explicitaba el apoyo estadounidense al proceso de integración española en la Comunidad Económica Europea.<sup>24</sup>

No obstante, el nuevo Tratado, negociado en su mayor parte durante los últimos meses de vida del régimen franquista, mantuvo todavía muchos de los desequilibrios arrastrados desde 1953. Así, y especialmente desde el punto de vista militar, Estados Unidos continuó teniendo libre disposición de las bases aéreas de Torrejón, Zaragoza y Morón y de la base naval de Rota; conservó el nivel de efectivos autorizados sobre el territorio español; y mantuvo intacta la posibilidad de sobrevolar el suelo nacional y de utilizar las instalaciones aéreas mencionadas para volar hacia países fuera de zona.

De esta forma, y en gran parte debido al accidente nuclear de Palomares en 1966,<sup>25</sup> España apenas consiguió ciertas limitaciones en lo concerniente al despliegue nuclear norteamericano, explicitándose que “los Estados Unidos no almacenarán en suelo

---

<sup>24</sup> Para un mayor desarrollo sobre el proceso de negociación del Tratado y sus resultados finales, véase: VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 397-428; y POWELL, Charles: *El amigo americano...*, pp. 301-362.

<sup>25</sup> El incidente de Palomares fue un accidente nuclear acaecido el 17 de enero de 1966 en la localidad andaluza de Palomares, en el que un bombardero estratégico B-52 y un avión nodriza KC-135 colisionaron en el aire, con la consiguiente destrucción y caída de los dos aviones y de las cuatro bombas termonucleares que transportaba el B-52, que volví de la frontera turco-soviética hacia la base aérea de Seymour Johnson, Goldsboro, Carolina del Norte. Para mayor información sobre el incidente de Palomares: MORENO IZQUIERDO, Rafael: *La historia secreta de las bombas de Palomares: la verdad sobre el accidente nuclear silenciada durante 50 años*, Barcelona, Crítica, 2016.

español armas nucleares ni sus componentes nucleares”.<sup>26</sup> Del mismo modo, los norteamericanos se comprometieron a reducir a cinco el número de aviones cisterna K-135 y a retirar de Rota para el 1 de julio de 1979 su escuadra de diez submarinos nucleares *Polaris*. No obstante, la citada reducción respondió más a una evolución de la doctrina estratégica de Washington, que a una particular susceptibilidad española sobre este asunto, puesto que Estados Unidos ya había previsto sustituir los misiles balísticos basados en submarinos (SLBM) *Polaris* por los *Trident*, de nueva fabricación y que permitían operar desde las propias bases navales americanas.<sup>27</sup>

Es por todo ello que, en abril de 1980, ante la próxima expiración del acuerdo –cuya vigencia era de cinco años–, las dos partes contratantes acordaron iniciar la renegociación del Tratado de 1976, para establecer, ahora sí, un acuerdo bilateral equilibrado en un contexto plenamente democrático. Sin embargo, el cambio de administración en Estados Unidos, la dimisión de Suárez, la tentativa de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y el ingreso de España en la OTAN, retrasaron una firma que no se alcanzó hasta el 2 de julio de 1982. El nuevo Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación introducía como principales novedades: la degradación por mutuo acuerdo de la categoría del acuerdo, para evitar la siempre peligrosa ratificación del Senado norteamericano en la firma de los Tratados, que exigía la aprobación por parte de dos tercios de la cámara;<sup>28</sup> un mayor control sobre el movimiento de tropas y actividades militares –incluidos los sobrevuelos sobre territorio español– de las bases militares norteamericanas, que pasaban a ser calificadas como instalaciones de apoyo –IDAs–; la inserción del acuerdo en el marco de la Alianza Atlántica; el incremento del volumen de los créditos estadounidenses para la adquisición de material bélico; y una ratificación de la declaración emitida por el Congreso de los Diputados el 29 de octubre de 1981, por la que el Gobierno no podría aceptar compromisos que implicaran el

---

<sup>26</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América, los siete Acuerdos Complementarios al mismo y ocho Canjes de Notas de 24 de enero de 1976 y del Acuerdo de Desarrollo del Tratado de Amistad y Cooperación, los Anexos de Procedimiento I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX-A, IX-B, X, XIII, XIV, XV, XVI y dos Canjes de Notas de 31 de enero de 1976*, 6 de noviembre de 1976, núm. 267, pp. 21911-21941.

<sup>27</sup> *1982 Agreement with Spain*, 3 de septiembre de 1982, CREST ; y *Le traité hispano-américain d'amitié et de coopération*, 8 de julio de 1976, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays et les organisations internationales : États-Unis”.

<sup>28</sup> En cualquier caso, esta rebaja del nivel jurídico del acuerdo fue criticada por algunos especialistas en la materia como: VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 465-469.

almacenamiento o instalación de armas nucleares en territorio español sin la previa autorización de las Cortes Generales.<sup>29</sup>

Aunque las dos partes insistieron en presentar el nuevo texto como un éxito,<sup>30</sup> las críticas por parte de la oposición continuaron existiendo: lo que se venía a llamar como “bases a cambio de ayuda”, esto es, el hecho de tratar de equilibrar con ayuda económica, militar y de otro tipo –científica, tecnológica, etc.– la instalación de bases norteamericanas sobre el suelo español, así como la excesiva cercanía de algunas de las instalaciones de apoyo estadounidenses a determinadas capitales de provincia –Zaragoza y, muy especialmente, Torrejón–, dificultaron el cambio de perspectiva de una gran parte de la opinión pública, que continuó viendo en el Convenio de 1982 una reminiscencia de la incidencia norteamericana en la consolidación del régimen franquista.

Es más, el propio Partido Socialista, durante su etapa como principal partido de la oposición, aun mostrándose favorable a la firma del nuevo acuerdo, remarcó la necesidad de fijar unas nuevas relaciones en condiciones “medidas, igualitarias, de equilibrio y fijadas en el tiempo”.<sup>31</sup> Tanto es así que, la que más que previsible victoria del PSOE en las elecciones generales previstas para el 28 de octubre de 1982, preocupó a la administración norteamericana, que temía que la nueva composición de las Cortes Generales impidiera una ratificación del Tratado.<sup>32</sup> Sin embargo, desde el primer momento, el nuevo Gobierno trató de tranquilizar al Ejecutivo estadounidense, remarcando que sus intenciones no pasaban por llevar a cabo una transformación radical de las relaciones bilaterales entre ambos países, tal y como le hizo saber Felipe González al entonces secretario de Estado, George Shultz, en su visita a Madrid el 15 y 16 de diciembre de 1982.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Para un análisis de mayor profundidad sobre el proceso de negociación y el resultado final del Convenio de 1982, véase: POWELL, Charles: *El amigo americano...*, pp. 565-585; LINARES SEIRULLO, Ángel Luis: *La política de seguridad...*, pp. 478-505; y VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 429-470.

<sup>30</sup> El hecho de que, a la postre, el 80% de este texto sirviera para la redacción del de 1988, demuestra la relevancia del mismo. VIÑAS, Ángel: *Los pactos con los Estados Unidos...*, p. 279.

<sup>31</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral*, 1982, p. 46.

<sup>32</sup> ABAROA CARRANZA, Ramón: *Las relaciones entre Estados Unidos y España con Gobierno socialista*, 11 de abril de 1985, Biblioteca de la Escuela Diplomática (en adelante, BED), Fondo “Memorias del curso selectivo de secretarios de embajada”.

<sup>33</sup> GUTMANN, Francis: *Négociations informelles et exploratoires hispano-américaines sur la révision de l'Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération du 2 juillet 1982*, 27 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

No obstante, desde el Ejecutivo socialista insistieron en la necesidad de aplicar un protocolo adicional que precisara algunos de los aspectos del Convenio relativos a las relaciones entre España y la Alianza Atlántica, que, como es sabido, se congelaron tras el acceso al poder del PSOE. Como vimos, las discusiones sobre este protocolo fueron dirigidas por el ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando Morán, y el embajador estadounidense en Madrid, Terence Todman, llegando, finalmente, a un acuerdo el 24 de febrero de 1983 para incorporar una adición de escasa sustancia: se repetía, por un lado, un artículo que ya figuraba en el Convenio sobre la posibilidad de iniciar un procedimiento de revisión y se clarificaba, por el otro, que la firma del Convenio no prejuzgaba la integración militar de España en la OTAN.<sup>34</sup>

Aun con ello, el Gobierno socialista no cejó en su empeño de revisar el Convenio de 1982. Así, el 23 de octubre de 1984, Felipe González presentó el Decálogo de “paz y seguridad”, que en su tercer punto especificaba lo siguiente:

“España mantiene una relación bilateral con los Estados Unidos, que abarca, entre otros y, fundamentalmente, aspectos defensivos. Actualmente se basa, como saben sus señorías, en el convenio del 82 y en el protocolo del 83. En mi opinión, es necesario proceder a 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”.<sup>35</sup>

Consiguientemente, el Partido Socialista anunciaba de manera formal su intención de proceder a una reducción de las tropas norteamericanas instaladas en España; intenciones que se reflejaron igualmente en las condiciones vinculadas a la pregunta planteada por el Gobierno para ser respondida en el referéndum sobre la OTAN previsto para el 12 de marzo de 1986.

Desde Washington, no obstante, se tomaron estas declaraciones con una cierta calma, ya que estaban convencidos de que las ventajas –sobre todo económicas– de la presencia militar americana en España, retendrían al Gobierno español de proceder a cambios importantes.<sup>36</sup> Sin embargo, su concepción sobre las bases militares, que se resumiría en la frase *“if ain’t broke, don’t fix it”* –“si no está roto, ¿por qué

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, pp. 7069-7070.

<sup>36</sup> GUTMANN, Francis: *Négociations informelles et exploratoires hispano-américaines sur la révision de l’Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération du 2 juillet 1982*, 27 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

arreglarlo?”<sup>37</sup> entró rápidamente en contradicción con la perspectiva socialista sobre las mismas.

### **3.2. Los albores de la negociación (mayo de 1985-junio de 1986)**

#### **3.2.1. Las reuniones bilaterales de alto nivel (mayo-septiembre de 1985)**

Tras el anuncio –por medio del Decálogo– al Parlamento y a la opinión pública de las intenciones del Ejecutivo socialista de proceder a un ajuste del número de fuerzas norteamericanas instaladas sobre el territorio español, el equipo de Gobierno de Felipe González decidió aprovechar la visita prevista de Ronald Reagan a Madrid los días 6, 7 y 8 de mayo de 1985 para comunicar de manera directa al presidente estadounidense sus objetivos en lo concerniente a la relación bilateral defensiva mantenida hasta entonces.

Al menos así es como lo ha presentado el relato socialista elaborado en torno a la cuestión, que sitúa, en la visita de Estado norteamericana, el punto de partida del proceso de renegociación del Convenio de 1982 y de la reducción de tropas estadounidenses en España. De esta forma lo recordaba en sus memorias Máximo Cajal, quien, a la postre, se convirtió en el principal negociador de la parte española en las conversaciones mantenidas con Estados Unidos entre 1986 y 1988:

“También nosotros teníamos ideas claras –sin perjuicio de que fueran afinándose a lo largo de los meses venideros–, acerca de lo que perseguíamos y de cuál había de ser el mensaje que transmitir con ocasión de la estancia del presidente norteamericano. Lo que en modo alguno podía ocurrir es que Ronald Reagan –y sus acompañantes, naturalmente– regresaran a Washington sin una percepción cabal de la postura de Madrid. Queríamos llevar a su ánimo que aspirábamos a un nuevo modelo de relación bilateral, menos militarizada y más igualitaria. [...] Nuestro *desideratum* era, finalmente, que los norteamericanos aceptaran públicamente el principio de una reducción negociada –no resultado de una decisión unilateral española–, de su presencia militar teniendo en cuenta el cambio sustancial que, para la seguridad colectiva, representaba la pertenencia de España a la Alianza Atlántica”.<sup>38</sup>

Por lo tanto, y atendiendo a estas circunstancias, no debería sorprender que, en la reunión mantenida el 6 de mayo entre el ministro de Asuntos Exteriores español,

---

<sup>37</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Barcelona, Tusquets Editores, 2010, p. 140.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 141.

Fernando Morán, y su homólogo americano, George Shultz, el primero subrayara al segundo que, en vista de los cambios estratégicos producidos –apuesta por la permanencia de España en la OTAN–, fuera intención del Gobierno socialista proceder a un reajuste consensuado que afectara, tanto a los niveles de fuerza, como a las instalaciones de apoyo de Estados Unidos en España, proponiendo que se iniciaran a tal efecto conversaciones –que no negociaciones– al objeto de conciliar los intereses de ambos países.<sup>39</sup>

La sorpresa que, según Morán y Cajal, causó entre la delegación norteamericana “tan enojosa cuestión”<sup>40</sup> no supuso ningún impedimento para que el Ejecutivo español, en su afán por dejar claro a la administración estadounidense sus objetivos en cuanto a las relaciones entre ambos países, volviera a insistir en el mensaje lanzado en mayo de 1985. De esta forma, la reunión entre George Shultz y el nuevo ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, el 30 de julio de 1985 en Helsinki, con motivo de la celebración en la capital finlandesa del décimo aniversario de la CSCE, y el encuentro, el 26 de septiembre de ese mismo año en Nueva York, en el contexto de la celebración de la Asamblea General de la ONU entre el propio Shultz y Felipe González, sirvieron para reafirmar la postura española y para conseguir que los dos países se comprometieran a discutir, a partir de octubre de 1985, sobre el futuro de las bases americanas en España, “en el marco de un estudio más amplio y general de las aportaciones de los dos países a la defensa occidental y a su seguridad mutua”.<sup>41</sup>

Sin embargo, si tratamos de ahondar en la impresión que, en el entorno norteamericano, causaron las distintas reuniones bilaterales de mayo, julio y septiembre de 1985, observaremos que: 1) la reducción de fuerzas no fue planteada tan nítidamente como habitualmente han querido señalar los protagonistas socialistas; y 2) si la postura española sorprendió negativamente a los estadounidenses no fue, exclusivamente, por la cuestión de las bases.

---

<sup>39</sup> La perspectiva socialista sobre la reunión mantenida entre Fernando Morán y George Shultz puede verse en: MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990, pp. 30-33; o CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 139-150.

<sup>40</sup> CAJAL, Máximo: “El convenio hispano-norteamericano de cooperación para la defensa de 1.12.1988”, *UNISCI Discussion Papers*, octubre 2003, pp. 2-3.

<sup>41</sup> GUTMANN, Francis: *Négociations informelles et exploratoires hispano-américaines sur la révision de l'Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération du 2 juillet 1982*, 27 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.



En este sentido, y en referencia fundamentalmente a la segunda afirmación, podríamos destacar el informe elaborado por el embajador francés en Madrid, Pierre Guidoni, tras la reunión mantenida por él, por el resto de los embajadores de los países de la Alianza Atlántica, de Japón, de Australia y de Nueva Zelanda en Madrid, así como por Enders y Mac Farlane, embajador y director de Europa Occidental del Departamento de Estado norteamericano, respectivamente. En el citado informe, se hacía una recapitulación de la valoración que los representantes estadounidenses habían hecho de la visita de Estado de Ronald Reagan a Madrid en mayo de 1985, refiriéndose a ella como un fracaso por tres motivos: mala organización del viaje por parte española; fuerte antiamericanismo de la opinión pública; y falta de entendimiento político con el Ejecutivo socialista.

En lo que respecta al primer motivo, Thomas Enders culpó a los servicios de Presidencia de la ligereza con la que fue planteada la visita, si bien es cierto que el “olvido” en la inclusión del programa de cuestiones tales como el paso del presidente norteamericano por el Ayuntamiento de Madrid o el Congreso de los Diputados, destinos habituales en visitas oficiales de este tipo, fue algo consensuado por ambas partes.<sup>42</sup>

Más razón tenía Enders en presentar la visita como un fracaso desde el punto de vista de la opinión pública española, que hizo gala de un profundo, y en ocasiones, violento antiamericanismo.<sup>43</sup> La opinión del diplomático estadounidense, compartida, por otra parte, por el Gobierno español –tal y como pudo confirmar el propio Guidoni–, estaba esta vez bien fundamentada. En efecto, las multitudinarias manifestaciones convocadas a lo largo del país, en las que se llegaron a congregarse hasta más de 200.000 personas –siendo estos los casos de Madrid y Barcelona–, no solo recogieron posturas pacifistas y neutralistas, sino también actitudes marcadamente antiamericanistas. Así, si bien la manifestación madrileña estaba encabezada por una pancarta en la que podía leerse “Reagan lo que Reagan, OTAN no. Bases fuera. Neutralidad”, uno de los eslóganes más repetidos fue el de “Indios al poder, yanquis a la reserva”, siendo frecuentes, además, ver a personas con unas camisetas que eran vendidas en la misma manifestación y que

---

<sup>42</sup> FEO, Julio: *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993, pp. 393-399.

<sup>43</sup> En torno al antiamericanismo en España: SEREGNI, Alessandro: *El antimericanismo español*, Madrid, Síntesis, 2007; FERNÁNDEZ DE MIGUEL, Daniel: *El enemigo yanqui: las raíces conservadoras del antiamericanismo español*, Pamplona, Genuève, 2013; o LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo y GARCÍA GUTIÉRREZ, Cristina Luz: “Terrorismo antiamericano en España y Chile (1970-1990): un análisis comparado”, *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 11, núm. 1, 2017, pp. 75-87.

llevaban escrita la palabra “bienvenido” con una foto de Ronald Reagan atravesado por una bala como imagen de fondo. Mensajes como este último, de carácter ciertamente agresivo, tuvieron su correlación en acciones tan condenables como el asalto a la sede de Alianza Popular, sobre la que se lanzaron cócteles molotov y sobre la que se pintaron mensajes como “ETA, mátalos” y “Fraga al agujero como Franco y Carrero”, o los intentos de asalto a la embajada americana en Madrid y al consulado estadounidense en Barcelona, del que se llegó incluso a romper la puerta de entrada.<sup>44</sup>

En cuanto a la última razón aludida por Enders para explicar el fracaso de la visita de Reagan a España, la falta de entendimiento político, esta no podría atribuirse exclusivamente a la cuestión de las bases, sino que debería ser encuadrada en un marco más general. A este respecto, lo que criticó el embajador estadounidense fue lo que, a su modo de ver, fue un mensaje confuso y contradictorio por parte de las autoridades españolas: tanto desde el punto de vista de sus relaciones con Latinoamérica y de su postura con respecto a Nicaragua –país sobre el que se desarrolló un auténtico diálogo de sordos, pese a que posteriormente se afirmara públicamente que compartían el mismo objetivo final–;<sup>45</sup> como desde sus posiciones en relación al CoCom, una organización destinada al control de la exportación de tecnología de doble uso en torno a la que Estados Unidos trataba de presionar a España para que se integrara definitivamente en ella, al tiempo que España trataba convencer a Estados Unidos de que aceptara alguna de las alternativas propuestas por el Ejecutivo socialista para evitar dicha incorporación.<sup>46</sup> Evidentemente, la petición de reducción del nivel de fuerzas y de instalaciones de apoyo estaba también entre las razones de la decepción norteamericana, pero no tanto por la reducción en sí misma, sino por el hecho de que, desde la administración estadounidense, se hubiera tenido la impresión de que el Gobierno de

---

<sup>44</sup> GARCÍA, Rocío: “Decenas de miles de personas participaron en Madrid en la marcha contra la visita del presidente de EEUU”, *El País*, 6 de mayo de 1985; y GUIDONI, Pierre: *Manifestations hostiles et sondages défavorables à a veille de l’arrivée de M. Reagan à Madrid*, 6 de mayo de 1985, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-USA”.

<sup>45</sup> Las relaciones de España con Latinoamérica durante estos años fueron abordadas, fundamentalmente, desde el plano de los derechos humanos y no tanto desde el de la política de seguridad. A este respecto, véase: ARENAL, Celestino del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994; FAZIO, Hugo: “América Latina en la política exterior de España”, *Historia Crítica*, núm. 20, 2001, pp. 50-77; ARENAL, Celestino: *Política exterior de España y relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid, Fundación Carolina, 2011; o MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio y GARCÍA GUTIÉRREZ, Cristina Luz: “Derechos humanos y política exterior: teoría y práctica del proyecto socialista”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 295-314.

<sup>46</sup> Esta cuestión será desarrollada más detenidamente en el capítulo IX de la investigación.

González quisiera vincular la renegociación del acuerdo con la cuestión del referéndum; asuntos, desde su punto de vista, totalmente diferentes.<sup>47</sup>

En cualquier caso, ¿cómo es posible que Estados Unidos, en sus informes sobre la visita de Estado de Reagan a Madrid, dejara en un segundo plano un asunto de tanta relevancia como el de la petición de reducción de sus fuerzas en España? Sin desmerecer la posibilidad de la elaboración de unos imprecisos análisis por parte de los servicios de inteligencia y de la embajada norteamericanos, aspecto sobre el que ahondaremos con posterioridad, consideramos que, en función de la documentación consultada, hubo más razones que explican por qué Estados Unidos apenas tomó como un objetivo real la propuesta socialista de la retirada del suelo español de un cierto número de tropas norteamericanas.

Esta última afirmación podría sorprender teniendo en cuenta la firmeza con la que, al parecer, Morán se presentó frente a su homólogo americano en la reunión mantenida por ambos el 6 de mayo, y la claridad con la que, de hecho, declaró públicamente las intenciones socialistas respecto a las relaciones con Estados Unidos tras su encuentro con Shultz, subrayando que “nuestro objetivo político es la reducción”.<sup>48</sup> No obstante, hay que tener en cuenta que, desde la administración norteamericana, las declaraciones de Fernando Morán siempre se solían supeditar a las que pudiera realizar, sobre la misma cuestión, el presidente Felipe González. Como se señalara en un documento de la CIA, la última palabra en los asuntos de verdadera importancia de la política exterior –OTAN, relaciones con Estados Unidos, etc.– la tenía González, de tendencia política mucho más moderada y próxima a los intereses estadounidenses que la de Morán, al que calificaban como el “más izquierdista y doctrinario” del gabinete y a quien consideraban que solo había sido elegido para dirigir la cartera de Exteriores por su conocimiento sobre el Mediterráneo y el Norte de África.<sup>49</sup>

Si bien este evidente menosprecio hacia la figura e importancia de Morán no dejara de ser cierto más que a un nivel muy superficial, sí ayuda a entender por qué, durante estas reuniones, los análisis norteamericanos se centraron más en las declaraciones de González, las cuales –y aquí va el grueso de la respuesta a la primera de las dos

---

<sup>47</sup> GUIDONI, Pierre: *Après la visite du président Reagan : impressions américaines*, 6 de mayo de 1985, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-USA”.

<sup>48</sup> VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 476-477.

<sup>49</sup> *Spain-NATO: Coming to Grips with Membership*, febrero de 1984, CREST. En torno a la imagen norteamericana sobre Fernando Morán, véase el punto 3 del capítulo III de esta investigación.

afirmaciones lanzadas con anterioridad– no fueron tan nítidas como se ha planteado desde el relato socialista.

En este sentido, el hecho de que Felipe González, durante la reunión mantenida con Ronald Reagan el 6 de mayo de 1985, le dijera “haz un gesto, si no perdemos el referéndum”,<sup>50</sup> contribuye a reforzar esta hipótesis. En efecto, y aunque fuera por tratar de darle la vuelta al resultado en un, por entonces, todavía no convocado referéndum sobre la permanencia en la OTAN, por minimizar la reacción negativa que entre los norteamericanos podría generar el anuncio de la reducción de sus fuerzas en España, o por las dos cosas, el caso es que González pareció presentar el asunto de la renegociación del Convenio de 1982 más como una táctica con la que disminuir el coste político que para el presidente español supondría el apoyo a la permanencia en la Alianza Atlántica, que como un objetivo en sí mismo.

Así lo entendieron desde la CIA,<sup>51</sup> que no solamente se basó en lo sugerido durante la reunión entre González y Reagan, sino también en lo referido en la de Shultz con el propio presidente español, en octubre de 1985. Esta última reunión abordó cuestiones tan dispares como la entrada de España al CoCom o el desequilibrio en la balanza comercial entre los dos países, pero tuvo como asuntos centrales el referéndum sobre la OTAN y la reducción de fuerzas norteamericanas; asuntos que, nuevamente, se volvieron a presentar de forma conjunta, a pesar de que González empezara la reunión señalando que quería ser franco para evitar malentendidos.

De esta forma, el jefe de Gobierno español comenzó indicando que no dudaba de la amistad entre los dos países y que su compromiso era el de contribuir a la defensa colectiva de Occidente, por lo que no tenía ninguna intención de eliminar la presencia militar americana instalada en España. También consideraba que sus Fuerzas Armadas empezaban a tener un papel más protagonista en el exterior y que, por lo tanto, debía de existir una relación de confianza mutua entre los dos Estados a la hora de resolver sus problemas –en referencia a la cuestión del referéndum–. Shultz admitió estar de acuerdo en ello y reconoció que el referéndum era un asunto que concernía exclusivamente a España, aunque al mismo tiempo señalaba que un resultado negativo podría afectar a

---

<sup>50</sup> GUIDONI, Pierre: *Après la visite du président Reagan : impressions américaines*, 6 de mayo de 1985, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-USA”.

<sup>51</sup> *European Review*, 7 agosto de 1985, CREST; y KOLT, George: *Spain-NATO membership*, 26 de diciembre de 1984, CREST.

todo el sistema de seguridad occidental, por lo que consideraba que lo más inteligente sería integrar dicha cuestión en un marco más global, como pudiera ser el de las elecciones generales.

González, por su parte, aunque no difirió en lo propuesto por Shultz, también pensaba que la opinión pública española quería votar de forma separada sobre este aspecto y que, del mismo modo que había conseguido obtener el respaldo del Parlamento, también lo podría hacer a largo plazo con la ciudadanía. Sin embargo, González creía que, para conseguirlo, necesitaba la ayuda estadounidense; y es por ello que les animaba a elaborar una declaración conjunta en la que se pusiera de relieve el papel de cada uno de los dos países en la defensa de Occidente, al tiempo que se expresara, por parte estadounidense, la confianza en el programa socialista de seguridad. En cualquier caso, González dejaba claro que no les pedía una decisión inmediata sobre las facilidades en las instalaciones de apoyo, ni tampoco sobre las tropas americanas en el territorio español.<sup>52</sup>

A pesar de las dudas y del ciertamente ambiguo mensaje de González, George Shultz finalmente accedió a las peticiones españolas y, como ya hemos indicado con anterioridad, ambos países acabaron firmando una declaración en la que se señalaba que los dos Estados se comprometerían a iniciar una serie de conversaciones informales en las que insertar la renegociación del Convenio de 1982 en un estudio más general, en el que se abordaran las capacidades de cada país para defender el sistema de seguridad occidental.

Las dudas de Shultz para dar luz verde a la declaración conjunta, como posteriormente apuntara George Kolt, director del *National Intelligence Council* (NIC) en Europa, probablemente estuvieran fundadas en dos temores: que las autoridades españolas pudieran utilizar la declaración como un compromiso por parte de Estados Unidos para reducir la presencia americana en España, una vez que se ganara el referéndum –lo que, por otra parte, demuestra que la reducción no fue un asunto que no se valorara desde la posición estadounidense–; y, muy especialmente, que la declaración no consiguiera cambiar la opinión de una ciudadanía que, hasta entonces, había mantenido una posición firme respecto a la OTAN, llegando incluso a afirmar que, lejos

---

<sup>52</sup> SHULTZ, George: *Secretary's Meeting with Spanish Prime Minister Felipe Gonzalez*, 26 de septiembre de 1985, CREST.

de apoyar a González, lo que había que hacer era presionarle para que finalmente no convocara el referéndum.<sup>53</sup>

Por lo tanto, mensajes tan ambiguos como el de González y hechos tan evidentes como que se hablara de la necesidad de renegociar el acuerdo bilateral vigente como consecuencia de los cambios estratégicos acaecidos –integración en la OTAN–, cuando todavía no se había celebrado el referéndum sobre la permanencia en la Alianza –cuyas previsiones, además, se orientaban hacia el sentido contrario– hacen comprender por qué los análisis estadounidenses sobre las peticiones españolas de reducción de las tropas americanas se entendieran, al menos inicialmente, más como una táctica política del Gobierno socialista para ganar el referéndum y disminuir el impacto político del mismo sobre su equipo, que como un objetivo real en sí mismo.

En resumen, resulta evidente que España trató, desde que Reagan visitara Madrid a comienzos de mayo de 1985, de hacer saber a Estados Unidos la necesidad de reducir su presencia sobre el suelo español. Pero resulta igualmente cierto que esta posición no fue tan bien definida inicialmente como se ha querido plantear desde el relato socialista. No obstante, esto no debe eximir de responsabilidad a Estados Unidos, desde sus servicios de inteligencia hasta el propio Ejecutivo, pasando, sobre todo, por su embajada en Madrid. A este respecto, muchos de los protagonistas socialistas que han relatado su visión sobre las negociaciones con Estados Unidos, han criticado los informes transmitidos a Washington por parte de su embajador en España, Thomas O. Enders, por no ajustarse a la realidad. Así, Julio Feo, secretario general de la Presidencia del Gobierno hasta 1987, afirmó que Enders “tampoco creyó nunca lo que se le decía, por ejemplo, respecto a la futura negociación del Convenio bilateral. Siempre creyó que lo que se le decía eran posiciones negociadoras, es decir, que cuando llegara el momento de la verdad daríamos marcha atrás”.<sup>54</sup> Fernando Morán y José Manuel Allendesalazar

---

<sup>53</sup> *Ibíd.* En este sentido, es interesante subrayar que Estados Unidos consideraba que el Gobierno español sobreestimaba –intencionadamente, para aminorar los costes políticos del referéndum– la preocupación de la opinión pública sobre la cuestión de las bases militares norteamericanas; asunto que, siempre según la visión norteamericana, apenas había tenido relevancia en el debate político español y que no era ni mucho menos un elemento determinante en las elecciones. Es por ello que pensaban que asociar el plebiscito a la negociación bilateral con Estados Unidos reavivaba una cuestión que, hasta entonces, había permanecido en un segundo plano. *Spain: Spanish goals and strategy in the bilateral security talks*, 13 de agosto de 1986, CREST; y *European review*, 7 de agosto de 1985, CREST, informe que contenía un subapartado cuyo título representa muy gráficamente esta perspectiva: “*Kicking a Sleeping Dog: The US Military Presence Becomes an Issue*”.

<sup>54</sup> FEO, Julio: *Aquellos años...*, p. 338.

–director general de política exterior para América del Norte y Pacífico hasta 1985– han opinado en la misma dirección.<sup>55</sup>

En todo caso, como decimos, las deficiencias en los análisis norteamericanos no solamente deben ser atribuidas a su embajada en Madrid. Por norma general, y pese a una cierta imprecisión por parte de España, y muy especialmente de González, la administración estadounidense en su conjunto apenas valoró una posibilidad –la de la intención socialista de reducir las tropas norteamericanas– que, en mayor o menor medida, ya había sido explicitada en el Decálogo –tercer punto–, en los términos asociados a la pregunta del referéndum –tercera pregunta– y en las distintas reuniones y conferencias de prensa convocadas a lo largo de 1985.<sup>56</sup>

### **3.2.2. Las sesiones informales previas a la negociación (octubre-diciembre de 1985)**

#### **a) La primera sesión: 23-25 de octubre de 1985**

Las conversaciones informales entre España y Estados Unidos para abordar el futuro de las bases americanas en España comenzaron los días 23 y 25 de octubre de 1985. En un ambiente cordial y distendido, las dos delegaciones, presididas por el embajador de Estados Unidos en España, Thomas O. Enders, por un lado, y por el entonces secretario general de política exterior, Máximo Cajal, por el otro,<sup>57</sup> presentaron y discutieron sus

---

<sup>55</sup> MORÁN, Fernando: *España en su...*, pp. 248-255; y ALLENDESALAZAR, José Manuel: “España y EEUU en el siglo XX”, *Política exterior*, vol. 15, núm. 81, 2001, pp. 136-150.

<sup>56</sup> Buen ejemplo de ello es el informe de la CIA: *Spain: Spanish goals and strategy in the bilateral security talks*, 13 de agosto de 1986, CREST. Elaborado antes de la primera ronda negociadora, celebrada el 10 de julio de 1986, se afirmaba “que las presiones del Gobierno español son reales, pero no tanto como Madrid nos hace creer”. Posteriormente, se indicaba que sería probable que los detractores de la presencia norteamericana en España exigieran la retirada de Estados Unidos de Torrejón, pero que González trataría de convencerles de la imposibilidad de llevar a cabo tal maniobra, dada la importancia del ala de caza táctica en el sistema de seguridad occidental.

<sup>57</sup> Integraban la delegación española: Máximo Cajal, jefe de la delegación española; Gabriel Mañueco, embajador español en Washington; Eudaldo Mirapeix, director general de Política Exterior para América del Norte y Asia; Julio Albi, subdirector de la mencionada dirección general del ministerio de Asuntos Exteriores; Gaspar Díaz Blanco, secretario español del consejo hispano-norteamericano; Carlos Miranda, asesor diplomático de Narcís Serra; Juan Leña, consejero diplomático de la Presidencia del Gobierno; el general José Rodrigo; el general José Duret; y el teniente coronel Juan Martínez Esparza. También participó de forma directa Aurelio Pérez Giralda, como director de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de la Presidencia, primero, y del Gabinete de Análisis y Previsión, poco más tarde.

Por su parte, al embajador americano, Thomas O. Enders, le acompañaron personal de su embajada y de los departamentos de Defensa, de Estado, del mando militar norteamericano en Europa y de la Oficina de Política Internacional de Seguridad. GUTMANN, Francis: *Négociations informelles et exploratoires hispano-américaines sur la révision de l'Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération du 2 juillet*

respectivas perspectivas y posiciones en torno a las instalaciones de apoyo norteamericanas.

Del lado español, Máximo Cajal trató de explicar que su Gobierno aspiraba a conseguir, por medio del diálogo y el acuerdo, unas relaciones más igualitarias y equilibradas con Estados Unidos. Hechos como la democratización del país y el consiguiente incremento del peso de la opinión pública en la toma de decisiones del Ejecutivo, el aumento de la capacidad militar de las Fuerzas Armadas españolas y su acceso a la OTAN, o la invariabilidad de la presencia americana en España desde que se firmaran los Pactos de Madrid en 1953, hacían necesaria una actualización de las relaciones que, sin afectar a la seguridad mutua de ambos países y de Occidente, permitiera la reducción de forma gradual de las fuerzas americanas instaladas en España.

Por su parte, la delegación americana expuso que la evaluación del rol y misiones de las fuerzas estadounidenses en España había sido elaborada, inicialmente, en 1953 y actualizada, por última vez, en 1982. En cualquier caso, sus misiones apenas habían variado con el tiempo, consistentes en el despliegue rápido de fuerzas de intervención hacia Europa central y en el apoyo a la Sexta Flota, encargada de neutralizar la fuerza naval soviética en el Mediterráneo y de mantener el control sobre el Magreb, Oriente Próximo y el Mar Negro, puesto que, a su modo de ver, el sistema de seguridad occidental no debía ser circunscrito exclusivamente al perímetro continental europeo. Consiguientemente, la evaluación que España pudiera hacer sobre las misiones a asumir por sus Fuerzas Armadas y las de los Estados Unidos debiera ser acorde, en todo caso, con el mantenimiento del sistema de seguridad de Occidente.<sup>58</sup>

Tras la exposición de las perspectivas sobre las bases de cada una de las delegaciones, y ya en el segundo día de conversaciones, España y Estados Unidos discutieron sobre las diferencias que separaban a uno y a otro país. La delegación española criticó que, en su presentación, Estados Unidos no hubiera siquiera mencionado la posibilidad de reducir sus fuerzas sobre el territorio español y que no

---

1982, 27 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>58</sup> HERVEY, R. B. R., *Spanish defence policy*, 4 de noviembre de 1985, Caja FCO 46/4465, Carpeta “Spain and NATO. Part D”; *Discussions hispano-américaines au sujet de la renégociation des modalités de la présence américaine en Espagne*, 20 de noviembre de 1985, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”; y VAN HEUVEN: *US-Spanish negotiations*, octubre de 1985, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.



valorara una revisión de su presencia en España, que se había mostrado invariable desde 1953, a pesar de la mejora de las capacidades militares de sus Fuerzas Armadas, de su integración en la Alianza Atlántica y de la democratización del país. Mientras, Enders replicó que la estructura y números de las fuerzas americanas en España había ido cambiando sustancialmente con los años, poniendo como ejemplo la retirada del *Strategic Air Command* tras el Tratado de 1976. Asimismo, recordó que, aunque el Ejército español había mejorado en sus prestaciones, también lo había hecho el de la Unión Soviética. Aun con ello, afirmaba haber tomado nota de las alusiones españolas acerca de las reducciones de tropas.

En definitiva, la primera de las sesiones informales de discusión sobre las bases norteamericanas en España apenas sirvió para evidenciar las enormes diferencias y tan distintas concepciones que separaban a unos y a otros, con una perspectiva mucho más política por parte española –que le animaba a exigir una reducción de las tropas norteamericanas instaladas en territorio español, aunque sin concretar nada al respecto–, y un punto de vista mucho más estratégico por el lado americano –que le hacía defender, por encima de todo, el mantenimiento de la seguridad occidental–.<sup>59</sup>

En estas circunstancias, las conclusiones de la reunión acordadas por ambas partes apenas pudieron ir más allá de señalar generalidades, que podían ser interpretadas de un modo u otro según los intereses de cada una de las delegaciones. A saber: establecimiento de un marco de estudio dentro del que considerar las relaciones bilaterales y multilaterales; apuesta decidida por la permanencia en la OTAN y la presencia estadounidense en España; mantenimiento del nivel de seguridad en Occidente; e incorporación de la amenaza estratégica a España en el marco bilateral y multilateral de la seguridad.

En el mismo sentido discurrió la declaración conjunta presentada sobre el encuentro, en la que se señalaba que las dos delegaciones se habían puesto de acuerdo para realizar una serie de estudios que serían discutidos en una sesión de trabajo en diciembre de 1985 y en los que, por un lado, Estados Unidos debería analizar la contribución de las fuerzas norteamericanas estacionadas en España a la seguridad europea y occidental, así como sus necesidades para cumplir este imperativo, y, por el otro, España debería

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*

estudiar su contribución a la seguridad europea y occidental, así como sus implicaciones sobre la presencia militar norteamericana en su territorio.<sup>60</sup>

Las valoraciones internas de España posteriores a la reunión fueron, por lo general, satisfactorias, ya que creían haber cumplido con su objetivo de plantear la cuestión de la disminución de fuerzas norteamericanas sobre su suelo, si bien eran conscientes de la dificultad que supondría convencer a Estados Unidos sobre este aspecto. Por su parte, aunque la delegación norteamericana tomó nota de las exigencias del Gobierno socialista, advirtiendo que “tendríamos que empezar a ver más allá del referéndum, incluso asumiendo que este se pierda”,<sup>61</sup> la realidad es que sus interpretaciones sobre la reunión del 23 y 25 de octubre se analizaron más bien en clave referéndum. Es más, la gran duda que les suscitaron las discusiones fue si el hecho de acceder a las peticiones españolas de reducción de sus fuerzas se podría convertir en un elemento diferencial o no para el plebiscito de marzo de 1986. A este respecto, y teniendo en cuenta los antecedentes históricos de la relación –Pactos de Madrid de 1953–, la concepción española de que la presencia americana en España no suponía un incremento de la seguridad para el país y la firmeza de la opinión pública en su oposición a la OTAN, la delegación americana advirtió que cualquier anuncio que pudiera hacer creer que Estados Unidos se mostraría favorable al cierre de las bases de Torrejón o Zaragoza no haría cambiar el resultado del referéndum; de ahí que desaconsejaban comprometerse con algo que, realmente, no tenían pensado negociar.<sup>62</sup> En resumen, la inmediatez e incertidumbre del referéndum provocaron que Estados Unidos incluyera el asunto de las reducciones como una opción más dentro de todas las variables que se pudieran considerar en la renegociación del Convenio de 1982, pero no como una prioridad, tal y como la delegación española deseaba que lo hicieran.

---

<sup>60</sup> GUTMANN, Francis: *Négociations informelles et exploratoires hispano-américaines sur la révision de l'Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération du 2 juillet 1982*, 27 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>61</sup> Así lo afirmaba el entonces director de la Oficina de Asuntos de Europa Occidental del Departamento de Estado, Marten Van Heuven (1984-1987). VAN HEUVEN, Marten: *US-Spanish negotiations*, octubre de 1985, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”. Sobre este diplomático, es interesante consultar la entrevista concedida en 2003 a la *Association for Diplomatic Studies and Training*, una organización sin ánimo de lucro que cuenta con la mayor colección del mundo de testimonios orales sobre la historia de la diplomacia de Estados Unidos –*Foreign Affairs Oral History Project*–. Entre otras cuestiones, en la mencionada entrevista, Van Heuven analiza la forma de abordar la negociación aquí analizada por parte de los dos embajadores norteamericanos que participaron en ella, Thomas Enders y Reginald Bartholomew. KENNEDY, Charles S.: *Interview to Marten Van Heuven*, Arlington, Association for Diplomatic Studies and Training (en adelante, ADST), 2015. Disponible en línea: <https://adst.org/wp-content/uploads/2013/12/Van-Heuven-Marten.pdf> [22/06/2019].

<sup>62</sup> VAN HEUVEN, Marten: *US-Spanish negotiations*, octubre de 1985, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

#### b) La segunda sesión: 9-10 de diciembre de 1985

En estas circunstancias, es comprensible que los documentos sobre la contribución de ambos países al mantenimiento de la seguridad en España y Occidente, entregados por cada una de las delegaciones en la reunión celebrada en Madrid los días 9 y 10 de diciembre, fueran tan diferentes.

El documento americano, desarrollado a partir de distintos informes elaborados en el seno de la Alianza Atlántica, focalizaba su centro de atención en la amenaza que para España y Europa representaba la Unión Soviética. De hecho, según la versión estadounidense, la agresiva y expansionista política soviética fue el principal motivo que explicaba el nacimiento de la OTAN y la firma de los tres acuerdos ejecutivos firmados con Francisco Franco en 1953. El rechazo de algunos países a la incorporación de España a la Alianza Atlántica hizo necesaria la firma de unos acuerdos bilaterales que, por medio de Estados Unidos, permitieran a Europa hacer uso del territorio español para poder ofrecer más profundidad al boque aliado; permitir el despliegue rápido de las tropas norteamericanas ante un eventual ataque soviético; apoyar a otras fuerzas en el Atlántico, el Mediterráneo y, en general, en el flanco Sur de la Alianza; y disuadir el aventurismo soviético fuera de zona, favoreciendo así la estabilidad en regiones como Oriente Medio, África del Norte o el Sudeste asiático.

Igualmente, y de forma más concreta, la delegación estadounidense repasaba en el citado documento las misiones de sus fuerzas en España. En cuanto a la misión más polémica para los españoles –la del ala táctica 401, instalada en la ciudad madrileña de Torrejón de Ardoz–, Estados Unidos justificaba su presencia en función de la necesidad de contar con un equipo táctico de combate lo suficientemente preparado y moderno como para poder desarrollar operaciones de la OTAN de despliegue avanzado y poder completar así la respuesta flexible del SACEUR.<sup>63</sup>

En definitiva, según el documento norteamericano, la presencia estadounidense en España era un elemento vital para la disuasión occidental frente al enemigo soviético.

---

<sup>63</sup> La respuesta flexible o graduada pretendía responder a cada amenaza o agresión con una respuesta proporcionada a la naturaleza de aquella, con el objeto de dominar el proceso de escalada y conducir al adversario a contenerse en sus intenciones o a negociar. Este tipo de estrategia comenzó a desarrollarse desde la década de los setenta en organizaciones militares como la OTAN como respuesta a escenarios muy concretos y definidos, como lo fue el caso de los “euromisiles”. IZQUIERDO ECHEVARRÍA, Luis y DÁVARA RODRÍGUEZ, Fernando: “La estrategia nuclear norteamericana”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 63, 1993, pp. 85-132.

Por lo tanto, cualquier reducción de sus fuerzas debería de evitarse, dado que, en caso contrario, se aumentaría la vulnerabilidad de las líneas marítimas y aéreas de la Alianza, así como la falta de profundidad del teatro europeo.<sup>64</sup>

Por su parte, el documento entregado por la delegación española –titulado “Sobre la contribución de España a la seguridad colectiva y sus implicaciones para la presencia militar norteamericana”– pretendía razonar el principal objetivo del Gobierno socialista: abordar la cuestión de la presencia militar estadounidense en España desde una perspectiva más política –tendente a la reducción de las tropas americanas– que militar. El mencionado documento comenzaba haciendo alusión a los Pactos de Madrid y a los desequilibrios que, desde entonces, y pese a los avances conseguidos con los años, todavía persistían en la relación defensiva mantenida por ambos países. El más importante de ellos era el concepto en que estas estaban planteadas, “bases a cambio de ayuda”, ya que el valor de ceder territorio nacional no era suficientemente compensado con ayuda económica y militar.<sup>65</sup> Pero, además, desde la perspectiva española, los anteriores acuerdos tampoco habían permitido cubrir todas las amenazas españolas: tanto las procedentes de tierra –en la frontera de los Pirineos, en caso de la ruptura del frente central–, como las procedentes del Sur –ya fueran las del Norte de África, las del estrecho de Gibraltar, las del Atlántico o las motivadas por la acción aeronaval de la Unión Soviética en el Mediterráneo–.

En cuanto a las misiones que Estados Unidos debiera cumplir en España, estas coincidían en gran medida con las presentadas por Estados Unidos –a excepción de las misiones fuera de zona–, destacándose el papel del territorio español como zona de despliegue rápido, de retaguardia terrestre y como plataforma de vanguardia en el ámbito aeronaval. En todo caso, se remarcaba que todas las misiones que pudiera realizar Estados Unidos desde España se deberían realizar atendiendo, siempre, a las capacidades, necesidades e intereses estratégicos nacionales. Es por esta razón por la

---

<sup>64</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 160-163.

<sup>65</sup> Aunque el hecho de desvincular la relación bilateral defensiva de la del resto de materias –económica, cultural, etc.– se trataba de una cuestión que, con anterioridad, ya se había advertido que era necesario abordar, esta fue la primera ocasión en la que se planteaba de forma seria. En este sentido, es especialmente interesante el informe elaborado en marzo de 1980 por el subdirector general para Asuntos de Seguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Carlos Fernández Espeso, donde ya se subrayaba la necesidad de cumplir con este objetivo, que, sin embargo, y como decimos, no se formalizó hasta 1988: “No pretender que haya un solo Convenio en el que se mezcle todo. El contenido de las relaciones bilaterales es heterogéneo. A cada materia su Convenio. En especial, no englobar la defensa con lo demás”. Visto en LINARES SEIRUL-LO, Ángel: *La política de seguridad...*, pp. 661-666.

que, en vista, además, de la presencia española en la Alianza y de la modernización de sus Fuerzas Armadas, era necesario un reajuste de cargas, de riesgos y de servidumbres, que todavía se arrastraban desde 1953.<sup>66</sup>

En resumen, los documentos presentados venían a confirmar las diferencias de base con las que se plantearon las conversaciones, primero, y las negociaciones, después. Por un lado, el Gobierno socialista consideraba que las discusiones debían desarrollarse desde una perspectiva eminentemente política, abogando por: 1) acabar con los desequilibrios generados tras los pactos con Franco, que tenían sus más visibles resquicios en el concepto de “bases a cambio de ayuda”, en la proximidad a ciertas capitales de algunas de las bases de utilización conjunta y en el alto número de tropas extranjeras instaladas en el país; y 2) desarrollar una perspectiva de la seguridad más próxima a los intereses nacionales –amenazas restringidas al Norte de África y al marco geográfico de la OTAN–. Por el otro, Estados Unidos quería plantear las negociaciones desde un punto de vista esencialmente estratégico, aludiendo a la necesidad de mantener la capacidad defensiva de la Alianza y asumiendo la utilidad de las bases en un marco más global, que permitiera disuadir la amenaza comunista en todo el mundo, incluso fuera de la zona OTAN.

Así se explican, por ejemplo, las diferencias encontradas en las valoraciones internas realizadas por cada uno de las dos delegaciones con respecto al documento entregado por la otra parte negociadora. Para España, la evaluación de la amenaza americana era, a todas luces, exagerada. Estados Unidos trató de intimidar a la delegación española con el potencial militar soviético, presentando en su documento toda una serie de datos sobre el mismo. Pero, como dijera el propio Máximo Cajal:

“Los misiles AS-15, SS-20, SS-X-24, SS-NX-23, LRCM; los submarinos clases *Delta*, *Typhoon*, *Sierra*, *AKULA*; los cruceros *Kiev*, *Kirov* y *Slava*; los destructores *Udaloy* y *Sovremenniy*; los bombarderos *Backfire* y *Fencer*, junto con los cazabombarderos *Fulcrum* y *Flanker*; los aviones de ataque a tierra *Frogfoot*, y los portadores de misiles *Bear-H* y *Blackjack*, no acabaron de impresionarnos. Tampoco las 250 divisiones del Pacto de Varsovia, sus más de 60.000 carros de combate y los 13.00 aviones que les daban cobertura”.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 160-163.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 164.

Efectivamente, los americanos solían exagerar la capacidad militar de la Unión Soviética. Como también indicara un representante británico a este respecto: “*they tend to be grossly over long, turgid and flabby and to include the kitchen sink*”.<sup>68</sup>

Mientras, Estados Unidos calificó el documento español como “más conceptual” que detallado y basado en argumentos más políticos que militares, entendiendo la petición española de reducción de fuerzas como una injusta compensación por su permanencia en la OTAN.<sup>69</sup>

Sobre estas diferencias se acordó una declaración que, como ya ocurriera en anteriores ocasiones, se acabó por convertir en motivo de polémica según las interpretaciones de unos y otros, reforzándose, así, las posiciones observadas en las reuniones informales de octubre y diciembre de 1985. De este modo, la declaración anunciaba que las negociaciones para renovar el Convenio de 1982 se iniciarían a lo largo del primer semestre de 1986, destacándose que uno de los objetivos “será ajustar la presencia militar norteamericana al nivel que estimen necesario”. Asimismo, se señalaba que estos ajustes “implicarán una disminución escalonada de la presencia militar norteamericana en España basada en la asunción por las Fuerzas Armadas españolas de determinadas responsabilidades y misiones realizadas en la actualidad por las fuerzas armadas de Estados Unidos en España, manteniéndose la capacidad global defensiva y el nivel de seguridad para ambos países y sus aliados”.<sup>70</sup>

La declaración, a su vez, se complementaba con un documento –un *non-paper*– que no trascendió a la escena pública, pero que era igualmente importante, ya que en el mismo se advertía que la negociación: 1) se supeditaba a la permanencia de España en la OTAN; 2) se realizaría, en cualquier caso, tras la celebración del referéndum; y 3) obligaría a España a asumir nuevas misiones a las ya realizadas en la defensa colectiva.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> GOZNEY, R. H. T., *US-Spanish talks about the bases, 9/10 December*, diciembre de 1985, NAUK, Caja FCO 44/4465, Carpeta “Spain and NATO. Part D”. A pesar de que a lo largo de la investigación nos hemos esforzado por traducir al español la gran mayoría de las citas extranjeras aportadas, considerábase que, en este caso, una traducción no podría reflejar con suficiente fuerza lo expresado en la lengua original.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *U.S.-Spanish Joint Statement on Security*, 10 de diciembre de 1985, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>71</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 165-166.

Estados Unidos aseguró en sus informes internos que la declaración cumplía con sus cinco requerimientos previstos: 1) el nivel general de la seguridad aliada no sería reducida; 2) las reducciones de fuerzas americanas dependerían de si España se quedaba en la OTAN y asumía responsabilidades adicionales; 3) la declaración no proveería las reducciones como conclusión ineludible; 4) las negociaciones tendrían lugar después del referéndum; y 5) el acuerdo hispano americano sería renovado.<sup>72</sup> Mientras, para España, su delegación había conseguido que Estados Unidos cediera algo de terreno al aceptar el principio de reducción.

Por lo tanto, ¿cómo es posible que, a pesar de sus diferentes impresiones sobre cómo y en qué sentido debieran orientarse las negociaciones, ambos concluyeran que la declaración favorecía sus intereses? Como decimos, la razón de todo ello se encuentra en la utilización que, a partir de entonces, hicieron cada una de las delegaciones de la declaración. Así, si España insistió, desde el inicio de las negociaciones, en que Estados Unidos se había comprometido a disminuir su nivel de fuerzas en España, al acordar en diciembre de 1985 que los ajustes “implicarán una disminución escalonada de la presencia militar norteamericana en España basada en la asunción por las Fuerzas Armadas españolas de determinadas responsabilidades y misiones realizadas en la actualidad por las fuerzas armadas de Estados Unidos en España”, Estados Unidos replicó que su Gobierno había aceptado la reducción, siempre que se mantuviera “la capacidad global defensiva y el nivel de seguridad para ambos países y sus aliados”, frase que concluía la sentencia previamente señalada por España.<sup>73</sup>

### **3.2.3. La victoria en el referéndum: el fortalecimiento de la posición española antes del inicio formal de las negociaciones**

Sobre este diálogo de sordos se iniciaron, en julio de 1986, las negociaciones entre Estados Unidos y España para la renovación del Convenio de 1982. No obstante, antes de ello se produjo un acontecimiento que determinó la posición negociadora de las dos partes: el referéndum sobre la permanencia en la OTAN. En efecto, el plebiscito

---

<sup>72</sup> GOZNEY, R. H. T., *US-Spanish talks about the bases, 9/10 December*, diciembre de 1985, NAUK, Caja FCO 44/4465, Carpeta “Spain and NATO. Part D”; y *U.S.-Spanish Relations*, noviembre de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>73</sup> En este sentido, es muy significativo lo indicado por Máximo Cajal en sus memorias, que sí se refiere a la primera frase –la defendida por la delegación española–, pero no a la segunda –defendida por Estados Unidos–. CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, p. 165.

convocado para el 12 de marzo de 1986 se había planteado, desde la parte norteamericana, como el elemento inicial sobre el que construir las negociaciones de las bases, ya que el comienzo y la dirección que estas tomaran –aceptación del principio de reducción o no– dependían del resultado final de la votación. En el caso de España, la apuesta había sido mucho más arriesgada, puesto que perderlo no solamente supondría partir de una posición negociadora débil con Estados Unidos –al haber justificado gran parte de las razones que motivaban la reducción de fuerzas americanas sobre la permanencia española en la Alianza, como nuevas misiones a realizar, modernización de sus Fuerzas Armadas, etc.–, sino también la incertidumbre de cómo podría enfrentarse a una opinión pública que se había manifestado contraria al eje sobre el que los socialistas pretendían articular su política de seguridad: la permanencia en la OTAN.

En cualquier caso, y como bien es sabido, el referéndum arrojó un total de 52'5% de votos a favor, frente a un 39'85% de votos en contra de la continuidad en la Alianza. El resultado, inesperado para muchos, supuso un espaldarazo para la actividad política del Gobierno, tanto hacia el interior como hacia el exterior. Así, más allá de reforzar su política de seguridad entre su electorado –ciertamente dividido en este ámbito– y frente al resto de partidos que componían el arco parlamentario español, la victoria del PSOE aumentaba la credibilidad del Ejecutivo socialista entre sus aliados y le permitía asumir una posición de fuerza en las negociaciones que preveía desarrollar durante los siguientes años –tanto aquellas que aspiraban a definir la posición y el grado de participación de España en el seno de la OTAN, como las que pretendían ajustar los acuerdos bilaterales defensivos con Estados Unidos–.

Respecto a esto último, cabe recordar que el tercer término al que se asociaba la permanencia de España en la Alianza era la “reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos”. De esta manera, los primeros y más tímidos intentos socialistas por conseguir una reducción del número de fuerzas estadounidenses en España –visita de Reagan a Madrid y encuentros entre Shultz y Francisco Fernández Ordóñez y Felipe González–, que se mostraron algo más firmes durante las sesiones informales de octubre y diciembre de 1985, se convirtieron, ya en 1986 –tras el referéndum–, en verdaderas exigencias hacia la parte norteamericana.



Es cierto que las reuniones de alto nivel previas al inicio formal de las negociaciones –10 de julio de 1986– apenas sirvieron para fijar el calendario de las mismas.<sup>74</sup> Aun así, durante los meses acaecidos entre la celebración del referéndum y el comienzo de estas negociaciones, ya se evidenció un cambio de posición en la parte española. El primer gesto, de carácter eminentemente simbólico, fue el de la decisión socialista de comenzar primero las conversaciones con la OTAN –que se iniciaron en abril de 1986–, antes que las hispano-norteamericanas –que comenzaron en julio de ese mismo año–. De esta manera, el Gobierno de González daba a entender que las negociaciones con Estados Unidos se inscribían en un marco más amplio, que era el de la participación de España en la Alianza Atlántica.

Pero hubo más gestos que sobrepasaban lo meramente simbólico y que trataron de advertir que el Ejecutivo español contaba con una legitimidad política –que le había otorgado el referéndum– más que suficiente como para poder exigir una reducción de fuerzas “significativa”. Así se lo adelantaba Máximo Cajal al embajador francés en Madrid desde 1985, Francis Gutmann, en una reunión en la que el político español ya avisaba que, pese a que la doctrina española no estuviera completamente establecida, sí tenía elementos bien precisados, como que la base naval de Rota, dada su importancia para las operaciones de la Sexta Flota de los Estados Unidos en el Mediterráneo, se mantendría en condiciones casi idénticas a las fijadas en 1982, pero que, al mismo tiempo, se exigiría la retirada total de Estados Unidos de la base aérea de Torrejón. Menos clara se presentaba la posición española con respecto a las bases de Zaragoza y Morón, pero se recordaba que el objetivo de la reducción de fuerzas estaba inscrito en la pregunta sometida a referéndum y que, por lo tanto, la voluntad política de España prevalecería sobre cualquier otra cuestión. Tal era la confianza del Ejecutivo socialista que Cajal llegó a señalar que sería incluso posible que “la política” –el peso del “no” en el referéndum– obligara a exigir las primeras reducciones ya para comienzos de 1987.<sup>75</sup>

Los objetivos españoles para las negociaciones fueron bien detectados por la delegación norteamericana, que ya advertía en algunos análisis internos que lo que

---

<sup>74</sup> Las reuniones fueron las siguientes: recepción de Fernández Ordóñez a Thomas Enders el 5 de mayo en Madrid; encuentro en Washington entre Fernández Ordóñez y George Shultz el 27 de mayo; entrevista de Narcís Serra con Enders el 18 de abril; y reunión entre Máximo Cajal y el embajador americano el 1 de julio, nuevamente en Madrid.

<sup>75</sup> GUTMANN, Francis: *Entretien avec Maximo Cajal*, 24 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Entretiens, consultations politiques”.

seguramente exigiría la parte española sería la retirada de Torrejón y, quizás, el traslado o salida progresiva de Zaragoza, además de otros muy diversos objetivos, tales como limitar su flexibilidad para realizar operaciones fuera y dentro de zona –siendo, el primero, un objetivo histórico, dadas las tradiciones relaciones de España con el mundo árabe– o avanzar en sus intereses nacionales de seguridad –amenaza procedente del Sur–.

Ahora bien, desde su convencimiento de que podrían persuadir a España de que una gran disminución de su nivel de tropas sobre su territorio afectaría negativamente al conjunto del sistema de seguridad occidental, pensaron que los cambios que finalmente pudiera exigir España no irían más allá de algunos ajustes que se podrían considerar más bien cosméticos. Así lo había considerado la CIA en sus informes desde que, en 1985, indicara que, atendiendo a la suavidad –más incluso que los Gobiernos predecesores– con la que González había llevado a cabo las relaciones de defensa con Estados Unidos y las confesiones de algunos altos funcionarios españoles –sin citar eso sí, nombres ni procedencia de los mismos– que afirmaban que la reducción no iría más allá del 10% del total de tropas estadounidenses instaladas en el país, los cambios serían más cosméticos que sustantivos y se vincularían, seguramente, a la base aérea de Torrejón, pudiendo adoptarse medidas alternativas como el redespigüe de sus fuerzas al Sur o, incluso, a Valladolid.<sup>76</sup> La concepción tras el referéndum apenas cambió, volviendo a asegurarse que los cambios serían esencialmente cosméticos y que no irían, en ningún caso, más allá del 20%.<sup>77</sup>

Así, de nada serviría la franqueza mostrada por Serra en su encuentro con Enders el 18 de abril de 1986, siendo esta, quizás, la reunión más relevante de todas las que se produjeron antes del inicio formal de las negociaciones el 10 de julio. En la misma, el ministro de Defensa indicó al embajador norteamericano que la delegación española propondría mantener el estatus establecido en Rota, pero que defendería que el resto de bases estuvieran disponibles para los Estados Unidos únicamente en casos de crisis o alerta; es decir, se mantendrían los estándares de defensa americanos, asumiendo

---

<sup>76</sup> ENDERS, Thomas O.: *Upcoming Base Negotiations with Spain. A Conceptual Framework*, abril de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 3. *European Review*, 7 agosto de 1985, CREST; y KOLT, George: *Spain-NATO membership*, 26 de diciembre de 1984, CREST.

<sup>77</sup> *Spain: Talking Points*, 1 de abril de 1986, CREST; y *Spain: the NATO Referendum*, 17 de marzo de 1986, CREST.

España los costes de todo ello, pero impediría el estacionamiento permanente de fuerzas norteamericanas. De esta manera, y a excepción de aquellos elementos considerados necesarios para las comunicaciones, España apostaría por la retirada del país de los aviones F-16 estacionados en Torrejón, así como de los aviones cisterna de Zaragoza o de las unidades marítimas de Morón –cuyo coste, además, no asumiría–.<sup>78</sup>

Por su parte, Enders advirtió de lo costoso, tanto a nivel económico –por el coste de adaptación de las infraestructuras–, como estratégico –sobre todo por la reducción de los niveles de seguridad que acarrearía la retirada de los F-16–, que supondrían tales cambios, señalando que su delegación les propondría una “nacionalización” de las instalaciones utilizadas por Estados Unidos; propuesta, por otro lado, que Serra adelantó que no podrían aceptar.<sup>79</sup>

A pesar de la reducción de 50 millones de dólares anuales que para la parte americana supondría la plena asunción de los costes de infraestructura de las bases por parte de España, Enders advertía del negativo efecto político y psicológico –además del puntual coste presupuestario del redespiegue– que supondría el traslado de estas unidades. Es por esta razón que su análisis concluía que una propuesta de ese tipo no haría sino perjudicar a las dos partes: a los españoles, por no valorar suficientemente las consecuencias económicas y militares de su propuesta; y a los americanos, por el hecho de mover unidades aéreas, degradarlas o, incluso, eliminarlas, en contradicción con lo que, para ellos, se especificaba en la declaración conjunta presentada en diciembre de 1985.

En resumen, nuevamente se mostraban las diferentes y enrocadas percepciones –visión política frente a visión estratégica– de las negociaciones. A este respecto, es significativa la discusión que tuvieron Serra y Enders en relación a la declaración conjunta, insistiendo el primero en que la reducción había sido especificada en la declaración y recordando el segundo que esta se haría, siempre y cuando se mantuviera el nivel de seguridad de ambos países y de sus aliados. Para el ministro de Defensa, la retirada de los F-16 no afectaría al conjunto de la seguridad occidental, mientras que para el embajador norteamericano en Madrid, solo la sustitución de misión por misión

---

<sup>78</sup> ENDERS, Thomas O.: *US-Spanish Base Negotiations and NATO*, octubre de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>79</sup> ENDERS, Thomas O.: *July 10 Negotiation: Delegation Instructions*, julio de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

–que haría imposible la retirada de Estados Unidos de Torrejón al no poseer España tantos F-16– permitiría el mantenimiento de la defensa aliada frente al Pacto de Varsovia.<sup>80</sup>

### **3.3. El desarrollo de las negociaciones (julio de 1986-diciembre de 1988)**

#### **3.3.1. Las tres rondas negociadoras de 1986: la confirmación del choque de perspectivas**

En este contexto, la primera ronda de negociaciones, iniciada el 10 de julio de 1986, apenas planteó novedades, viniendo a confirmar las diferencias y posiciones tan rígidas que por ambas partes se habían empezado a apreciar ya desde 1985. La reunión consistió, fundamentalmente, como ya se hiciera en la sesión informal del 9 y 10 de diciembre de 1985, en presentar la perspectiva y objetivos que, de un lado y del otro, se pretendían conseguir para tratar de llegar cuanto antes a posiciones comunes.

En cualquier caso, a diferencia de anteriores encuentros, la primera ronda de negociaciones sirvió para que la delegación española presentara un documento mucho más preciso sobre lo que, de forma más genérica, había ido informando en reuniones anteriores. El documento español, que ha sido descrito minuciosamente por parte de Máximo Cajal en sus memorias,<sup>81</sup> comenzaba con una clara declaración de intenciones: “La presencia de tropas extranjeras en territorio nacional no es en sí misma deseable. El pueblo español, desde luego, así lo considera”.

A continuación, se pasaba revista a la evolución de las relaciones bilaterales de defensa entre España y Estados Unidos, haciendo hincapié en dos acontecimientos históricos: el origen de los pactos firmados en 1953 y el resultado del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, celebrado en marzo de 1986. Sobre el primero, se destacaba su asimetría y su ilegitimidad, al ser firmado en un contexto en el que no se contó con la voluntad soberana de la nación española, así como la pervivencia de algunos elementos que, habida cuenta del nuevo marco en el que se establecían las relaciones de ambos países, debían de ser eliminados. Sobre el segundo, se afirmaba que

---

<sup>80</sup> ENDERS, Thomas O.: *Preliminary Spain Base Negotiations*, 31 de mayo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y *Bureau of Intelligence and Research - Analysis - July 10, 1986*, Julio de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.

<sup>81</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 170-173.

era la prueba que expresaba la voluntad popular de en qué dirección debía orientarse la renovación del Convenio de 1982, siendo, por tanto, necesario que España y Estados Unidos consensuaran una reducción de las fuerzas norteamericanas instaladas en el suelo español.

Este ajuste debía atenerse a dos premisas: que la reducción se hiciera de mutuo acuerdo y que, en todo caso, se preservara el nivel global de seguridad español y occidental. En definitiva, teniendo en cuenta los motivos políticos –origen desigual de los pactos y demandas aprobadas por referéndum– y militares –permanencia en la OTAN y modernización del Ejército–, el Gobierno español consideraba que estaba en condiciones de exigir los siguientes ajustes, advirtiendo, al mismo tiempo, que no serían negociados otros aspectos del acuerdo hasta que no se alcanzara un consenso respecto a ellos:

1. Supresión de la presencia militar norteamericana de la base aérea de Torrejón: Se señalaba que, siempre que dispusieran del necesario apoyo logístico preposicionado, el despliegue de las unidades aéreas de combate en España no parecía imprescindible. Asimismo, se indicaba que la percepción de buena parte de la opinión pública era que la presencia estadounidense en Torrejón –a unos 20 kilómetros de Madrid– no solamente no favorecía la disuasión, sino que contribuía a aumentar el riesgo de ataque a la capital española. Por todo ello, se solicitaba la retirada de Estados Unidos de la base de Torrejón que, eso sí, podría ser utilizada por las fuerzas americanas en caso de crisis o guerra, asumiendo España el coste que supondría el adecuado mantenimiento de las instalaciones para tal efecto.
2. Retirada de los aviones cisterna de la base aérea de Zaragoza: Se cuestionaba la modalidad y localización del despliegue de las unidades de reabastecimiento en vuelo de Estados Unidos, así como el despliegue continuado de fuerzas americanas en la base –no así el ala de entrenamiento de caza táctico–. Teniendo en cuenta que las Fuerzas Armadas españolas no tenían la capacidad de desplegar la flota americana, el Gobierno socialista proponía el mantenimiento de las autorizaciones de vuelo de los aviones cisterna norteamericanos a Zaragoza, aunque sin que los mismos se desplegaran de forma permanente en la

mencionada base, asumiendo, además, el personal español los servicios hasta entonces efectuados por los estadounidenses.

3. Asunción de los cometidos norteamericanos en la base aérea de Morón y en algunas instalaciones menores por las Fuerzas Armadas españolas: En vista de la reducida plantilla de personal y material para el mantenimiento y el apoyo a operaciones aéreas provisto por Estados Unidos en Morón, España consideraba que estaba en condiciones de asumir tales cometidos sin alterar en nada los niveles de seguridad. Lo mismo se indicaba para todas aquellas pequeñas instalaciones –Cartagena, Estartit, Guardamar y Sonseca– que no estuvieran directamente relacionadas con las comunicaciones –Humosa, Inogés, Sóller, Menorca y Estaca de Bares–, en cuyo caso se mantendrían las condiciones previstas en el Convenio de 1982.
4. Mantenimiento a grandes rasgos de las condiciones acordadas en 1982 sobre la base naval de Rota: Dada la importancia de la base naval para la seguridad común, el Ejecutivo español no planeaba realizar grandes ajustes sobre la misma, si bien se señalaba su deseo de asumir algunos cometidos desarrollados por las tropas americanas, como las funciones de reconocimiento aéreo, patrulla marítima y terminal de transporte o de trasladar fuera del territorio nacional el batallón de construcciones.

En definitiva, España presentaba de forma formal y de modo más preciso –especialmente en lo referente a Zaragoza, Morón y las instalaciones menores– lo que, desde la victoria en el referéndum, se había ido apuntando en alguna reunión de alto nivel. Asimismo, el documento español reafirmaba la intención de limitar las facilidades de uso para misiones fuera de zona –por no estar contempladas dentro del Tratado de Washington de 1949– e insistía en el propósito del Gobierno socialista de cumplir con los objetivos planteados como respuesta a las demandas de la opinión pública española, refrendadas por referéndum en marzo de 1986.

Por su parte, Estados Unidos subrayó repetidamente que los ajustes no eran sino un elemento concreto de la negociación, que debía abordarse desde una óptica mucho más global, limitándose a proponer una reducción cercana al 10% del personal

norteamericano en Torrejón, que sería asumido por las Fuerzas Armadas españolas.<sup>82</sup> Como también considerara en anteriores encuentros, Estados Unidos criticó el análisis socialista eminentemente político y no estratégico de la función de las bases estadounidenses en España, interpretando los objetivos españoles como una manera con la que su delegación pudiera posicionarse duramente para exigir entonces propuestas más realistas. Por tanto, desde la parte norteamericana se siguió considerando que el Ejecutivo de Felipe González todavía estaba en proceso de definición de sus objetivos mínimos, de ahí que exigieran grandes reducciones –que, según las primeras propuestas españolas, rondarían la reducción de las tropas americanas a cerca de la mitad– que, por otra parte, y desde el punto de vista estadounidense, eran inconcebibles, tanto por el negativo efecto que estas tendrían sobre el conjunto del sistema de seguridad occidental, como por el limitado presupuesto militar español, que sería incapaz de asumir la ayuda norteamericana en España.

Por todo ello, concluían que, aunque la primera propuesta de reducción del 10% hubiera sido rechazada, se podrían encontrar otras alternativas que conllevaran un reajuste más bien cosmético que tuviese poco impacto sobre los requerimientos operativos americanos, pero que la delegación americana trataría de magnificar, tales como la inclusión de las misiones americanas bajo las siglas de la OTAN o la reducción del número máximo de soldados autorizados a estar en el país al que en aquellos momentos se encontraba en España –que era un 20% menor del total de tropas permitidas por el acuerdo de 1982–.<sup>83</sup>

La respuesta americana al documento español ciertamente molestó al Gobierno socialista, que, aunque no de forma directa, calificó la primera aproximación norteamericana como “pusilánime”, reprochando a Estados Unidos que hubiera tratado a España como “subdesarrollados” y no como verdaderos aliados.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> GUTMANN, Francis: *Négociations hispano-américaines sur les bases*, 2 de agosto de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>83</sup> *Points for Your Meeting with Ambassador Bartholomew*, 21 de julio de 1986, CREST; *Talking European Review*, 7 agosto de 1985, CREST; y *Spain: Spanish goals and strategy in the bilateral security talks*, 13 de agosto de 1986, CREST.

<sup>84</sup> GUTMANN, Francis: *Négociations hispano-américaines sur les bases*, 2 de agosto de 1986, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

En estas circunstancias, resulta comprensible por qué las dos siguientes rondas negociadoras –15 y 16 de octubre y 1 y 2 de diciembre de 1986– apenas presentaran novedades. Una de las más destacadas fue la sustitución del embajador Thomas O. Enders, hasta entonces jefe de la delegación norteamericana, por Reginald Bartholomew, conocido por sus cualidades negociadoras, derivadas de su experiencia en las conversaciones sobre la limitación de armas estratégicas con la Unión Soviética en 1979 –SALT II– y de su condición de negociador especial en las discusiones sobre las bases norteamericanas en Grecia durante 1982.

Aun con ello, el nuevo embajador americano apenas pudo cambiar la posición española, que continuó insistiendo en que la opinión pública no quería otro Gibraltar en Madrid –en referencia a la base de Torrejón–.<sup>85</sup> A este respecto, uno de los argumentos que incorporó la delegación española durante las restantes rondas negociadoras de 1986 fue el hecho de que lo más lógico sería que el ala táctica 401 de Estados Unidos fuera desplazada a Italia o Turquía, países en los que esta sí cumplía un cometido específico. En efecto, y según había podido averiguar el equipo negociador español durante las mismas negociaciones, los F-16 norteamericanos tenían como principal misión apoyar a Italia o Turquía en caso de ataque. Es más, dos de los tres escuadrones de la unidad aérea americana en Torrejón se estacionaban habitualmente en las bases de Aviano (Italia) e Incirlik (Turquía), por estar allí alojadas las bombas nucleares asociadas a estos aparatos.

Sin embargo, Estados Unidos trató de desmentir tales afirmaciones, indicando que el ala instalada en Torrejón era vital en el marco de la opción “doble cero” –que pretendía suprimir los misiles americanos y soviéticos de tierra instalados en Europa– y esencial para el conjunto del flanco Sur, en tanto en cuanto los F-16 tenían una capacidad de carga nuclear que permitía flanquear el Mediterráneo en toda su longitud. Asimismo, se advertía que una retirada de los mismos de Torrejón podría provocar su degradación o incluso su eliminación, puesto que los requerimientos operativos y de infraestructura del ala 401 exigían un período de adaptación grande y un elevado coste económico.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> *The Expanding Role of the European Community in International Security Issues. Report of the Twenty-Eight Meeting of Members of Congress and of the European Parliament. April 11-13, 1987*, mayo 1987, NARA, Caja 14, Carpeta “Committee on Foreign Affairs Subc. on Europe and the Middle East, HW. Miscellaneous Files”.

<sup>86</sup> ABSHIRE, David: *SECDEF's December 4 Meeting with Spanish MOD*, diciembre 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”.



Mientras, las reuniones de alto nivel que complementaron las tres rondas negociadoras desarrolladas durante 1986 tampoco contribuyeron a realizar ningún avance, sino que más bien vinieron a confirmar las grandes diferencias entre una y otra delegación. Así, el encuentro entre Narcís Serra y Caspar Weinberger el 4 de diciembre no hizo sino reproducir los mismos argumentos ya escuchados anteriormente: por un lado, la advertencia de Estados Unidos del coste económico –para España y Estados Unidos– y de seguridad –para Occidente y para Estados Unidos– que supondría la retirada americana de Torrejón; y, por el otro, la convicción española de que la reducción de tropas propuesto era factible, puesto que esta no afectaría a la defensa occidental, al garantizarse el acceso estadounidense a España en caso de crisis o alerta.<sup>87</sup>

Más intensa fue la reunión mantenida entre Francisco Fernández Ordóñez y George Shultz el 11 de diciembre de 1986. Efectivamente, tal y como se ha recogido en diferentes entrevistas y memorias,<sup>88</sup> Ordóñez respondió firmemente al envite de Shultz, por el que este último aseguró que asumirían la retirada de Torrejón como una invitación a irse del país, lanzando, así, una propuesta de desconexión con España.<sup>89</sup> Como decimos, el ministro de Asuntos Exteriores español respondió que, en ese caso, y pese a que España considerara que, en interés de ambos, el acuerdo se debiera mantener, aceptaría la retirada americana.

De todos modos, tampoco cabría sobredimensionar el alcance de este cruce de respuestas, ya que, primero, se producían en un contexto ajeno al de las rondas negociadoras y, segundo, formaban parte de un tira y afloja por ver quién tenía una posición negociadora más fuerte. Es más, el resto de la reunión discurre por cauces bastante cordiales, pese a la gran distancia que separaba a unos y otros, recordando Shultz los problemas operativos, económicos y de seguridad que conllevaría la retirada

---

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Véase, por ejemplo: *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE; *Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE; IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar, 2003, pp. 842-843; o GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos. Memorias 1982-1991*, Barcelona, Espasa Libros, 2006, pp. 310-315.

<sup>89</sup> No sería esta la única ocasión en la que los americanos utilizaran esta medida de presión para evitar su retirada de Torrejón. A este respecto, es igualmente interesante señalar aquí la reunión mantenida en abril de 1987 entre Francisco Fernández Ordóñez y los congresistas Tom Lantos y Benjamin Gilman, en la que estos últimos insistieron en que si lo que quería el Gobierno socialista era cerrar las bases, para Estados Unidos no supondría ningún problema, ya que así podrían gastar el dinero en otros programas. *The Expanding Role of the European Community in International Security Issues. Report of the Twenty-Eight Meeting of Members of Congress and of the European Parliament. April 11-13, 1987*, mayo 1987, NARA, Caja 14, Carpeta “Committee on Foreign Affairs Subc. on Europe and the Middle East, HW. Miscellaneous Files”.

de Torrejón e insistiendo Ordóñez en que la base madrileña era una *conditio sine qua non* para poder avanzar en otros aspectos, pero, eso sí, coincidiendo ambos en la necesidad de mantener la relación bilateral y en que la renovación de los acuerdos no se convirtiera en una cuestión de ganadores y perdedores.<sup>90</sup>

### **3.3.2. Las aproximaciones norteamericanas a la posición española en 1987: de la cuarta a la séptima ronda negociadora**

La cuarta ronda de negociaciones tuvo lugar los días 3 y 4 de febrero de 1987 y vino acompañada de un cambio de actitud estadounidense, que trató de acercarse a las exigencias españolas. Así, la delegación dirigida por Reginald Bartholomew quiso reconocer que había habido por su parte un error de interpretación sobre la voluntad política del Gobierno español respecto a las bases estadounidenses en su territorio y que, por ello, presentaban a continuación un programa de máximos que consistía en:

1. El mando de transporte aéreo –*Military Airlift Commander*– de Torrejón sería transferido a las Fuerzas Armadas españolas y se reduciría drásticamente la presencia norteamericana en la base madrileña, que sería sustituida por personal español. En cualquier caso, Torrejón seguiría sirviendo como base de apoyo a los F-16 norteamericanos.
2. Las operaciones de control aéreo –aunque no las de entrenamiento– de la base de Zaragoza serían asumidas por el Ejército español. Se retiraría, además, el destacamento de rescate aéreo y los aviones cisterna solo operarían en aquella base de manera temporal y con carácter rotatorio.
3. Los 77 aparatos de Torrejón y Zaragoza –los 72 cazabombarderos del ala táctica 401 y los cinco aviones nodriza– serían reubicados en la base aérea de Morón, siempre y cuando se compartieran los gastos de la recolocación.
4. Transferencia de las instalaciones menores a España.

---

<sup>90</sup> NAC: *Ordenez Bilateral*, diciembre de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”; y GUTMANN, Francis: *Entretien du ministre conseiller avec M. Miranda, directeur général des Affaires Stratégiques*, 18 de diciembre de 1986, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Entretiens, consultations politiques”.

De esta manera, Estados Unidos consideraba que se encontraba una fórmula que permitía mantener el nivel de la defensa occidental, al tiempo que satisfacía las demandas españolas de reducción de sus fuerzas, disminuyendo el número de bases americanas a tres y acabando así con la polémica presencia norteamericana en Torrejón. La reubicación de la flota aérea de Zaragoza y Torrejón a Morón se presentaba como la única alternativa posible ante la imposibilidad de redespargar los F-16 a Portugal e Italia, que habían denegado dicha acción. No obstante, y con respecto a esto último, cabe remarcar que, si bien Italia había mostrado su disconformidad con el hecho de tener que soportar la carga del traslado del ala táctica como consecuencia de la insolidaridad española con el resto de las fuerzas aliadas,<sup>91</sup> Estados Unidos sí que había recibido ofertas de Portugal para asumir la unidad aérea norteamericana.<sup>92</sup> Sin embargo, de esta manera, Estados Unidos podía esgrimir el argumento de que la retirada completa de Torrejón podría provocar la eliminación del ala táctica 401 del dispositivo occidental de seguridad, suponiendo una alarmante pérdida de cerca del 13% del potencial aéreo disponible. Del mismo modo, Estados Unidos trató de convencer a España de la necesidad de aceptar su propuesta, sobre la base de que cualquier concesión más allá de la fórmula de ajuste norteamericana disminuiría el grado de seguridad de la Alianza Atlántica y pondría en duda el crédito político y negociador de Estados Unidos, tanto para las próximas negociaciones con Grecia y Filipinas, como para las eventuales negociaciones Este-Oeste sobre el desarme convencional.<sup>93</sup>

La delegación española mostró su satisfacción con el esfuerzo de acercamiento que había realizado Estados Unidos a la posición de su Gobierno, pero volvió a recordar que la retirada de la presencia norteamericana de Torrejón –y del país– no era un elemento a negociar, dadas, entre otras razones, las dificultades que supondría conseguir la aprobación del traslado por parte de Andalucía.<sup>94</sup> Por tanto, si los americanos no

---

<sup>91</sup> HÉNAULT, Patrick: *L'Italie et l'avenir des bases américaines en Espagne*, 10 de febrero de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta "Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain".

<sup>92</sup> FAURE, Philippe: *Bases américaines en Espagne. Position américaine*, 14 de agosto de 1987, CADLC, 6235, "Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain".

<sup>93</sup> ABOVILLE, Benoît d': *Avenir des bases américaines en Espagne*, 4 de marzo de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta "Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain"; y GUTMANN, Francis: *Bases américaines en Espagne*, 5 de marzo de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta "Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain".

<sup>94</sup> *The Expanding Role of the European Community in International Security Issues. Report of the Twenty-Eight Meeting of Members of Congress and of the European Parliament. April 11-13, 1987*, mayo 1987, NARA, Caja 14, Carpeta "Committee on Foreign Affairs Subc. on Europe and the Middle East, HW. Miscellaneous Files".

comprendían este hecho –que, insistían, no acarrearía efectos negativos sobre la seguridad occidental–, España no podría renovar el Convenio.

Así, la enrocada posición de ambos con respecto a la base aérea de Torrejón limitó los avances en la quinta y sexta ronda negociadora, desarrolladas durante los días 2 y 3 de abril y 25 y 26 de junio de 1987. No obstante, como desvelara Máximo Cajal en sus memorias, ante la proximidad de la expiración del Convenio –noviembre de 1987–, Fernández Ordóñez y Shultz acordaron, en el encuentro bilateral producido entre ambos en junio de ese mismo año en Reikiavik, que sus respectivos jefes de delegación se reunieran discretamente para poner por escrito unos principios generales que empezaran a dar forma al nuevo Convenio, salvando, eso sí, las grandes discrepancias entre ambos –véase, Torrejón–.

De esta forma, el 31 de julio, ambos diplomáticos consiguieron redactar una serie de principios generales sobre el nuevo marco jurídico, que se simplificó y dio continuidad, en lo esencial, a las disposiciones del todavía vigente Convenio de 1982: en materia de instalaciones de apoyo, España se haría cargo del coste económico, salvo en aquellos casos en que fueran utilizadas de forma exclusiva por Estados Unidos; y en lo concerniente a autorizaciones de uso, se aceptaba mayor flexibilidad en lo relativo al entrenamiento en tiempos de paz y se mantenía sin cambios lo dispuesto sobre despliegues fuera de área, así como lo aprobado en el régimen de escalas de buques. Consiguientemente, la principal novedad introducida sería la desaparición de toda referencia a la asistencia militar económica o militar en forma de donaciones o créditos y la eliminación de todas aquellas cuestiones que superaran el plano estrictamente defensivo.<sup>95</sup>

Aunque Cajal haya tratado de minimizar estas cuestiones, que las partes negociadoras vinieron a llamar “otras cuestiones” –y realmente lo eran en comparación con el asunto de Torrejón–, no hay que minusvalorar tampoco la ampliación de ventajas que Estados Unidos obtenía en un terreno, el de los entrenamientos en tiempos de paz, de gran relevancia para sus intereses, dado que el 70% de los pilotos norteamericanos instalados en Europa realizaban parte de sus entrenamientos en España y los aviones F-111 y F-16, así como otros aparatos aeronavales, eran reparados y entrenados en suelo

---

<sup>95</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...* pp. 183-184.

nacional.<sup>96</sup> Del mismo modo, tal y como señalaremos con más profundidad con posterioridad, se mantenían sin cambios lo dispuesto sobre despliegues fuera de área, pese a que, inicialmente, España había advertido que endurecería lo relativo a este asunto.

Estas concesiones, sin duda, iban encaminadas a complacer algunas de las exigencias norteamericanas, a cambio de que estos pudiesen aceptar su máxima, la retirada total de Torrejón. Sin embargo, Estados Unidos siguió mostrando su indisposición a aceptar la completa retirada del ala táctica 401 del país. Aun así, en la séptima y última ronda negociadora antes de la expiración de la vigencia del Convenio de 1982, celebrada los días 5 y 6 de noviembre de 1987 en Madrid, la delegación norteamericana realizó un último intento de aproximación a la exigencia española sobre Torrejón, proponiendo la retirada de uno de los tres escuadrones del ala táctica, esto es, 24 cazabombarderos F-16. España, sin embargo, rechazó la proposición y el día 10 de ese mismo mes, Eudaldo Mirapeix, director general de Política Exterior para América del Norte y Asia, hacía entrega a Adrian Basora, encargado de Negocios de Estados Unidos, la nota verbal en la que se comunicaba de forma oficial la no prorrogación del Convenio anterior. A pesar de ello, ambas delegaciones insistieron en el hecho de que la no prorrogación del, hasta entonces, acuerdo vigente no implicaba cambio alguno en las negociaciones, disponiendo todavía de seis meses por delante, hasta el 14 de mayo de 1988, para que, entonces sí, se iniciase el plazo de un año para la retirada de las fuerzas norteamericanas de España.<sup>97</sup>

### **3.3.3. El difícil camino hacia el consenso: la octava ronda negociadora y la confirmación final del acuerdo en 1988**

Las últimas reuniones de alto nivel –entre Narcís Serra y Frank Carlucci, secretario de Defensa norteamericano desde 1987, y entre Máximo Cajal y Reginald Bartholomew en diciembre de 1987– no permitieron buscar un punto de encuentro común con respecto a Torrejón. Así, a finales de 1987, Estados Unidos empezó a asumir que la retirada del ala táctica 401 de España tendría que hacerse efectiva, pero que esta se

---

<sup>96</sup> *Groupe d'études stratégiques franco-espagnol (5 octobre 1987, Paris). Compte-rendu*, 8 de octubre de 1987, CADLC, Caja 6234, Carpeta “Relations avec la France. Armement et groupes de travail”.

<sup>97</sup> FAURE, Philippe: *Négociations hispano-américaines*, 9 de noviembre de 1987, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d'Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

haría, en contra de los deseos españoles, dejando clara la reticencia de Estados Unidos a tal medida, por considerar que era una decisión que perjudicaba al conjunto del sistema de seguridad occidental y no solamente a Estados Unidos.<sup>98</sup>

El temor a que el Congreso norteamericano se negase a sufragar los gastos del redespiegue incentivó a que la delegación estadounidense en la OTAN anunciara en un *non-paper*, el día 7 de enero de 1988, que Estados Unidos, “en una desafortunada pero necesaria decisión, [...] no tenía más opción que cumplir con el deseo español de retirar el ala táctica 401 de España”.<sup>99</sup> De esta manera, Estados Unidos pretendía jugar con la sensibilidad aliada en la cuestión para evitar que fueran ellos quienes tuvieran que asumir el gasto del redespiegue. Esta decisión fue igualmente comunicada a España, tal y como describió Cajal en sus memorias:

“Acataban la decisión soberana de Madrid. Proponían proceder con rapidez y redactar una declaración conjunta que abarcara las líneas generales que los dos habíamos acordado, cuyos aspectos positivos reconocían. No nos criticarían, aunque no podían evitar que lo hicieran la Alianza Atlántica y el Congreso de Estados Unidos. Tenían que dar cuenta formalmente a los aliados de la salida de los F-16, así como a los Comités de Asuntos Exteriores y de Defensa del Congreso y del Senado. Buscarían por la vía bilateral un nuevo emplazamiento para el ala 401; de no encontrarlo, procederían a desmantelarla. No se daban sin embargo por vencidos. Sin por ello poner en tela de juicio lo anterior, Bartholomew avanzó también cuatro ideas que podrían hacer más llevadero aquel trago. Ampliar el período de retirada de los aviones; alargar a siete, o incluso a diez años, la vigencia inicial del nuevo Convenio; dejar caer, o dilatar en el tiempo, alguno de los elementos de nuestro paquete de reducción; sustituir parcialmente con los F-18 españoles, en el marco de la OTAN, alguna de las misiones realizadas por los setenta y dos cazabombarderos y, por último, definir la cooperación bilateral en tiempo de crisis o guerra según lo establecido por las directrices”.<sup>100</sup>

En definitiva, la decisión norteamericana de acatar la demanda española de retirarse de la base aérea de Torrejón acababa con el gran obstáculo que había mantenido en un casi permanente bloqueo a las negociaciones, desde que estas se iniciaran a comienzos de julio de 1986. En respuesta a la decisión, la delegación española aceptaba la mayoría de las demandas que llevaba aparejada la aceptación estadounidense de salida de

---

<sup>98</sup> Como reconociera Cajal, España quería evitar el “acatamiento”, puesto que este último evidenciaría que la salida no había sido consensuada, sino forzada. CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, p. 188.

<sup>99</sup> *Copie du non-paper remis le 8 janvier par la délégation des États-Unis concernant les rapports hispano-américains*, 11 de enero de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>100</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 192-193.

Torrejón, a excepción de la ampliación de la retirada de los F-16 –que finalmente se mantuvo en los tres años previstos por España–: extensión de la vigencia inicial del nuevo Convenio, que pasó de cinco a ocho años; compromiso por que los F-18 españoles asumieran, en el marco de la Alianza Atlántica, algunas de las misiones llevadas a cabo hasta entonces por los F-16 estadounidenses; precisión de la cooperación bilateral en tiempos de guerra; y, muy especialmente, cesión en alguno de los elementos del paquete de reducción propuesto por España.<sup>101</sup> Con respecto a esto último, hay que subrayar que el Gobierno socialista cejó en su empeño de retirar del país los cinco aviones cisterna norteamericanos instalados en la base aérea de Zaragoza. Aunque las citadas aeronaves finalmente sí salieron de la capital aragonesa, no hicieron para salir de España, sino en dirección a Morón. De todos modos, el número total de aviones cisterna estadounidenses autorizados para el conjunto de las dos bases pasó de veinte –número fijado por el Convenio de 1982– a quince –cifra consensuada para el nuevo acuerdo–.<sup>102</sup>

En estas circunstancias, la octava y última reunión plenaria, celebrada el 3 de febrero de 1988, parecía que se convertiría en uno de los últimos pasos antes de la firma de un nuevo Convenio que sustituyera al suscrito en 1982, que expiraba el próximo 14 de mayo. Sin embargo, todavía quedaban una serie de detalles que, aunque menores si se comparaban con los avances obtenidos, acabaron por entorpecer la firma del nuevo acuerdo: los asuntos relativos a la gestión económica y administrativa de las bases –fortalecimiento del mando español en las bases, mantenimiento y gestión de las mismas, flexibilidad operativa, pago de tarifas portuarias y aeroportuarias, etc.–; el estatuto de fuerzas norteamericanas; y, muy especialmente, la cuestión nuclear.

El principal problema radicó, como se pudiera esperar, en que Estados Unidos defendía que se mantuviese, en la medida de lo posible, lo dispuesto en el Convenio de 1982, mientras que España aspiraba a reforzar el control sobre algunos aspectos del mismo que no le parecían lo suficientemente justos. Para tratar de resolverlo, se crearon

---

<sup>101</sup> YÁRNOZ, Carlos: “España garantiza a EEUU que sus cazas de combate podrán usar Torrejón en casos de crisis o guerra”, *El País*, 16 de enero de 1988.

<sup>102</sup> SIEFER-GAILLARDIN, Alfred, *Bases américaines en Espagne*, 14 de enero de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”. Los avances en la negociación señalados fueron anunciados en la declaración conjunta realizada por ambas delegaciones, salvo la cuestión del lugar a donde serían trasladados los aviones nodriza de Zaragoza. La declaración puede consultarse en: “Declaración conjunta hispano-norteamericana”, *El País*, 16 de enero de 1988.

dos grupos de trabajo, que tratarían de consensuar lo más rápidamente posible las materias pendientes: por un lado, un grupo de trabajo que trabajaría fundamentalmente desde Washington para abordar el estatuto de fuerzas de Estados Unidos en España y que sería presidido por Donald Planty –consejero asuntos político-militares de la embajada americana en Madrid entre 1986 y 1989 y secretario ejecutivo de la delegación estadounidense durante las negociaciones con España– y por el teniente general Francisco Veguillas –director general de Política de la Defensa del Ministerio de Defensa–; por el otro, un grupo de trabajo radicado en Madrid que, dirigido por Eudaldo Mirapeix y Adrian Basora, se encargaría del resto de asuntos pendientes. En cualquier caso, las reuniones de alto nivel para complementar lo dispuesto en los grupos de trabajo acordados se siguieron desarrollando. De esta manera, durante los siguientes meses Cajal se reunió con Bartholomew y Serra y Fernández Ordóñez con Shultz y Carlucci.<sup>103</sup>

De entre todas estas cuestiones, algunas avanzaron más rápidamente que otras. Fue el caso, por ejemplo, de la estructura que debiera presentar el Comité Permanente que sustituiría al Consejo hispano-norteamericano. Tal y como señala Cajal, este debate tuvo casi más virulencia entre los propios departamentos españoles que entre las dos delegaciones negociadoras, ya que desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se resistían a que el nuevo comité estuviera compuesto únicamente por personal procedente de Defensa. Finalmente, se llegó a una fórmula intermedia, por la que se otorgaba mayor preeminencia a Defensa, que copresidiría, junto con el Departamento de Defensa norteamericano, el Comité Permanente, si bien el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Departamento de Estado consiguieron la vicepresidencia del mismo, evitando así una excesiva “militarización” del órgano.<sup>104</sup>

En cambio, otros asuntos obstaculizaron enormemente la suscripción del nuevo Convenio, hasta tal punto que no fue hasta meses después de la fecha del 14 de mayo –día en el que se iniciaba la cuenta atrás de un año para que las fuerzas estadounidenses se retiraran completamente del país–, cuando se suscribiera un nuevo acuerdo. A este respecto, cabría recordar las dificultades en torno al estatuto de fuerzas que debieran

---

<sup>103</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 199-200.

<sup>104</sup> *Ibídem*, pp. 197-198.



respetar las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en España.<sup>105</sup> Inicialmente, se había aceptado que el mencionado estatuto de fuerzas seguiría, en su conjunto, las disposiciones aprobadas en el Convenio de 1982, con las modificaciones derivadas de la reciente adhesión española al Acuerdo sobre el Estatuto de Fuerzas de la OTAN –*Status of Force Agreement* o SOFA–. Pero el Gobierno socialista aspiraba a que la jurisdicción competente en caso de delitos cometidos por soldados americanos fuera de sus actividades profesionales fuese transferida a España.

De este modo, lo que pretendía la delegación española era que fueran los tribunales y prisiones españolas quienes se encargaran de detener y juzgar a los soldados americanos en casos de este tipo y que, por lo tanto, no fueran juzgados por un tribunal estadounidense ni retenidos en una prisión norteamericana, tal y como estaba establecido en el Convenio de 1982. Esta disposición, que se encontraba reflejada en otros acuerdos bilaterales de defensa como el firmado por Estados Unidos y la RFA, fue inicialmente reprobada por la delegación estadounidense. Los argumentos esgrimidos se vinculaban a la lentitud del sistema judicial español y al consiguiente rechazo que generaría en el Congreso americano el que un militar de su país fuera detenido varios años en una prisión extranjera antes de poder ser juzgado. A pesar de ello, Estados Unidos acabó por aceptar las demandas de la delegación española.

Igualmente difícil fue la negociación referente al control que el Ministerio de Defensa pretendía ejercer sobre los contratos que empresas españolas pudieran firmar con Estados Unidos. La delegación norteamericana insistía en que los contratos que Estados Unidos pudiera firmar con determinadas empresas españolas, para asuntos que afectaran, exclusivamente, a los intereses de las fuerzas armadas americanas –y no españolas–, pasaran directamente por el mando norteamericano. Sin embargo, España quería evitar este tipo de vínculos directos, siendo el Ministerio de Defensa quien tuviera la última palabra en la concesión del contrato. Finalmente, y como ya sucediera en lo relativo al estatuto de fuerzas americano, el Ejecutivo socialista consiguió que su propuesta fuera la que se reflejara en el texto final del nuevo Convenio.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada...*, pp. 713-715. En torno al estatuto de las Fuerzas Armadas en España durante aquellos años, véase: DURET, José y ALLENDESALAZAR, José Manuel: *Estatuto de Fuerzas Armadas, OTAN y España*, Madrid, Tecnos, 1982.

<sup>106</sup> FAURE, Philippe: *Bases américaines en Espagne*, 5 de agosto 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”; y GUTMANN,

De todas formas, el elemento que más entorpeció las negociaciones durante el año 1988 fue la cuestión nuclear. Como bien es sabido, el 2 de octubre de 1981, el Congreso de los Diputados autorizó que el Gobierno de UCD iniciara las negociaciones para integrarse en la Alianza Atlántica, siempre y cuando no se aceptaran compromisos que implicaran la instalación y almacenamiento de armas nucleares en el territorio, siendo necesaria, en cualquier caso, la autorización previa de las Cortes Generales para cualquier decisión sobre la materia.<sup>107</sup> Aunque a nivel jurídico la declaración carecía de efecto, ya que las armas de este tipo no eran de titularidad OTAN, sino que se encontraban bajo el control nacional de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, sí venía a confirmar la sensibilidad de la opinión pública en torno a la cuestión.

La llegada al poder del Partido Socialista, como veremos más adelante, trató de reforzar, aunque más bien simbólicamente, esta iniciativa. Es más, en 1985, los informes estadounidenses respecto a la cuestión nuclear eran optimistas, puesto que recordaban que el Gobierno socialista no se había mostrado más entusiasta que sus predecesores en cuanto a las armas nucleares, limitándose simplemente a indicar que España estaba en contra de la instalación y almacenamiento de armas nucleares en su territorio. De hecho, el mencionado informe señalaba que el Ejecutivo de Felipe González había concedido en 1984 seis de las ocho peticiones norteamericanas para que sus buques de propulsión nuclear hicieran escala en España, siendo las dos únicas denegaciones aquellas que se realizaron para Barcelona, un puerto no vigilado.<sup>108</sup>

Sin embargo, la inclusión en el segundo término de la pregunta del referéndum de la palabra “introducir” hizo temer a la delegación estadounidense que, en la práctica, esto pudiera llegar a afectar a la escala de sus buques nucleares sobre España. La preocupación americana se hizo todavía más evidente cuando el Parlamento danés denegó la escala de una unidad naval norteamericana con carga nuclear en uno de sus puertos. Consiguientemente, lo que Estados Unidos quería evitar a toda costa era que el texto del nuevo Convenio hiciera mención explícita a la prohibición de introducir armas nucleares en España, con el negativo efecto contagio que esto pudiera tener en las próximas negociaciones norteamericanas con Grecia y Filipinas y las limitaciones que todo ello supondría para la correcta aplicación de su política de disuasión nuclear. Por

---

Francis: *Accord de défense hispano-américain*, 30 de septiembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>107</sup> BAYÓN, Félix: “La declaración ‘desnuclearizadora’ de las Cortes”, *El País*, 15 de febrero de 1985.

<sup>108</sup> *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

su parte, el Gobierno socialista ponía en riesgo su credibilidad política y, en cierta medida, los compromisos políticos adquiridos tras la victoria del “sí” en el referéndum del 12 de marzo de 1986.

En estas circunstancias, las partes en conflicto, por medio de distintas reuniones ministeriales, trataron de resolver el asunto y de llegar a un acuerdo común que pudiera satisfacer a ambos. Así, Estados Unidos se mostró dispuesto a que el segundo término de la pregunta del referéndum se viera reflejado en el texto, pero solicitaba que en un anexo del mismo se precisara que la cuestión de las escalas de buques nucleares no interfiriera en los compromisos políticos adquiridos por el Gobierno socialista en marzo de 1986. Más concretamente, la fórmula norteamericana decía lo siguiente: “Las prácticas actualmente en vigor que conciernen a las escalas de barcos americanos no harán objeto de modificación”.<sup>109</sup>

Mientras, España planteó que se incorporara la palabra “introducción” a lo ya convenido en el acuerdo de 1982, que daría el siguiente resultado: “La instalación, almacenamiento o introducción en territorio español de armas nucleares o no convencionales o sus componentes, quedarán supeditados al acuerdo del Gobierno español”.<sup>110</sup> Para solventar el problema concerniente a la escala de buques norteamericanos, que el Ejecutivo de González se mostraba favorable a mantener, se señalaba que España no preguntaría si los barcos estadounidenses que hiciesen escala en su territorio llevaban armas nucleares o no.

A pesar de la flexibilidad mostrada por el Gobierno socialista, la administración americana advirtió que, mediante esta fórmula “verbal”, la escala de buques nucleares estadounidenses en territorio español solo estaría garantizado por el actual Ejecutivo de Felipe González, dado que podría suceder que otro Gobierno pudiese decidir, legítimamente, acogerse al texto del acuerdo para denegar dichas escalas. En este sentido, Washington recordaba las propuestas que recientemente habían sido planteadas por Adolfo Suárez en el Congreso de los Diputados, en las que el expresidente abogaba

---

<sup>109</sup> FAURE, Philippe: *Bases américaines en Espagne*, 5 de agosto 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”; y GUTMANN, Francis: *Accord de défense hispano-américain*, 30 de septiembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

porque se prohibieran la escala de barcos con armas nucleares en todo el territorio nacional.<sup>111</sup>

Finalmente, cuestiones como la supeditación de la aprobación de las directrices generales planteadas por España en el seno de la Alianza Atlántica al éxito final de las negociaciones con Estados Unidos,<sup>112</sup> acabaron por determinar que España accediese a que las escalas en territorio nacional de buques de Estados Unidos con carga nuclear se autorizasen de manera explícita en el texto. No obstante, la fórmula finalmente adoptada fue diferente a la inicialmente planteada por la administración americana, apostándose, en este caso, por la aplicación de la política estadounidense de no preguntar. Oficialmente denominada *Policy of neither confirming nor denying* o *NCND Policy* –Política de no preguntar ni denegar–, había sido anteriormente aplicada en otros países como Dinamarca, Filipinas o Nueva Zelanda, y consistía, como bien describe el propio nombre de la medida, en que el país receptor de los barcos norteamericanos no preguntara por la carga que pudieran llevar los mismos; lo que, a la postre, e indirectamente, autorizaba toda escala norteamericana, sin importar que sus unidades navales transportaran o no armas nucleares.<sup>113</sup>

Superado este último obstáculo, el 24 de noviembre de 1988 Máximo Cajal, en representación del Gobierno español, y Reginald Bartholomew, en representación del americano, rubricaron un Convenio que, finalmente, fue firmado el 1 de diciembre de 1988.

### **3.4. Balance final de las negociaciones: luces y sombras del Convenio**

La firma del nuevo Convenio sobre Cooperación para la Defensa fue presentado como un éxito por ambas partes. Así, el embajador americano Reginald Bartholomew destacó que el acuerdo “asegura para los años noventa una cooperación defensiva y bilateral de interés para ambos países y para la Alianza Atlántica”, subrayando, a su vez, que el nuevo texto ponía las bases de “una relación cada vez más fuerte y profunda entre

---

<sup>111</sup> *Ibidem*.

<sup>112</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 202-203.

<sup>113</sup> *Prospects for US Military Access Abroad*, octubre de 1988, CREST. Un estudio crítico en torno a la *NCND Policy* puede verse en: BARCELÓ, Nicolau y BUADES, Joan: “La presencia de armas nucleares en los puertos españoles”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 189-202.

ambos países”.<sup>114</sup> En la misma dirección se orientaron las palabras del ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, quien remarcó que “la firma no es solo un punto de llegada, plenamente satisfactorio para ambos países, sino el punto de partida para una relación nueva basada en una confianza plural y activa sobre la que se pueda instalar un nuevo proyecto bilateral”.<sup>115</sup>

Consiguientemente, las críticas a la suscripción del nuevo Convenio no procedieron de las dos delegaciones negociadoras, sino de los grandes actores encargados del control democrático de la política de seguridad: el Parlamento y la opinión pública. En el caso de España, el Gobierno socialista tuvo que hacer frente a las críticas de los partidos políticos parlamentarios de izquierda y del Centro Democrático Social, que calificaron el nuevo Convenio como continuista, focalizando sus reproches, esencialmente, en la cuestión nuclear. Aun con ello, el 9 de marzo de 1989, el Congreso de los Diputados aprobaba por 279 votos a favor y solo 11 en contra –con 24 abstenciones– el nuevo acuerdo, legitimándose así, ampliamente, los esfuerzos negociadores de los distintos Ejecutivos de Felipe González.<sup>116</sup>

Más crítica se mostró la opinión pública. En un sondeo entre ochocientas personas, el 68% de los encuestados consideraron que España había hecho más concesiones que Estados Unidos. Además, un 54% estimaba que los términos del referéndum de marzo de 1986 –en lo concerniente especialmente a la cláusula de desnuclearización y la de la reducción de tropas norteamericanas– no habían sido respetados, por un 30% que sí lo consideraba. En cualquier caso, esta apreciación debería ser relativizada, puesto que, según se mostraba en el mismo estudio, solamente el 17% de las personas preguntadas pensaba estar informada de la cuestión, mientras que el 49% solo había escuchado hablar del acuerdo y el 31% jamás había oído nada sobre el mismo.<sup>117</sup>

Algo similar ocurrió entre la opinión pública norteamericana, que apenas mostró interés por las negociaciones. Sí se fue mucho más crítico desde el Congreso y el Senado, que criticaron, tanto al Gobierno de España, por lo que se consideró como una “falta de solidaridad” del mencionado país con la Alianza Atlántica, en particular, y el

---

<sup>114</sup> PUERTA, Ángel: “Fernández Ordóñez no asistió a la firma del Convenio con Estados Unidos”, *ABC*, 2 de diciembre de 1988.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 9 de marzo de 1989, núm. 176, pp. 10235-10270.

<sup>117</sup> FAURE, Philippe: *Bases américaines en Espagne*, 5 de agosto 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

sistema de seguridad occidental, en general, como a la delegación negociadora norteamericana. De hecho, el senador demócrata Jim Sasser llegó a redactar una carta de protesta al secretario de Defensa, Frank Carlucci, en la que calificó la retirada de los cazabombarderos de la base aérea madrileña como una falta mayor que podría debilitar seriamente la aplicación de una adecuada política de disuasión en el flanco Sur de Europa.<sup>118</sup> La retirada del ala de caza táctica del país fue el compromiso adquirido que más amargura generó entre la propia administración norteamericana, tal y como se evidenció en un informe de la CIA elaborado en octubre de 1988, en el que se señalaban también otras notas negativas, como la consecución de mayor control sobre las instalaciones de apoyo norteamericanas o la obtención de mayor jurisdicción sobre el personal de servicio estadounidense.<sup>119</sup>

En la bibliografía especializada, como señalara Ángel Viñas:

“Los resultados globales plasmados en el Convenio de 1988 se han prestado a diversas interpretaciones. Para algunos, fueron en cierta medida incongruentes con las exigencias de la solidaridad occidental en un contexto internacional, si no difícil al menos inseguro, valoración que sigue aflorando en la literatura. Para otros, fueron totalmente insuficientes por demasiado continuistas. Hay también opiniones templadas”.<sup>120</sup>

Bajo nuestro punto de vista, el Convenio firmado en diciembre de 1988 tuvo luces y sombras, tanto para unos como para otros, siendo un claro ejemplo de una negociación entre iguales. En cualquier caso, y con el objeto de evitar caer en valoraciones excesivamente subjetivas, consideramos que una de las mejores maneras de realizar un balance final sobre el Convenio pasa, primeramente, por conocer los objetivos iniciales de cada una de las dos delegaciones.

En el caso de España, sus objetivos iniciales bien podrían ser los señalados en la reunión celebrada el 10 de julio de 1986, en la que, como ya hemos señalado con anterioridad, se informó a la parte americana que el Gobierno socialista aspiraba a: la supresión de la presencia militar norteamericana de la base aérea de Torrejón; la retirada de los aviones cisterna y la presencia permanente de tropas estadounidenses de la base aérea de Zaragoza; la asunción por parte de las Fuerzas Armadas españolas de los

---

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> *Prospects for US Military Access Abroad*, octubre de 1988, CREST.

<sup>120</sup> VIÑAS, Ángel: “Los pactos con Estados Unidos en la España democrática”, en DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, M<sup>a</sup> Dolores: “España y Estados Unidos en el siglo XX”, Madrid, CSIC, 2000, p. 284.

cometidos norteamericanos en la base aérea de Morón y en las instalaciones menores en las que hubiera presencia norteamericana –siempre y cuando estas no estuvieran vinculadas a las comunicaciones–; el mantenimiento de las condiciones acordadas en 1982 sobre la base naval de Rota; y un mayor control sobre algunos elementos que se consideraban que obstaculizaban la consecución de una relación bilateral más igualitaria y equilibrada, como, por ejemplo, las misiones fuera de zona.

Mientras, en lo concerniente a la delegación americana, creemos que el informe emitido por Thomas Enders en abril de 1986 puede ser un buen ejemplo para comparar sus objetivos iniciales con los que finalmente consiguió.<sup>121</sup> En primer lugar, porque dicho análisis se elaboró poco tiempo después de que se celebrara el referéndum sobre la OTAN y España definiera e informara, de forma bastante más precisa, sus intenciones sobre lo que aspiraba a conseguir en las negociaciones bilaterales con Estados Unidos. En segundo lugar, porque el citado informe ya identificaba más acertadamente cuáles serían los objetivos máximos españoles y cuáles debieran ser, sobre esta base, los objetivos a alcanzar por Estados Unidos.

De esta manera, aunque se señalaba que debía ser la delegación española quien tomara la iniciativa en las negociaciones, desde Estados Unidos se abogaba por que el nuevo acuerdo, como mínimo, permitiera mantener las autorizaciones de acceso y uso de las que disfrutaba el Ejército norteamericano desde la entrada en vigor del Convenio de 1982. De forma más concreta, se aspiraba a que se prolongara el despliegue temporal de los bombarderos estratégicos B-52, que hacían uso de las instalaciones de las bases aéreas de Zaragoza y Morón. Asimismo, se señalaba que, en caso de ser posible, la delegación estadounidense debería buscar la instalación de nuevas unidades militares e incorporar nuevas misiones militares a las ya acordadas, especialmente en el ámbito geográfico de la Alianza Atlántica, reconociendo que las misiones fuera de zona serían un objeto de negociación difícil por los tradicionales recelos de España al respecto. También se vinculaban las negociaciones bilaterales a lo que se pudiera obtener en el marco de la OTAN, indicándose que, a pesar de la posición española de no integrarse en la estructura militar de la Alianza, la delegación norteamericana debería contribuir a que España convirtiera, de forma progresiva, su modelo de participación en la OTAN en una

---

<sup>121</sup> ENDERS, Thomas O.: *Upcoming Base Negotiations with Spain. A Conceptual Framework*, abril de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “Sommer, Peter: Files”. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 3.

integración funcional a la misma. Igualmente, se apuntaba que el nuevo Convenio se debería construir con el objetivo de establecer un marco jurídico que consolidara en el tiempo la presencia estadounidense en el país, lo que obligaba a ir transformando el concepto de “*payment for presence*” –“bases a cambio de ayudas”– por otro que se orientara hacia una relación entre iguales más equilibrada. En este sentido, otro de los objetivos apuntados era el de reducir el coste presupuestario del acuerdo, limitando la asistencia a créditos de entrenamiento y formación militar –llamados IMET o *International Military Education & Training*– y, muy especialmente, el acceso español a los fondos del programa estadounidense de asistencia militar –MAP o *Military Assistance Program*–.<sup>122</sup>

Por lo tanto, y atendiendo a estos principios, ¿cuáles fueron los “éxitos y los fracasos” –si así pudiéramos considerarlo– de las dos delegaciones negociadoras?

En primer lugar, deberíamos hacer referencia al gran objetivo político del Gobierno socialista, la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España, por ser una cláusula contenida en la pregunta del referéndum de marzo de 1986 y por ser considerado el eje sobre el que se pudieran articular unas relaciones más equilibradas con Estados Unidos. Asimismo, el hecho de que la embajada norteamericana se marcara como gran objetivo el mantenimiento de los derechos operativos y de acceso obtenidos en 1982, también nos obliga a aludir a esta cuestión en primer lugar.

Como ya se ha ido destacando con anterioridad, la reducción de fuerzas se concretó, esencialmente, en la retirada total de Estados Unidos de la base aérea de Torrejón de Ardoz. La presencia norteamericana allí había sido vista tradicionalmente con recelo por la opinión pública española, que consideraba que la cercanía de la citada base militar a Madrid no solo no contribuía a la disuasión, sino que aumentaba las posibilidades de que el gran centro neurálgico del país fuera atacado.

Como era de esperar, Estados Unidos mostró una gran oposición a la iniciativa de retirada propuesta por la delegación española, por las consecuencias políticas y estratégicas que esta pudiera generar. Es por esta razón por la que Estados Unidos, que

---

<sup>122</sup> *Ibidem.*



inicialmente preveía que las reducciones en Torrejón rondarían en torno al 10-20%,<sup>123</sup> tuvo que ir cediendo en sus pretensiones, visto el inmovilismo español sobre la cuestión. Sus intentos por que España redujera sus aspiraciones sobre Torrejón fueron, desde la proposición de traslado de los 72 F-16 americanos a la base aérea de Morón, hasta la retirada del país de uno de los tres escuadrones que conformaban el ala de caza táctica 401 estadounidense. Tal fue la presión americana sobre este asunto que algunos protagonistas del proceso han destacado la influencia ejercida por Estados Unidos en la prensa española para tratar de hacer cambiar de opinión al Gobierno socialista.<sup>124</sup> No obstante, y aun sin negar esta posibilidad, consideramos que se trata de un argumento interesado, ya que, como reconociera el propio Cajal, la delegación española también se sirvió de los medios de comunicación para realizar determinadas filtraciones intencionadas;<sup>125</sup> algo que, por otra parte, ya preveían los servicios de inteligencia norteamericanos, que, sin embargo, lo asumieron como algo más bien natural dentro de un proceso negociador de las características del aquí presentado.<sup>126</sup>

Finalmente, en enero de 1988, Estados Unidos accedía a dismantelar el ala táctica 401 de España, que acabó por instalarse en la ciudad italiana de Crotona. La decisión, si bien pudiera ser criticada por la insolidaridad mostrada por el Ejecutivo socialista al forzar la retirada de una unidad aérea de cierta importancia para la disuasión de la OTAN, no dejó de ser un éxito negociador para la delegación española. Aunque la medida implantada les valió la crítica del Congreso americano y de la propia Alianza Atlántica –que tuvo que encargarse de la mayor parte del coste del traslado, estimado en torno a los 800 millones de dólares–,<sup>127</sup> suponía la consecución de un objetivo que se había venido demandando desde las primeras renovaciones del acuerdo durante el franquismo.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> *Ibidem*; *European Review*, 7 agosto de 1985, CREST; *Spain: Talking Points*, 1 de abril de 1986, CREST; y *Spain: the NATO Referendum*, 17 de marzo de 1986, CREST.

<sup>124</sup> Máximo Cajal alude a ello en diversas ocasiones. Por ejemplo, CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, p. 152 y 178. También Ángel Viñas, aunque sin nombrar a Estados Unidos en la maniobra, señala que la retirada de Torrejón se consiguió “no sin sufrir una cierta campaña de desinformación/intoxicación en ciertos medios de prensa, un tanto proclives a planteamientos norteamericanos”. VIÑAS, Ángel: “Los pactos con Estados Unidos...”, p. 284.

<sup>125</sup> CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, p. 159.

<sup>126</sup> *A Spain: Spanish goals and strategy in the bilateral security talks*, 13 de agosto de 1986, CREST.

<sup>127</sup> *Relations americano-espagnoles*, 13 de junio de 1990, CADLC, Caja 6243, Carpeta “Espagne-USA”; y *Codel Byrd Meeting with Italian Defense Minister Zanone*, marzo de 1988, CREST.

<sup>128</sup> VIÑAS, Ángel: “Los pactos con Estados Unidos...”, p. 282.

El desmantelamiento incluía la retirada del ala de caza táctica, compuesta por 72 F-16, así como el cierre de dos cuarteles generales –el cuartel de la XVI Fuerza Aérea y el Cuartel General del Grupo de Comunicaciones–, de una unidad de apoyo y mantenimiento y de la terminal de transporte militar.<sup>129</sup> La delegación española conseguía, además, que la salida se produjera en un período de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del nuevo Convenio –4 de mayo de 1989–, frente a los cinco, siete e incluso diez años que exigía Estados Unidos, saliendo el último F-16 el 24 de marzo de 1992.<sup>130</sup> A nivel de fuerzas, el acuerdo firmado en diciembre de 1988 preveía la retirada de 4.482 militares y 635 civiles norteamericanos, reduciendo así la presencia estadounidense en la base madrileña a un pequeño destacamento de 25 militares y 50 civiles.

Por consiguiente, quizás la única nota negativa que a este respecto se le pudiera señalar a la delegación española fue que no consiguió que la decisión fuera reconocida públicamente como un acuerdo mutuo entre ambos países –Estados Unidos la asumió más bien como un acatamiento–, cuando, como dijera Carlos Alonso Zaldívar, asesor ejecutivo de Morán y Fernández Ordóñez (1985-1988) y consejero para asuntos político-militares en la embajada de España en Washington (1988-1990), “lo que se buscaba no era solo que los Estados Unidos aceptaran la reducción, sino que lo hicieran además de buen grado”.<sup>131</sup>

Por el contrario, del lado americano, la decisión podría ser considerada como una derrota. En efecto, Estados Unidos, aun sin llegar a entender completamente las verdaderas razones de la obstinación española respecto a Torrejón, tuvo que asumir una decisión que tuvo un triple efecto negativo: a nivel político, por tratarse de la primera reducción de tal magnitud desde la decisión francesa (1966) de cerrar las bases americanas situadas sobre su territorio; a nivel militar, por crearse un vacío temporal en la defensa del flanco Sur hasta el definitivo traslado del ala a Crotone; y a nivel

---

<sup>129</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *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*, 6 de mayo de 1989, núm. 108, pp. 13325-13345.

<sup>130</sup> “El último F-16 de EEUU saldrá de Torrejón el día 24”, *El País*, 13 de marzo de 1992. Consiguientemente, la primera Guerra del Golfo de 1991, razón por la que la Fuerza Aérea de los Estados Unidos (USAF) utilizó Torrejón como instalación de apoyo para el envío de tropas al Golfo Pérsico, no retrasó la salida de Estados Unidos de la base, como han querido señalar algunas publicaciones, sino que se produjo dentro del límite acordado. VV.AA.: *Treinta preguntas sobre la OTAN treinta años después del referéndum*, Barcelona, Centre Delàs d’Estudis per la Pau, 2016, p. 61.

<sup>131</sup> Visto en VIÑAS, Ángel: “Los pactos con Estados Unidos...”, p. 273.

diplomático, por las repercusiones que la medida tuvo en otras negociaciones similares, como la desarrollada a finales de los ochenta en Grecia, que decidió retirar las unidades aéreas norteamericanas instaladas en la base de Helenikon, muy cercana a Atenas.<sup>132</sup> Consiguientemente, quizás el único aspecto positivo del desmantelamiento fue que Estados Unidos logró que España asumiera el compromiso, en el marco de la Alianza Atlántica, de que sus aviones F-18 asumieran algunas de las misiones llevadas a cabo, hasta entonces, por los F-16 estadounidenses, contribuyendo así a ese objetivo de que España emprendiera una participación funcional en la OTAN, pese a su no integración en la estructura militar integrada.<sup>133</sup>

En lo concerniente a la base aérea de Zaragoza, si bien la toma de decisión española no estuvo tan definida desde un primer momento como en el caso de Torrejón, finalmente se apostó por el mantenimiento del ala de entrenamiento de caza táctico y de la retirada del país de los aviones cisterna –que, aun con todo, continuaron teniendo autorizaciones de uso en la base de manera temporal–. Estados Unidos, como ya hiciera con la propuesta de desmantelamiento de la base aérea de Torrejón, trató de buscar puntos de acuerdo intermedio. De esta manera, en la ronda negociadora del 3 y 4 de febrero de 1987, la delegación americana planteó: la asunción por parte de las Fuerzas Armadas españolas de las operaciones de control aéreo de la base; la retirada del país del destacamento de salvamento aéreo; y el traslado de los aviones cisterna a la base aérea de Morón. Consiguientemente, la presencia militar de Estados Unidos en la capital aragonesa se limitaría al mantenimiento de su ala de entrenamiento y a autorizaciones de uso de manera temporal y con carácter rotatorio para los aviones cisterna. España, que inicialmente rechazó la propuesta, acabó accediendo a ella a comienzos de 1988, en el contexto de la decisión americana de aceptar su total retirada de Torrejón.

Finalmente, por tanto, las diferencias entre las disposiciones del Convenio de 1982 y del nuevo acuerdo en lo referente a las instalaciones de apoyo de Zaragoza no fueron tan representativas como en un primer momento había deseado el Gobierno español: Estados Unidos conseguía mantener el control del ala de 48 cazas tácticos para su entrenamiento, así como el polígono de tiro de las Bardenas Reales asociado a esta, y

---

<sup>132</sup> “Grecia decide cerrar la base estadounidense de Helenikon”, *El País*, 4 de agosto de 1988; y GUTMANN, Francis: *Accord de défense hispano-américain*, 30 de septiembre de 1988, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>133</sup> YÁRNOZ, Carlos: “Los nuevos planes defensivos de España coinciden con los intereses de la OTAN en el flanco sur europeo”, *El País*, 21 de febrero de 1986.

daba continuidad a las autorizaciones de uso para el apoyo y mantenimiento de los cinco aviones cisterna que, eso sí, solo podrían estar estacionados en Zaragoza de manera temporal, siendo su destino final la base española de Morón. Consiguientemente, España apenas consiguió que se retiraran del país los cinco helicópteros de salvamento aéreo y que su Ejército se hiciera con el control del aeródromo, lo que suponía una reducción de fuerzas mucho más limitada de la que inicialmente había previsto, pasando de 2.304 militares y 189 civiles a un total de 2.105 soldados y 188 civiles americanos.

Evidentemente, las consecuencias de esta cesión por parte de la delegación española en lo referente a Zaragoza también tuvieron su reflejo en Morón, reactivando una base que hasta entonces se había mantenido en un “*standby status*”<sup>134</sup> y sobre la que España esperaba que sus Fuerzas Armadas pudieran asumir gran parte de la escasa actividad y nivel de fuerzas que en ella desarrollaban las Fuerzas Armadas norteamericanas. Sin embargo, finalmente, el Gobierno socialista tuvo que aceptar la instalación de los cinco aviones cisterna estacionados anteriormente en Zaragoza y los soldados que a estos venían asociados, incrementándose así, en cien personas, el total de americanos instalados en Morón –pasando de 386 militares y 43 civiles a 486 militares y 43 civiles–. Igualmente, España tampoco logró el control de los dos servicios de comunicaciones, que siguieron bajo control norteamericano, aunque consiguió que Estados Unidos aceptara reducir en cinco el número total de aviones nodriza estacionados de manera permanente en el país –pasando de veinte, instalados en Zaragoza y Morón, a quince, estacionados únicamente en la base sevillana–.

Algo similar podríamos indicar para la base naval de Rota, en la que España, si bien abogaba por mantener las autorizaciones de uso previstas en 1982, también planeaba asumir algunos cometidos desarrollados por las tropas americanas, como las funciones de reconocimiento aéreo, de patrulla marítima, hacerse con el control de la terminal de transporte y trasladar fuera del territorio nacional el batallón de construcciones. No obstante, la delegación española solamente consiguió hacerse con el control del aeródromo, manteniendo, o incluso aumentando, todas las facilidades restantes.

De este modo, Estados Unidos mantuvo, con respecto al Convenio de 1982: la estación naval, con un número máximo autorizado de cinco aviones administrativos que

---

<sup>134</sup> PERCY, Charles H., *Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of Spain. Report*, 9 de marzo de 1982, NARA, Caja 21, Carpeta “Committee on Foreign Relations. Treaty Files”.

se encargarían de proveer servicios de apoyo y mantenimiento para las unidades, aeronaves y personal temporal, en tránsito y desplegado periódicamente; un escuadrón de reconocimiento aéreo de la flota compuesto por trece aeronaves de reconocimiento naval; una terminal para facilitar el apoyo de transporte aéreo en tránsito, incluyéndose en este el mantenimiento de aeronaves; el batallón de construcciones y de reparación de pistas; un depósito naval de combustibles; otro de almacenamiento; una estación meteorológica; y autorizaciones de uso para la vigilancia oceánica y para el acopio y distribución de la información en apoyo a la flota. Además, los escuadrones de apoyo logístico para unidades de la flota aumentaban de seis a ocho las aeronaves logísticas permitidas para su estacionamiento permanente en Rota y los escuadrones de patrulla marítima y de vigilancia oceánica de superficie pasaban de estar compuestos por 16 aeronaves a 18. Por consiguiente, el número de militares norteamericanos permitido –que no el de civiles, que mantenía la cifra máxima de 746 acordada en 1982– también se incrementaba, pasando de 5.093 a 5.250.

En lo que respecta a las instalaciones menores –Estaca de Bares, Humosa, Inogés, Menorca, Sóller, Sonseca, Guardamar y Cartagena– el consenso entre ambas partes fue mucho más sencillo de alcanzar, ya que tanto España, como Estados Unidos habían mostrado su disposición a que fuera España quien asumiera las funciones de aquellos establecimientos, siempre y que no estuvieran dedicados a las comunicaciones. De esta manera, los establecimientos de comunicaciones de Estaca de Bares, Humosa, Inogés, Menorca y Sóller mantuvieron las mismas autorizaciones de uso, facilidades y niveles de tropas que en 1982 –21 militares y ningún civil en Estaca de Bares, 105 militares y 1 civil en Humosa, 28 militares y ningún civil en Inogés, 29 militares y ningún civil en Menorca y 29 militares y 2 civiles en Sóller–. Mientras, las instalaciones de Estartit, Guardamar, Cartagena y Sonseca pasarían a manos de las Fuerzas Armadas españolas. En la estación LORAN de Estartit, dedicada a la ayuda de radio de largo alcance a la navegación, los 23 civiles norteamericanos deberían abandonar el país en el período inicial de vigencia del Convenio –tres años a partir de su puesta en vigor–, siendo estas instalaciones de apoyo entregadas a España, que se encargaría del funcionamiento de la estación y de su apoyo a las fuerzas de los Estados Unidos después de la entrega. Lo mismo sucedió con la instalación de Cartagena, encargada del almacenamiento de municiones y petróleo, de la que se tendrían que retirar los cinco soldados americanos allí instalados, y con la estación meteorológica y sismológica de Sonseca, de donde se

tendrían que marchar 18 militares dentro del período inicial de vigencia del Convenio. Por su parte, la instalación de Guardamar, dedicada a la transmisión y recepción de señales radioeléctricas, se vio afectada por las mismas disposiciones ya señaladas, con dos diferencias: no se debería retirar ningún americano del país, ya que en el Convenio de 1982 no se preveía el estacionamiento permanente de ninguno de ellos; y se permitiría el acceso temporal de personal estadounidense tras la entrega de la estación.

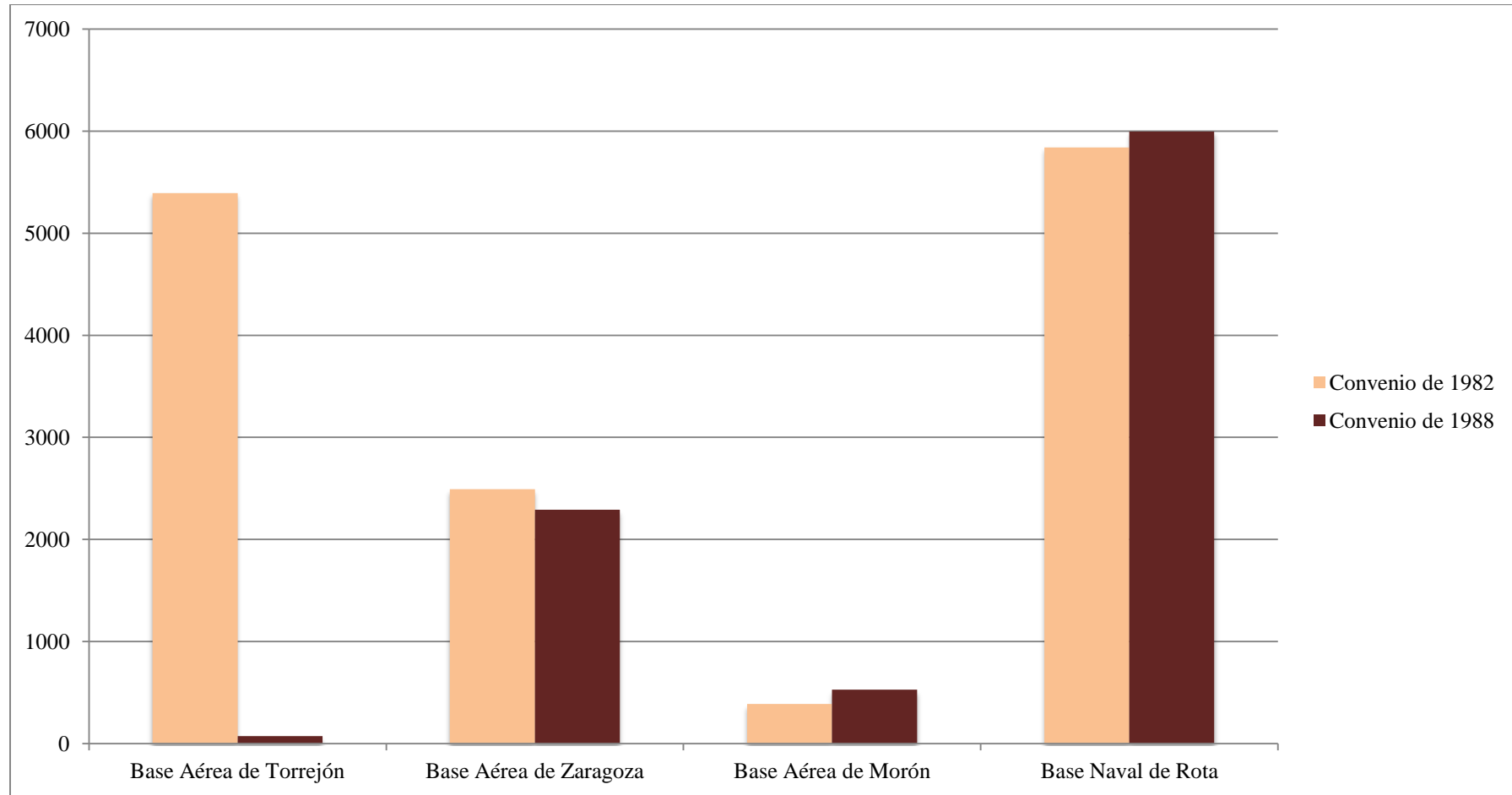
En definitiva, los cambios acaecidos con respecto a lo acordado en 1982 en las bases de Zaragoza, Morón, Rota y en las instalaciones menores fueron realmente poco significativos y poco “dramáticos” para ambas delegaciones, con muy escasas variaciones en lo concerniente a autorizaciones de uso, facilidades y nivel de tropas permitido (vid. Tabla 7 y Gráfico 8). Tanto es así que, si se compara el número total de fuerzas permitidas para uno y para otro Convenio –14.214 en 1982 y 9.108 en 1988–, la diferencia es de 5.106 personas, siendo la diferencia de personal en Torrejón entre 1982 –5.392 americanos– y 1988 –75 americanos– de 5.317 personas. Consiguientemente, la única diferencia importante en el Convenio de 1988 a nivel de reducción de fuerzas con respecto al acuerdo de 1982 fue Torrejón, el gran éxito negociador de la delegación española y el gran fracaso de Estados Unidos. Por consiguiente, la pregunta que cabría plantearse a continuación sería: ¿fue una reducción suficiente?

**Tabla 7. Cuadro comparativo de los niveles de fuerza permitidos para cada base y establecimiento**

Base o estación	CONVENIO DE AMISTAD, DEFENSA Y COOPERACIÓN (1982)		CONVENIO SOBRE LA COOPERACIÓN PARA LA DEFENSA (1988)	
	Personal militar	Personal civil	Personal militar	Personal civil
Torrejón	4.507	885	25	50
Zaragoza	2.304	189	2.105	188
Morón	386	43	486	43
Rota	5.093	746	5.250	746
Estaca de Bares	21	0	21	0
Guardamar	0	0	0	0
Humosa	105	1	105	1
Inogés	28	0	28	0
Menorca	29	0	29	0
Sóller	29	2	29	2
Estartit	20	3	0	0
Sonseca	18	0	0	0
Cartagena	5	0	0	0
<b>Totales</b>	<b>12.545</b>	<b>1.669</b>	<b>8.078</b>	<b>1.030</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *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, 6 de mayo de 1989.*

**Gráfico 8. Comparativa del nivel máximo de fuerzas permitido**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *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, 6 de mayo de 1989.*



La contestación a la pregunta resulta difícil. Si bien desde el lado americano se podría asegurar que la reducción fue bastante más acentuada de lo que inicialmente esperaban –cerca del 20% del nivel de fuerzas permitido en la base de Torrejón de Ardoz, esto es, alrededor de 1.000-1.200 norteamericanos menos–, desde el lado español es bastante más complicado de definir, porque ni el tercer punto del Decálogo, ni la tercera cláusula de la pregunta del referéndum especificaban el número de tropas que el Ejecutivo socialista preveía reducir. Tampoco lo hizo el equipo de Gobierno en sus declaraciones públicas, en donde insistieron en que la reducción sería sustancial y no cosmética.<sup>135</sup> Lo mismo se ha señalado en las publicaciones que constituyen el relato socialista que han ido elaborando sus propios protagonistas sobre la cuestión.<sup>136</sup>

No obstante, a través de la consulta de algunas de las fuentes utilizadas, hemos podido conocer que la inicial propuesta española de reducción de fuerzas planteaba que la disminución de la presencia norteamericana en territorio español se redujera a cerca de la mitad, cuando la reducción final no fue más allá del 35%.<sup>137</sup> A ello cabría añadir, además, dos hechos, que minimizaron algo más la disminución finalmente acordada por ambos países: 1) el aumento de los niveles de fuerza destinados temporalmente a las bases y establecimientos en España –que serían perfectamente compatibles con los niveles de fuerzas aplicables a las unidades permanentes y rotativas–, pasando de 1.355 soldados –600 militares de la Marina, 735 de la Fuerza Aérea y 20 del Ejército de Tierra– a 1.585 –731 militares de la Marina, 834 de la Fuerza Aérea y 20 del Ejército de Tierra–; y 2) la inclusión de una cláusula, que no aparecía en el Convenio de 1982, que ofrecía la posibilidad, excepcional eso sí, de que las tropas norteamericanas en España se incrementaran temporalmente, más allá de lo establecido en otras disposiciones del texto.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Véase, por ejemplo: MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Julián: “España y Estados Unidos mantienen fuertes discrepancias sobre la reducción de tropas”, *El País*, 25 de noviembre de 1986.

<sup>136</sup> Por ejemplo, Máximo Cajal repite a lo largo de sus memorias que la reducción que pretendía el Ejecutivo español era sustancial, pero sin especificar una cifra en concreto en torno a ello. CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas...*, pp. 131-208.

<sup>137</sup> *Points for Your Meeting with Ambassador Bartholomew*, 21 de julio de 1986, CREST; *European Review*, 7 agosto de 1985, CREST; y *Spain: Spanish goals and strategy in the bilateral security talks*, 13 de agosto de 1986, CREST.

<sup>138</sup> Lo que, de forma concreta, se establecía era lo siguiente: “Excepcionalmente y a solicitud en el Comité Permanente de las Fuerzas de los Estados Unidos de América debidamente razonada y detallada, el Gobierno de España podrá autorizar aumentos temporales sobre el nivel total de las fuerzas acordado para cada base o establecimiento, así como cambios en la naturaleza de estas.” BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para*

Aun con todo ello, consideramos que la práctica total retirada de la presencia americana en la base aérea de Torrejón fue una disminución muy significativa de tropas que nunca antes, desde la firma de los acuerdos en 1953, se había conseguido en España y que había supuesto, desde el cierre unilateral de las bases estadounidenses en Francia en 1966, la mayor disminución de soldados americanos en Europa desde el inicio de la Guerra Fría.

Ahora bien, si creemos que podemos afirmar que la tercera cláusula de la pregunta del referéndum de marzo de 1986 fue respetada, no podemos decir lo mismo de la segunda de ellas –al menos no de forma categórica, como trataremos de explicar en el apartado dedicado a la política de no proliferación y desnuclearización socialista–, que aseguraba que “se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español”, en lo que tradicionalmente se ha considerado como la gran cesión socialista en sus negociaciones con Estados Unidos.

Tal y como hemos tratado de señalar con anterioridad, la cuestión de las escalas de buques con carga nuclear en territorio español no parece que fuera un asunto que importunara especialmente al Ejecutivo de Felipe González, que solamente en 1984 había autorizado seis de las ocho peticiones de escalas realizadas por Estados Unidos.<sup>139</sup> Es más, el Gobierno socialista, tras la celebración del referéndum, trató de comportarse como un adherente “mecánico” a la doctrina nuclear de la OTAN, tal y como se demostró en la reunión del Comité de Planes de Defensa celebrada el 22 de mayo de 1986, en la que España –a diferencia de Noruega, Grecia y Dinamarca– no expresó ninguna reserva al texto, marcando así su completa adhesión a las ideas expresadas en el mismo, inclusive los objetivos nucleares.<sup>140</sup>

Si bien esto último no incurría en ninguna contravención de lo estipulado en el referéndum, sí hacía intuir que el Gobierno español se podría mostrar –como así lo hizo en la práctica– mucho más flexible en la cuestión nuclear de lo que inicialmente sus declaraciones públicas pudieran hacer creer. De hecho, y aunque las autoridades españolas evitaron realizar afirmaciones categóricas sobre esta cuestión –dada la presión de la opinión pública, los medios de comunicación y la oposición–, el Ejecutivo

---

*la Defensa, anejos y canjes de notas anejas al mismo, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988, 6 de mayo de 1989, núm. 108, pp. 13325-13345.*

<sup>139</sup> *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

<sup>140</sup> *Espagne et l'OTAN*, 9 de junio de 1986 CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

socialista defendió –con una cierta ambigüedad, eso sí– la aplicación de una política más laxa de lo que aparentemente planteaba la segunda cláusula del referéndum. Así, Carlos Miranda, a la sazón director general para Asuntos de Seguridad y Desarme, informó en una reunión celebrada en febrero de 1988 con su homólogo francés, Benoît d’Aboville, que España había plasmado su total adhesión a la doctrina nuclear de la OTAN y que su rechazo a la introducción y estacionamiento en el territorio nacional de armas nucleares se podría matizar en los siguientes casos: 1) escalas de barcos nucleares, que no se verían afectados por las restricciones impuestas en el referéndum; 2) presencia de instalaciones ligadas al sistema de disuasión nuclear de la Alianza, donde se ofrecía la posibilidad de hacer ciertas concesiones; y 3) situaciones de crisis, en las que el Gobierno actuaría “con pragmatismo”.<sup>141</sup>

Todo esto demuestra que la decisión del Ejecutivo socialista de aceptar la escala de buques norteamericanos con carga nuclear en España no fue una cesión tan evidente como inicialmente se pudiera pensar, ya que, ni antes de la publicación de la pregunta del referéndum, ni después, los diferentes Gobiernos de Felipe González habían mostrado gran oposición al desarrollo de las mismas.

No obstante, y a pesar de lo dicho, la cuestión sí acabó por convertirse en una “derrota” negociadora de la delegación española, porque el Ejecutivo socialista quiso –sin éxito– que el nuevo Convenio reflejara la firmeza con la que, de cara a la opinión pública, defendía la desnuclearización del territorio español, más allá de que la realidad fuera completamente distinta. Así, se entiende que el debate mantenido entre las dos delegaciones no se orientara tanto hacia la cuestión de si se debían o no permitir las escalas norteamericanas de buques con carga nuclear, sino que se dirigiera más hacia si esta autorización debía ser especificada o no en el nuevo texto.

De esta manera, finalmente, España, que proponía incluir la segunda cláusula de la pregunta del referéndum en el nuevo acuerdo y asegurar tácitamente la realización de escalas estadounidenses, tuvo que aceptar la incorporación de una fórmula que evidenciara tal concesión. Así, aunque en el punto 2 del artículo 11 de las disposiciones generales se remarcara que “la instalación, almacenamiento o introducción en territorio español de armas nucleares o no convencionales o sus componentes, quedarán

---

<sup>141</sup> FAURE, Philippe: *Entretiens à Madrid du directeur politique adjoint*, 3 de febrero de 1988, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Entretiens. Consultations politiques”.

supeditados al acuerdo del Gobierno español”, en el apartado 7 del anejo 3, relativo a las normas complementarias sobre escala de busques, se decía, en efecto, que los dos Gobiernos otorgarían las autorizaciones oportunas “sin solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques”.<sup>142</sup>

En resumen, fueron dos las grandes concesiones que, de un lado y de otro, se vieron reflejadas en el nuevo documento, por lo que no consideramos que se pueda hablar de “ganadores y perdedores” en la negociación. El resto del texto reflejó igualmente algunos cambios que favorecieron más o menos a una de las dos partes –cuando no a las dos–, si bien estas variaciones fueron de mucho menos impacto que las señaladas con anterioridad –reducción de fuerzas y cuestión nuclear–.

Por un lado, España consiguió algo más de control sobre las instalaciones de apoyo. Aunque se mantenían prácticamente idénticas las disposiciones que, a este respecto, se habían convenido en 1982 –el mando español de la base tendría acceso a cualquier punto de esta, se izaría únicamente la bandera española, etc.– se incluía algún elemento nuevo, como el del artículo 20 del capítulo segundo –referido a las instalaciones de apoyo–, que explicitaba que el funcionamiento y mantenimiento de los servicios e instalaciones generales de la base y la gestión de los suministros para las mismas serían responsabilidad del mando de la base.

Igualmente, el Gobierno español logró que en el capítulo cuarto, referente al estatuto de fuerzas, se especificara que la jurisdicción competente en caso de delitos cometidos por soldados americanos fuera de sus actividades profesionales fuese española y no norteamericana, como sucedía en el acuerdo de 1982. De esta manera, sería un juez español y una cárcel española quienes se encargasen de gestionar los posibles delitos cometidos por soldados norteamericanos en suelo español, aunque en el punto 2 del artículo 42 de este mismo capítulo se apuntara que “las penas privativas de libertad podrán ser cumplidas en las instituciones penitenciarias de los Estados Unidos de América de acuerdo con el convenio europeo sobre traslado de personas condenadas”.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *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, 6 de mayo de 1989, núm. 108, pp. 13325-13345.*

<sup>143</sup> *Ibídem.*

A su vez, el párrafo 2 del artículo primero del anejo 6, relativo a la contratación de obras y servicios, acabó reflejando la aspiración española de que la última palabra en la contratación de las obras que afectasen a las instalaciones generales de las bases fuese la del ministro de Defensa español, evitándose así el establecimiento de vínculos directos entre el mando norteamericano y la empresa contratada, tal y como pretendía Estados Unidos.

Por su parte, la delegación norteamericana también logró algunas concesiones en el nuevo acuerdo. Así, por ejemplo, tal y como deseaba Thomas Enders en abril de 1986, se puso por escrito la posibilidad de que España ampliara las misiones de Estados Unidos en tiempos de paz, afirmándose, en el punto 1 del artículo 27 del capítulo segundo, que “España considerará las solicitudes adicionales de espacio aéreo e instalaciones para entrenamiento que presenten las fuerzas de los Estados Unidos de América”.<sup>144</sup>

Del mismo modo, Estados Unidos también logró que los derechos operativos y de acceso mantuvieran lo dispuesto en 1982. De esta manera, los capítulos segundo y tercero, relativos a las instalaciones y a las autorizaciones de uso, respectivamente, mantuvieron lo convenido en el anterior acuerdo en materia de sobrevuelos, de utilización por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses de otras bases nacionales, de entrada y salida del espacio aéreo español, de uso del territorio nacional en caso de emergencia en vuelo o de plazos de notificaciones previas para misiones programadas y no programadas. Es más, pese a las iniciales aspiraciones españolas por endurecer las acciones norteamericanas desde España para llevar a cabo misiones fuera de zona, no contempladas en el Tratado de Washington de 1949, el Convenio de 1988 siguió reflejando lo estipulado en 1982, señalándose lo siguiente en el punto 2 del artículo 2 de las disposiciones generales:

“España concede a los Estados Unidos de América el uso de instalaciones de apoyo y otorga autorizaciones de uso en el territorio, mar territorial y espacio aéreo españoles para objetivos dentro del ámbito bilateral o multilateral de este Convenio. Cualquier uso que vaya más allá de estos objetivos exigirá la autorización previa del Gobierno español”.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> *Ibídem.*

<sup>145</sup> *Ibídem.*

En cualquier caso, el nuevo Convenio también tuvo efectos muy beneficiosos para los dos países, lo que hizo del nuevo acuerdo un pilar sobre el que cimentar unas relaciones más equilibradas y duraderas en el tiempo. De esta forma, se eliminó, respecto al anterior texto, todo lo concerniente a la cooperación económica, científica y cultural, asuntos que serían negociados de forma separada. Aunque ello supuso la supresión de una importante baza negociadora para Estados Unidos, que preveía utilizar durante las negociaciones, fue un objetivo compartido por ambas delegaciones con el que se ponía fin al asimétrico concepto de “bases a cambio de ayuda”. Asimismo, en las disposiciones finales del nuevo Convenio se señalaba que la duración del nuevo acuerdo se ampliaba a ocho años, frente a los cinco estipulados anteriormente, lo que daba buena muestra de la satisfacción que, a nivel general, ofrecía por ambas partes el texto que se firmó el 1 de diciembre de 1988.

En conclusión, a falta todavía de que se desclasifique una gran cantidad de documentación referente a las negociaciones –no solamente en los archivos españoles, sino también en los norteamericanos–, consideramos que el Convenio de 1988 avanzó decisivamente en la consecución de unas relaciones más equilibradas e igualitarias entre Estados Unidos y España, si bien no se pueden desdeñar algunas concesiones importantes por parte de ambas delegaciones.

#### **4.- LA FIRMA DE ACUERDOS DEFENSIVOS CON LOS PAÍSES DEL MAGREB (1987-1989)**

Las relaciones internacionales de España en materia defensiva bajo las dos primeras Legislaturas en el poder del Partido Socialista permitieron afianzar las relaciones con Estados Unidos y con Europa, por medio de la integración –o la confirmación de la incorporación– de España en organizaciones internacionales, como la OTAN y la UEO, y a través del establecimiento de acuerdos bilaterales de defensa, aunque estos se consiguieran, a excepción del analizado recientemente con Estados Unidos, a un nivel específico –en el de la cooperación armamentística, fundamentalmente–. De esta manera, el equipo de Gobierno de González conseguía reforzar un ámbito, el de la política de seguridad, que todavía no había sido suficientemente abordado tras el comienzo del proceso democrático.

No obstante, pese a los avances experimentados, a finales de la década de los ochenta todavía había ciertos elementos que convenía tratar para consolidar esta política. Uno de ellos era, sin duda, el de las relaciones defensivas con el Magreb. Efectivamente, el Norte de África suponía para España una región esencial para su seguridad nacional, por motivos de muy diferente índole: España había sido una potencia colonial en Marruecos y en el Sáhara –en aquellos años disputada por Argelia y Marruecos, esencialmente–; tenía dos enclaves –Ceuta y Melilla– que eran reclamados por Marruecos; conservaba grandes intereses económicos en la región –petróleo, gas, pesca...–, etc. Consiguientemente, el objetivo primordial de España en la región era el mantenimiento de la estabilidad, de ahí que durante los años ochenta los diferentes Gobiernos socialistas abordaran una política de equilibrio entre los grandes países del Magreb –Marruecos y Argelia, especialmente, pero también Mauritania, Túnez y Libia– que contribuyera a impedir cualquier atisbo de desestabilización en la zona.<sup>146</sup>

Es en este contexto en el que se deben entender las inversiones y ayudas financieras realizadas por España en estos países –acuerdo de gas con Argelia o acuerdo pesquero con Marruecos– o los numerosos encuentros de alto nivel entre el Ejecutivo socialista y los Gobiernos magrebíes –encuentro Gadhafi/González en diciembre de 1984; visita oficial del presidente argelino Chadli en julio de 1985; visita oficial del ministro de Asuntos Exteriores tunecino en febrero de 1985 y de su homólogo marroquí en marzo de ese mismo año; visita de Ordóñez a Rabat en agosto de 1985 y del rey Juan Carlos en marzo de 1986, etc.–.<sup>147</sup>

Sin embargo, más allá de la voluntad socialista por promover la venta de armamento en el Magreb y de realizar algunos ejercicios militares conjuntos con estos países,<sup>148</sup> lo cierto es que el primer Gobierno de Felipe González no se había decidido a profundizar las relaciones defensivas con los Estados norafricanos. Es más, pese a que, ya en octubre de 1983, el Ministerio de Defensa remitiera al Ministerio de Asuntos Exteriores un proyecto de acuerdo hispano-marroquí en materia de defensa –al que el propio presidente español dio su visto bueno–, no fue hasta finales de la década de los ochenta

---

<sup>146</sup> LE TORUNEAU, Bernard: *L'Espagne et le Maghreb*, 24 de septiembre de 1986, CADLC, Caja 6246, Carpeta "Relations politiques avec autres pays".

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> Por ejemplo: *Manoeuvres maroco-espagnoles*, 13 de julio de 1985, CADLC, Caja 5136, Carpeta "Affaires militaires. Relations avec les autres pays".

cuando se empezaran a fortalecer los vínculos defensivos con los países magrebíes.<sup>149</sup> Así, una vez confirmadas las grandes líneas de la política de seguridad socialista –permanencia en la OTAN y encarrilamiento de las relaciones con Estados Unidos–, la administración socialista se esforzó por aumentar la cooperación militar con los Estados del Norte de África. De este modo, primero fue Túnez y, después, Mauritania, Marruecos y Argelia quienes firmaran un acuerdo defensivo con España.

Como decimos, el primer Convenio de cooperación en el ámbito militar fue el firmado, el 14 de diciembre de 1987, con Túnez. Como ya sucediera con los acuerdos alcanzados con distintos Estados europeos en 1985, el Gobierno español privilegió la cooperación en el terreno armamentístico, si bien el artículo uno incidía en la promoción de los intercambios entre sus fuerzas armadas.<sup>150</sup> En términos muy similares se expresaron los acuerdos firmados con Mauritania –7 de febrero de 1989– y Marruecos –27 de febrero de 1989–, que también mantenían esa doble vertiente de la cooperación defensiva y fijaban en cinco años el plazo de vigencia del acuerdo.<sup>151</sup> Aparentemente, ya que el acuerdo no apareció publicado en el Boletín Oficial del Estado, a finales del año 1989, España también firmó un acuerdo de cooperación militar de similares características con Argelia, que cerraba, excepción hecha de Libia –cuyas relaciones se habían visto enfriadas tras el encuentro Ghadafi/González de diciembre de 1984– el “paquete” de convenios defensivos alcanzados con los países del Magreb y que complementaba al logrado en 1985 con diversos países europeos y, sobre todo, al alcanzado en 1988 con Estados Unidos.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> GONZÁLEZ, Felipe: *Carta a Fernando Morán*, 20 de octubre de 1983, AFFG, Carpeta “Fernando Morán”. El retraso en la firma de un acuerdo defensivo con Marruecos probablemente se debió, entre otras razones, a la oposición personal de Morán a concertar un convenio defensivo con Marruecos, en vista de las dificultades de España para encontrar con aquel una solución razonable al problema del Sáhara. MORÁN, Fernando: *Sobre el proyecto de acuerdo hispano-marroquí de cooperación en materia de defensa*, 18 de octubre de 1983, AFFG, Carpeta “Fernando Morán”.

<sup>150</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Convenio de Cooperación en el ámbito militar entre la República Tunecina y el Reino de España, hecho en Túnez el 14 de diciembre de 1987*, 2 de agosto de 1989, núm. 183, p. 24821.

<sup>151</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Defensa entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania. Hecho en Nuakchot el 7 de febrero de 1989*, 13 de noviembre de 1990, núm. 272, pp. 33224-33225; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Convenio de Cooperación en el ámbito de la Defensa entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid el 27 de septiembre de 1989*, 19 de enero de 1991, núm. 17, pp. 1951-1952.

<sup>152</sup> FOUGIER, Guy: *Au “Grand Maghreb” l’Espagne pousse sa corne*, 30 de abril de 1989, CADLC, Caja 6244, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec l’Afrique”; y “España y Argelia firman un acuerdo de cooperación militar”, *El País*, 15 de diciembre de 1989.



## CAPÍTULO IX

# LA POLÍTICA DE POTENCIACIÓN DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA

### 1.- EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA DURANTE LA TRANSICIÓN: UNA CUESTIÓN “OLVIDADA”

La muerte de Francisco Franco a finales de noviembre de 1975, dio comienzo a un esperanzador proceso de cambio hacia un régimen democrático que, sin embargo, y desde entonces, se vio entorpecido por numerosos obstáculos: crisis económica, acciones terroristas, procesos nacionalistas y regionalistas, etc., siendo, quizás, el “problema militar”, el mayor desafío de todos ellos.<sup>1</sup> En efecto, tal y como ya hemos destacado en el capítulo III, la historia contemporánea española se había visto, al menos hasta ese momento, marcada por la militarización de la vida política del país. Sin embargo, como señalara Navajas Zubeldia:

“El problema militar ha consistido también en el aislamiento, hasta cierto punto paradójico, de la generalidad de los militares respecto a la mayoría de la sociedad civil; en el exceso de oficiales, uno de los males endémicos del Ejército de Tierra; en la tradicional ineficacia de las Fuerzas Armadas españolas o, dicho de otra manera, en el diletantismo de la generalidad de los oficiales; en la distribución territorial del Ejército de Tierra, volcada hacia el control del interior del país, más que hacia su defensa exterior; en la hipertrofia del Ejército de Tierra respecto a la Armada y al Ejército del Aire; en la división interna de los militares –fundamentalmente de los oficiales–; en la politización partidista de la ideología militar –en particular, en su radicalización–; y en las guerras perdidas (Cuba), ganadas pírricamente (Marruecos) o vencidas por una parte de las Fuerzas Armadas y la sociedad civil españolas frente a la otra (Guerra Civil)”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Historiadores como Gabriel Cardona o Carlos Navajas Zubeldia ya utilizaron en algunas de sus publicaciones el concepto “problema militar” para abordar la cuestión militar durante la Transición: CARDONA, Gabriel: *El problema militar en España*, Madrid, Historia 16, 1990; y NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “¿El fin del problema militar? Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España actual (1975-1996)”, en UGARTE, Javier (ed.): *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1998, pp. 223-225.

<sup>2</sup> NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “El fin del “problema militar”. La “modernización” de los ejércitos durante la época socialista (1982-1996)”, *Ayer*, núm. 84, 2011, pp. 52-53.

En definitiva, los distintos Gobiernos democráticos de la Transición tenían ante sí la difícil tarea de poner en marcha un profundo proceso de modernización y de homologación de las Fuerzas Armadas a los estándares occidentales y democráticos si querían acabar definitivamente con el “problema militar” que tanto había lastrado al país desde el siglo anterior.

Las primeras grandes reformas vinieron de la mano del general Gutiérrez Mellado, nombrado vicepresidente para asuntos de la Defensa en septiembre de 1976 por Adolfo Suárez.<sup>3</sup> Así, fue bajo su dirección cuando se acometió la necesaria constitución de un Ministerio de Defensa, con el que se aspiraba a subordinar el poder militar sobre el civil. La Constitución española de 1978 trató igualmente de ahondar en este objetivo, explicitando en su artículo 97 que era el Gobierno el encargado de dirigir la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Pese a ello, ninguna de estas dos grandes reformas consiguieron, por ejemplo, que el órgano colegiado superior de la cadena de mando militar, la Junta de Jefes de Estado Mayor (JUJEM) de los tres Ejércitos –Armada, Tierra y Aire–, limitara su autonomía con respecto al poder ejecutivo, lo que no hacía sino evidenciar la necesidad de continuar profundizando en las medidas inicialmente adoptadas.<sup>4</sup>

El nombramiento, tras las elecciones generales de 1979, de Agustín Rodríguez Sahagún como ministro de Defensa –que, a la postre, se convirtió en el primer civil en dirigir tal cartera–, puso de manifiesto el compromiso del nuevo Gobierno por seguir avanzando en dicha dirección. Es más, fue el propio Rodríguez Sahagún el responsable de iniciar la reforma de la justicia militar, cuyo objetivo principal era la desmilitarización de la jurisdicción civil, y de impulsar la aprobación de la Ley Orgánica 6/1980, por la que se definieron los criterios básicos de la defensa nacional y

---

<sup>3</sup> Ponemos el punto de partida del proceso de cambio del Ejército en 1976, ya que la política militar desarrollada durante la presidencia de Carlos Arias Navarro (1973-1976) fue más bien continuista con respecto al régimen anterior. En torno a la evolución de la misma: TUSELL, Javier y QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro, entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 276-283; o PUELL DE LA VILLA, Fernando: *La transición militar*, Madrid, Fundación Transición Española, 2012, pp. 11-19.

En torno a la figura de Gutiérrez Mellado: GUTIÉRREZ MELLADO, Manuel: *Al servicio de la Corona. Palabras de un militar*, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1981; PUELL DE LA VILLA, Fernando: *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997; y PUELL DE LA VILLA, Fernando y ÁNGEL SANTANO, Silvia (coords.): *El legado del General Gutiérrez Mellado*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013.

<sup>4</sup> SERRA, Narcís: “La política española de defensa”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, 1986, p. 175.

la organización militar, confiriéndosele al Gobierno la determinación de la política de defensa del país.<sup>5</sup>

No obstante, pese a los avances observados, las tentativas de toma del poder por parte del Ejército no desaparecieron, como quedó de manifiesto el 23 de febrero de 1981 en el fallido intento de golpe de Estado al Congreso. La crisis económica y de Gobierno –tras la dimisión de Suárez–, las dificultades para articular una nueva organización territorial del Estado, las acciones terroristas de ETA y, muy especialmente, la resistencia de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas a aceptar el nuevo sistema democrático, motivaron la ocupación de la cámara baja de las Cortes por un grupo de guardias civiles liderados por el teniente coronel Antonio Tejero.<sup>6</sup>

El fracaso del golpe incrementó aún más si cabe la voluntad del nuevo Ejecutivo por adaptar a las Fuerzas Armadas a los usos y costumbres de la democracia, llegando incluso a acelerar una decisión que, aunque tomada antes del 23-F, se reafirmó tras el fracaso del mismo: el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Tal y como señalara el entonces ministro de Defensa, Alberto Oliart:

“Para mí, la adhesión a la OTAN tenía el positivo efecto de abrir al Ejército español a la Europa occidental; de iniciarse el camino por el que el Ejército, roto el aislamiento en el que habían vivido desde la Guerra Civil, dejara de pensar en el enemigo interior y pasara a ocuparse posteriormente de las amenazas reales externas, que en aquel momento configuraban la política internacional del mundo occidental”.<sup>7</sup>

Este hecho, junto con otros como la sentencia del 23-F o la buena acogida por parte del conjunto de las Fuerzas Armadas de los nuevos miembros de la JUJEM, permitieron avanzar positivamente en las relaciones entre los civiles y los militares, lo que se tradujo en una disminución del intervencionismo militar y de su autonomía respecto al poder civil y en el progresivo establecimiento de unas relaciones basadas en la normalidad democrática.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ SAHAGÚN, Agustín: “La reforma militar de los Gobiernos de Suárez”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, 1986, pp. 189-194. También resulta de interés en este sentido: RODRÍGUEZ SAHAGÚN, Agustín: *Defensa nacional: problemas de coordinación*, Madrid, OIDREP, 1980.

<sup>6</sup> La bibliografía más relevante en torno al 23-F ya ha sido reseñada en el punto dos del capítulo II.

<sup>7</sup> OLIART SAUSSOL, Alberto: “Las Fuerzas Armadas en la transición...”, pp. 613-614.

<sup>8</sup> NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “La transición militar, una transición larga (1975-1989)”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos y ITURRIAGA BARCO, Diego: *España en democracia: Actas del IV Congreso de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de La Rioja, 2014, pp. 39-40.

Así pues, fue en estas circunstancias en las que se produjo la llegada al poder del Partido Socialista que, a la postre, se convirtió en el encargado de acabar de definir y consolidar el proceso de modernización emprendido durante los años anteriores. Aunque el contexto político no favoreciera especialmente la adopción de reformas militares, dada la –todavía– indefinición existente en lo relativo a la organización territorial del Estado y, muy especialmente, la sucesión de atentados de la banda terrorista ETA –que entre 1983 y 1989 asesinó a más de 280 personas–, el nuevo Gobierno se mostró resuelto a emprender el mencionado proceso,<sup>9</sup> que desarrolló a partir de dos bases de inicio principales: la integración de los Ejércitos en la estructura del Ministerio de Defensa; y la promulgación de la Ley Orgánica 1/1984, que aspiraba a regular algunas de las lagunas de su predecesora Ley Orgánica 6/1980.<sup>10</sup>

Estas medidas contribuyeron a que el Ejecutivo pudiera finalmente decidir y aplicar su propia política militar, tal y como se demostró en julio de 1984 con la aprobación presidencial de la primera Directiva de Defensa Nacional, un documento que articula el planeamiento de la defensa de España. A su vez, todo ello permitió que el equipo de Gobierno de Felipe González pudiera abordar la regulación de otros ámbitos, igualmente importantes, tales como el de: la reducción del número de oficiales, que entorpecía considerablemente la modernización del Ejército de Tierra; el servicio militar, que todavía se regía por una ley franquista de 1968; o la enseñanza militar, para adaptarla a unos parámetros plenamente democráticos.<sup>11</sup>

La confirmación de la permanencia española en la OTAN, tras la celebración del referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre esta cuestión, y las posteriores negociaciones entre los años 1986 y 1988 con la propia Alianza –para definir el modelo de participación de España en la organización–, con Estados Unidos –para la renovación de los acuerdos bilaterales de defensa– y con los principales países europeos –para su

---

<sup>9</sup> El mismo Alfonso Guerra lo reconoce en sus memorias, donde señala que, al comienzo de su mandato, el equipo de Gobierno socialista realizó determinados gestos simbólicos para propiciar un acercamiento al Ejército y permitir así la creación del clima necesario para emprender las reformas que se tenían pensadas abordar. GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos. Memorias, 1982--1991*, Madrid, Espasa, 2006, pp. 47-51.

<sup>10</sup> Así, por medio esta última, se pretendía establecer la debida subordinación de los mandos militares al Gobierno –acabando así con la autonomía del poder militar– y constituir un organigrama coherente que permitiera una eficaz gestión en el Ministerio de Defensa, creándose, para este fin, la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), que fue inicialmente presidida por el almirante Ángel Liberal. SERRA, Narcís: *La transición militar...*, pp. 179-241.

<sup>11</sup> NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “El fin del “problema militar...”, pp. 59-65.

adhesión a la Unión Europea Occidental—, acabaron por consolidar definitivamente el proceso de transición militar.

Bajo nuestro punto de vista, sin embargo, dentro de este proceso de cambio, que hemos tratado de resumir muy brevemente a través de algunas de las principales investigaciones realizadas sobre la cuestión, se ha tendido a olvidar o, al menos, a minimizar un elemento esencial para entender el desarrollo del mismo: la modernización de la industria de la defensa. Como acertadamente señalara Ortega Martín: “No hay un solo documento, directiva, modelo, libro blanco, discurso, o cualquier otra declaración política del Gobierno, de cualquier partido, del Congreso o del Senado, relacionados con la defensa en los últimos treinta años, que no incluya un párrafo referido a la necesidad de disponer de unos ejércitos más reducidos y modernizados”.<sup>12</sup> Efectivamente, esto se vincula al hecho de que, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los ejércitos occidentales trabajaron, además de por intentar poseer una mayor organización y disciplina, por tratar de contar con un mejor y más avanzado equipamiento militar, lo que se acabó traduciendo en unas Fuerzas Armadas más intensivas en capital —es decir, en sistemas, equipos y armas— que en recursos humanos;<sup>13</sup> algo que, como veremos, España también se esforzó por conseguir tras el advenimiento de la democracia.

La pertinencia de abordar el proceso de modernización tecnológica de las Fuerzas Armadas españolas en nuestra investigación, se relaciona con el hecho de que esta cuestión no solamente se vincula al ámbito puramente militar o de la defensa —como pudiera ocurrir con asuntos, como las ya citadas reformas de la organización de la estructura del Ejército, la regulación de la enseñanza o del servicio militar—, sino que abarca esferas tan diversas como la económica, la científica o las concernientes a la política internacional y de seguridad, que son las que definen nuestro ámbito prioritario de análisis. Asimismo, consideramos que se trata de una cuestión de gran interés porque los distintos Gobiernos de Felipe González rápidamente entendieron que la promoción de la modernización tecnológica del país era fundamental para la homologación

---

<sup>12</sup> ORTEGA MARTÍN, Jorge: *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, UNED, 2008, p. 45.

<sup>13</sup> MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de los medios materiales de la Defensa desde la transición democrática hasta el presente”, en SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia (eds.): *Fuerzas Armadas políticas de Defensa: transición y modernización*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2007, p. 364.

internacional de sus Fuerzas Armadas, pero también para la recuperación económica de la maltrecha, pero estratégica industria de defensa del país y para la ansiada disminución de dependencia española respecto a Estados Unidos. En definitiva, consideramos que su desarrollo ayudará a entender más fácilmente el modo en cómo se articuló la política de seguridad socialista durante la década de los ochenta y permitirá, además, profundizar en un asunto, hasta ahora, muy escasamente desarrollado por la historiografía.<sup>14</sup>

## **2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA EN ESPAÑA (1939-1988)**

La consecución de una industria de defensa moderna e independiente respecto al exterior, ha sido uno de los grandes objetivos de los distintos Estados que han compuesto el panorama internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial, ya estuvieran estos bajo un régimen democrático-capitalista, comunista o bajo cualquier otro sistema de carácter autoritario. Las razones son múltiples, pero se pueden agrupar en dos grandes categorías:

Desde una perspectiva eminentemente militar, las necesidades de mantener una industria nacional de defensa actualizada se explican esencialmente por el hecho de que esta pueda proveer a las Fuerzas Armadas del país de los medios militares suficientes para que, a su vez, estas puedan hacer frente a cualquier amenaza en las mejores condiciones posibles. En un contexto como el desarrollado entre 1945 y 1989/1991, dominado por la carrera de armamentos impulsada por las dos superpotencias del momento, la necesidad de contar con una industria militar de vanguardia se hizo todavía

---

<sup>14</sup> Tal y como hemos apuntado en el estado de la cuestión, sí que existen algunas investigaciones al respecto, aunque pertenecen, fundamentalmente, a dos ámbitos de estudio: el económico y el militar; de ahí que, a nuestro entender, sea necesario una revisión de la cuestión que se centre más en la evolución histórica del proceso, utilizando para ello fuentes primarias que permitan constatar o refutar algunas de las afirmaciones realizadas en anteriores publicaciones. Ejemplos del análisis de la modernización de la industria de defensa desde un punto de vista económico y militar podrían ser: VV.AA.: *El sistema español de I+D ante la integración en la OTAN: aplicación de la metodología a los datos disponibles*, Madrid, CESDEN, 1985; VV.AA.: *Incidencia en la política de armamento e investigación científica de la posible entrada de España en la OTAN y en la CEE*, Madrid, CESDEN, 1987; BRIONES PEÑALVER, Antonio Juan: “Evolución de la gestión del conocimiento, transferencia e innovación en la Industria de Defensa”, *Cuadernos de estrategia*, núm. 194, 2017, pp. 139-168; CRESPO ARGIBAY, Óscar y EVANS PIM, Joám: “La industria militar en el cambio de paradigma tecno-económico”, *Fuerzas armadas y políticas de defensa: transición y modernización. Congreso de Historia de la Defensa*, vol. 2, núm. 1, 2007, pp. 517-540; o GARCÍA ALONSO, José María: “Transformación y modernización de la industria de la defensa en los últimos veinticinco años”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 2-3, 2004, pp. 155-174.

más evidente, ya que los constantes avances tecnológicos de los equipos y sistemas de defensa del adversario obligaban a renovar constantemente los propios. Asimismo, la tendencia de los Estados a imitar, o a estar a la par, con sus aliados más desarrollados tecnológicamente para poder así mantener las alianzas establecidas y poder actuar y colaborar eficazmente en operaciones multinacionales –como las desarrolladas, por ejemplo, por la OTAN o el Pacto de Varsovia–, contribuyen a hacer comprender la motivación de contar con una industria de defensa modernizada.<sup>15</sup>

Por su parte, y desde un punto de vista civil, las razones que hacen de la industria de defensa un sector estratégico, se resumen en el denominado “efecto *spillover*” que esta genera sobre otros ámbitos de la economía nacional. De forma general, el “efecto *spillover*” se puede entender como el impacto que tienen determinados fenómenos, eventos o políticas de un sector –en este caso el de la industria de defensa– en otros grupos que no fueron los que inicialmente indujeron participación en dicho evento.<sup>16</sup> Así, la, en muchas ocasiones, difusa línea entre lo militar y lo civil y las habituales transferencias tecnológicas desde el campo militar al civil –consecuencia por otra parte, tal y como hemos señalado más arriba, de la presión por innovar en este ámbito–, trae consigo que la actividad industrial de defensa se vea reflejada en sectores tan variados como el de la construcción naval, la aeronáutica, la automoción, las construcciones mecánicas, la química, la electrónica, etc. De hecho, es frecuente que las grandes empresas militares fabriquen también productos civiles. En el caso concreto de España, por ejemplo, y para el período histórico que nos concierne –1982-1988–, compañías como Construcciones Aeronáuticas S.A. (CASA), Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares S.A. o Empresa Nacional de Autocamiones S.A. –ENASA o Pegaso (marca comercial)–, por citar solo algunos casos, tenían en sus respectivas estructuras divisiones tanto de carácter civil como militar.

En efecto, las repercusiones de la industria de defensa sobre la economía nacional van incluso más allá del ámbito más estrictamente vinculado a la defensa y a sus sectores relacionados, abarcando esferas tan aparentemente alejadas de estos como puede ser la del turismo. Así, por ejemplo, como explicaremos más detalladamente con posterioridad, entre las compensaciones económicas ofrecidas por la empresa

---

<sup>15</sup> MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de...”, pp. 366-367.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ, Rodolfo A. y MEHAY, Stephen L.: “Publicness, Scale and Spillover Effects in Defense Spending”, *Public Finance Review*, vol. 18, núm. 3, 1990, pp. 273-290.

aeronáutica *McDonnell Douglas* al Gobierno de España por la compra de este último de 72 aviones a la citada compañía norteamericana, se encontraban la cooperación para la restauración del monasterio de Guadalupe o para que llegara a publicarse el libro *Un día en la vida de España*.<sup>17</sup>

En estas circunstancias, toman sentido los datos que decían que, en 1982, solamente las compañías de CASA, Bazán y Empresa Nacional Santa Bárbara, empleaban a unas 25.000 personas y que, en 1983, en un momento en el que el desempleo en España se situaba en torno al 18%, el conjunto de la industria armamentística daba trabajo a unas 65.000 personas, casi el 2% de la fuerza laboral del país.<sup>18</sup> En definitiva, de este modo resulta más fácil comprender por qué ni el régimen franquista, ni posteriormente los distintos Gobiernos democráticos –tanto de UCD como del PSOE– cuestionaron la consideración de la industria de defensa como un sector estratégico para el país, tratando de impulsar, con mayor o menor éxito, el crecimiento de la misma.

La enorme dependencia de suministros extranjeros por parte de los dos bandos enfrentados durante la Guerra Civil indujo a que, tras la conclusión de la misma, Francisco Franco apostara por la constitución de una base industrial lo suficientemente potente como para no depender de terceros países. Así pues, fue en este contexto de implantación nacional de un modelo económico autárquico –que se desarrolló desde 1939 y hasta 1959–, en el que cabría insertar la creación, en 1941, del Instituto Nacional de Industria (INI). El INI –hoy Sociedad Estatal de Participaciones Estatales (SEPI)–, fue una entidad estatal que nació con el objetivo de convertirse en el soporte institucional sobre el que promover el desarrollo de la industria en España, en general, y de la industria de la defensa, en particular. Como se indicara en el artículo primero de su ley fundacional, el INI aspiraba a “propulsar y financiar, en servicio de la Nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial de las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> SMOLAN, Rick: *Un día en la vida de España*, Barcelona, Planeta, 1987; y REY-STOLLE, Luis: “Las compensaciones comerciales del Programa EF-18”, *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 576, 1988, pp. 1375-1379.

<sup>18</sup> *Líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos*, 23 de abril de 1982, AFPI, Caja 70-F-11, Carpeta “Comisión de Defensa 1982-1983”; e *International Issues Review. Spain: The Socialists and Arms*, diciembre de 1983, CREST.

<sup>19</sup> VV.AA.: “Creación del Instituto Nacional de Industria. Ley 25 de septiembre, 1941”, en VV.AA.: *Nuevo diccionario de legislación*, Madrid, Aranzadi, volumen XIII, pp. 1265-1266. En torno al origen y



El contexto internacional de guerra mundial favoreció inicialmente la aplicación sobre la industria española de defensa un modelo económico autárquico. Pero la victoria de los aliados en 1945 sumió rápidamente al país en un aislamiento internacional que, sumado al escaso desarrollo tecnológico y la grave crisis económica, impidieron que España pudiera consolidar una industria militar de vanguardia. De hecho, solo a través de los pactos firmados con Estados Unidos en 1953, se consiguió lograr que España cubriera las necesidades básicas de sus Ejércitos –carros de combate, artillería, submarinos, helicópteros, aviones de combate, equipos de comunicaciones, etc.– y modernizara ligeramente a sus Fuerzas Armadas, que hasta ese momento seguían utilizando armas italianas y alemanas de la Guerra Civil. En todo caso, el material de guerra recibido fue de segunda mano, de carácter puramente defensivo y contó, además, con grandes limitaciones de control impuestas por su principal emisor, Estados Unidos.<sup>20</sup>

El Plan de Estabilización, los Planes de Desarrollo y el crecimiento económico del país durante la década de los años sesenta contribuyeron a renovar la industria nacional, lo que, en el ámbito de la defensa, facilitó la consecución de la fabricación bajo licencia de algunos equipos militares importantes, como el avión F-5 norteamericano o el carro de combate francés AMX-30, si bien los componentes más sofisticados de los mismos, como el motor o la instrumentación, siguieron siendo importados.<sup>21</sup> Consiguientemente, Estados Unidos continuó ejerciendo como el principal –y casi único, junto con Francia– suministrador de material militar a España.<sup>22</sup> Si a ello se le añade la orientación de las Fuerzas Armadas hacia el interior, lo que reclamaba un menor nivel de equipamiento; la escasa significación del gasto de defensa, que fue declinando ya desde comienzos de los cincuenta; y la creencia de que con los sistemas ofrecidos por los norteamericanos era suficiente para la defensa nacional, se puede entender por qué la industria armamentística no se aprovechó verdaderamente del impulso experimentado por el sector en la década de los sesenta. Es más, tras la muerte de Franco, los primeros

---

evolución del INI durante el franquismo, véase: SCHWARTZ, Pedro y GONZÁLEZ, Manuel-Jesús: *Una historia del Instituto Nacional de Industria: 1941-1976*, Madrid, Tecnos, 1978.

<sup>20</sup> Un buen ejemplo de esto último sería la negativa norteamericana a que España utilizara los aviones Sabre y T-33 en los conflictos de Ifni (1957-1958) y el Sáhara contra Marruecos, dadas las tradicionales relaciones diplomáticas de amistad mantenidas entre Estados Unidos y el Reino marroquí. SEGURA VALERO, Gastón: *Ifni. La guerra que silenció Franco*, Madrid, Ediciones Martínez Roca, 2006.

<sup>21</sup> MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de...”, p. 367-370.

<sup>22</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: “Armamento e instrucción militar: Francia y la modernización del ejército español, 1948-1975”, *Ayer*, núm. 63, 2006, pp. 211-232.

Gobiernos democráticos se encontraron ante sí una industria militar que se caracterizaba por poseer: una extraordinaria dependencia respecto al exterior; un escaso nivel de desarrollo tecnológico propio; una burocratización paralizante; y una alta atomización y dispersión.<sup>23</sup>

Para ilustrar esto último bien podría valer la anécdota recogida por el socialista Enrique Múgica en uno de sus informes de defensa elaborados para el partido.<sup>24</sup> En este, Múgica recordaba que, en una ocasión, un representante de la Armada realizó un viaje a Suecia para obtener la autorización para el uso de una patente militar, que finalmente fue vendida al Ministerio de Marina. Más tarde, otro representante, esta vez del Ejército del Aire, hizo el mismo viaje para conseguir la misma patente. En el tercer viaje, realizado por un funcionario del Ejército de Tierra con la misma finalidad, el delegado sueco se atrevió a señalar que, si bien por su parte no habría problema en vender la patente solicitada, lo lógico sería que el Ejército de Tierra hablara con los otros dos departamentos militares, que ya habían solicitado la patente con anterioridad. Fuera la anécdota real o no –algo que el propio Múgica no pudo llegar a confirmar–, esta era muy ilustrativa de la enorme descoordinación e ineficiencia de la que adoleció el conjunto de la industria militar durante el franquismo.

En cualquier caso, consideramos que el informe elaborado en 1972 por el, a la sazón, presidente del INI, Claudio Boada, sobre la evolución histórica de la compañía naval Bazán, resulta todavía más paradigmático para percibir más claramente la delicada situación en la que se encontraba la industria armamentística tras el fin de la dictadura y el advenimiento de la democracia.<sup>25</sup> La Empresa Nacional Bazán fue creada en 1942 para la fabricación de material para la defensa naval. Aunque inicialmente contó con unos beneficios moderados, que llevaron incluso a que en 1959 se aumentara el capital social de la compañía a 700 millones de pesetas, el descenso relativo en los encargos del Ministerio de Marina acabó provocando la completa descapitalización de la compañía. Así, si en 1964 la empresa tenía ya unos resultados negativos de 38'6 millones de

---

<sup>23</sup> VIÑAS, Ángel: *Conferencia de Ángel Viñas en Coimbra (Portugal). Política industrial española de defensa y cooperación internacional*, mayo de 1985, AFPI, Caja 112-A, Carpeta “Política exterior. Cooperación al desarrollo (1984-1989)”.

<sup>24</sup> MÚGICA HERZOG, Enrique: *La defensa en España*, 1978, AFPI, Caja 507-J, Carpeta “Informes relativos a temas de defensa”.

<sup>25</sup> BOADA, Claudio: *Reestructuración de la Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares S.A.*, 24 de enero de 1972, Archivo del Instituto Nacional de Industria (en adelante, AINI), Caja 4977.

pesetas, la situación en la década de los setenta se hizo absolutamente insostenible, con pérdidas anuales por encima de los 300 millones –369 en 1970 y 300 en 1971–.

Para paliar las pérdidas, el régimen franquista decidió reorientar la producción de la empresa hacia la marina mercante, con resultados, si cabe, aún más desastrosos: la relativa inadecuación de sus instalaciones, particularmente establecidas para la construcción y reparación naval militar; su especialización tecnológica en la construcción naval de defensa, que poco tenía que ver con la de la fabricación de buques mercantes; el excesivo personal, que por mandato legal –ley 45/1966 de 23 de julio– obligaba a la empresa a mantener una plantilla excesiva e improductiva; o una estructura inadecuada a la forma de contratación y financiación de los buques mercantes, acrecentaron las dificultades de una compañía que, todavía en la década de los ochenta, y pese a su reestructuración, tuvo que asumir algunas contrataciones de obras mercantes, que representaban el 99% de las pérdidas de la empresa.<sup>26</sup>

Por lo tanto, los primeros Gobiernos democráticos, ante la necesidad de mantener una industria tan estratégica como la militar, tuvieron que trabajar por: 1) aligerar el organigrama de las compañías armamentísticas, para reducir así la burocratización de las mismas; 2) unificar e institucionalizar adecuadamente el conjunto de la industria, y con ello acabar con su atomización y dispersión; y 3) lo que era más importante, pero, a su vez, más complejo y que no se podía obtener sino más a largo plazo, aumentar el gasto de defensa para que las empresas públicas de armamento pudieran invertir en I+D, para que el Ministerio de Defensa pudiera asumir una participación cada vez mayor en las ventas de la industria militar española, pero también para que se invirtiera en programas internacionales de adquisición y de cooperación que contribuyeran a incrementar la modernización de sus Fuerzas Armadas, al mismo tiempo que se redujera la dependencia tecnológica del exterior.

En lo que respecta al primer cometido, ya desde finales de la década de los setenta, se comenzaron a plantear una serie de criterios de adaptación que acabaran con el complejo organigrama de las distintas empresas del INI –no solamente de defensa–;

---

<sup>26</sup> *Informe sobre la situación de la Empresa Nacional Bazán y medidas que se proponen*, abril de 1984, AINI, Caja 615.

organigrama que se había ido articulando desde el franquismo y que respondía “a situaciones tradicionales de la sociedad, más que a criterios reales de funcionalidad”.<sup>27</sup>

Por su parte, el segundo objetivo se empezó a concretar tras la creación, en 1977, del Ministerio de Defensa, y, muy especialmente, tras la configuración de la Dirección General de Armamento y Material.<sup>28</sup> Constituida sobre la base de la *Délégation Générale de l'Armement* francesa, sus funciones consistieron en preparar, desarrollar y ejecutar la política de armamento y material de defensa para poder así homologar, unificar y nacionalizar al máximo los distintos sistemas, armas y materiales de los tres Ejércitos, así como atender a la promoción, mejora y desarrollo de todo cuanto afectase a la política industrial y de investigación para la defensa nacional. Estas medidas se vieron complementadas, durante la década de los ochenta, por medio de la institución de: la Comisión Asesora de Armamento y Material (CADAM), un órgano de asesoramiento industrial fundado en 1984; la secretaría de Estado de Defensa, creada en 1984 con el objeto de gestionar y controlar los recursos económicos y las políticas de armamento y de infraestructuras; la Asociación Española de Fabricantes de Armamento y Material de Defensa y Seguridad (AFARMADE), constituida en 1985 a fin de defender y promocionar los intereses comunes de las empresas españolas relacionadas con la tecnología y fabricación del material de defensa y seguridad; y la Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE), sociedad mercantil de titularidad pública nacida en 1985 para apoyar al Ministerio de Defensa, a las administraciones públicas e instituciones internacionales en áreas de interés tecnológico y estratégico.

La consecución de la tercera aspiración, reducir la dependencia tecnológica hacia el exterior y elevar la propia, pasaba, necesariamente, por el incremento del gasto nacional de defensa. Tal y como se demostró durante el régimen franquista, unas insuficientes partidas presupuestarias en este sentido, provocaban un mantenimiento deficitario y una ralentización en la renovación de los medios de defensa, lo que se traducía, a su vez, en la posesión de un arsenal anticuado, unas prestaciones insuficientes para la ejecución de misiones y unas evidentes dificultades para mantener la seguridad nacional en un hipotético conflicto. De hecho, a comienzos de los ochenta, la realidad de las Fuerzas

---

<sup>27</sup> MARÍN, Carlos: *Modificación del organigrama de CASA*, 18 de diciembre de 1979, Caja 6241.

<sup>28</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado*, 5 de julio de 1977, pp. 15035-15037; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa*, 5 de noviembre de 1977, núm. 265, pp. 24278-24281.

Armadas españolas era preocupante: la vida útil de una gran parte de los materiales y sistemas militares del Ejército de Tierra finalizaba en los próximos años y, en su conjunto, contaba con unos medios desfasados; la mayoría de las unidades militares de la Armada habían superado los cuarenta años de vida, cuando lo normal en el resto de marinas occidentales es que sus equipos estuvieran en funcionamiento durante un máximo de veinticinco años; y el Ejército del Aire necesitaba de la puesta en marcha del programa Futuro Avión de Caza y Ataque (FACA), por el que se adquirirían 72 aviones de combate, para renovar mínimamente al mencionado departamento militar.<sup>29</sup>

Los primeros años de régimen democrático no trajeron consigo un incremento del porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a la defensa, fluctuando, a lo largo de la década de los setenta, entre el 1'57% y el 1'8%, cuando el tanto por ciento dedicado a este respecto por los países del entorno solía rondar el 3%.<sup>30</sup> Desde luego, la crisis económica y la tradicional reticencia de la sociedad española por aumentar dicho porcentaje, dada su particular percepción de la seguridad y las amenazas,<sup>31</sup> no contribuyeron a cumplir con el objetivo al que nos referimos.

La situación empezó a cambiar en la década de los ochenta, coincidiendo con la llegada al poder del Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo y la entrada de España en la OTAN, pero, también, tras la victoria del Partido Socialista en las elecciones generales de 1982. Lejos de lo que inicialmente pudiera llegar a creerse, el PSOE, ya desde su etapa como principal partido de la oposición, defendió la necesidad de potenciar una “industria autónoma de armas en nuestro suelo”.<sup>32</sup> De hecho, y aunque no sin cierto idealismo en algunos aspectos –como el de la exportación de armamento, sobre el que ahondaremos posteriormente–, los socialistas mostraron, ya desde el inicio, su compromiso con el sector, planteando medidas concretas que aspiraban a reactivar la industria armamentística, tales como la necesidad de aumentar la adquisición de armamentos, nacionalizar al máximo el mantenimiento de los equipos y sistemas

---

<sup>29</sup> *Líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos*, 23 de abril de 1982, AFPI, Caja 70-F-11, Carpeta “Comisión de Defensa 1982-1983”.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> PORTERO RODRÍGUEZ, Florentino: “La política de seguridad española”, *Cuenta y razón*, núm. 38, 1988, pp. 51-56.

<sup>32</sup> SOLANA, Luis: *Carta de Luis Solana al presidente de Bazán, Ángel Morales Martínez*, 14 de febrero de 1978, AINI, Caja 212, Carpeta “Bazán”.

militares, pluralizar los lugares de abastecimiento tecnológico o acrecentar la cooperación internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral.<sup>33</sup>

La ley 44/1982 de dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas,<sup>34</sup> abrió la puerta a una fuerte demanda de armamento, tanto nacional como extranjero, llegándose incluso, en 1987, a alcanzarse cuotas –hasta entonces nada habituales– de más del 40% sobre el total presupuestado para las inversiones de Defensa. Medidas de este tipo fueron complementadas, tras la llegada al poder del PSOE, con programas económicos y de investigación –Programa Económico a Medio Plazo 1984/1987, Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, etc.– que hicieron especial hincapié en la promoción de la industria armamentista y que lograron que, en los años 1985-1986, el porcentaje de material militar adquirido por las Fuerzas Armadas españolas en su industria de defensa alcanzara el 60% del total, cuando históricamente había rondado el 20-30%.<sup>35</sup>

Se encontró así, con el incremento de las inversiones y del gasto de defensa, un equilibrio entre la necesidad de: a) potenciar la industria nacional y de otorgar la mayor parte de las compras del Ministerio de Defensa a las empresas españolas; b) completar la modernización de las Fuerzas Armadas con aquellos bienes materiales lo suficientemente sofisticados tecnológicamente como para que no pudiesen ser fabricados por las compañías españolas–; y c) incrementar la participación en programas internacionales de armamento que redujeran la dependencia respecto al exterior, y sobre todo, respecto a Estados Unidos. Abordado ya el primer punto, a continuación nos centraremos en los dos restantes.

## **2.1. El cambio de dinámica en los programas de adquisición: el programa FACA**

Durante las anteriores páginas hemos tratado de evidenciar que la falta de inversión por parte del régimen franquista provocó el retraso tecnológico de la industria nacional

---

<sup>33</sup> MÚGICA HERZOG, Enrique: *La defensa en España*, 1978, AFPI, Caja 507-J, Carpeta “Informes relativos a temas de defensa”.

<sup>34</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Ley 44/1982, de 7 de julio, sobre dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas*, 21 de julio de 1982, núm. 173, pp. 19667-19668.

<sup>35</sup> *Informe: el sector de Defensa en España y el INI*, 30 de marzo de 1987, AINI, Caja 451; y MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de...”, pp. 372-374.

de defensa; algo que, a su vez, impidió que el Estado adquiriera en ella sus equipos y sistemas militares, limitándose, casi exclusivamente, y en una huida hacia adelante, a realizar una serie de pedidos nacionales que pudieran sostener unas compañías ciertamente en declive, mientras recurría constantemente a la tecnología americana para paliar las deficiencias tecnológicas y de defensa de su Ejército.<sup>36</sup>

El último lustro de la década de los setenta apenas sirvió para modificar dicha tendencia. Es más, la firma del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos en 1976, favoreció la compra de material a dicho país por medio de los créditos blandos concedidos. Sin embargo, tras la entrada de España en la OTAN y la llegada al poder del Partido Socialista, que ya en la oposición había advertido de la necesidad de pluralizar los lugares de abastecimiento material y de acabar con la “servidumbre” que suponía importar suministros de una sola fuente de procedencia,<sup>37</sup> se apostó por aumentar la diversificación, por medio de adquisiciones en: Francia, con los helicópteros *Superpuma*; la RFA, con los helicópteros BÖ-105 CB y los misiles *Roland* –fabricados por la empresa franco-alemana *Euromissile*–; Italia, con los misiles antiaéreos *Skyguard-Aspide*, etc.<sup>38</sup> Asimismo, las adquisiciones en el exterior no se emplearon como un simple método de abastecimiento de recursos, sino, también, como un medio con el que equilibrar la balanza de pagos y fomentar la industria nacional, puesto que muchas de las adquisiciones mencionadas se hicieron bajo programas de cofabricación o de compensaciones económicas.

---

<sup>36</sup> Como ya hemos destacado con anterioridad, la dependencia franquista respecto a Estados Unidos se trató de equilibrar con programas de adquisición de bienes materiales franceses. Algunos de los más destacados fueron: el carro de combate AMX-30, firmado por los Gobiernos español y francés en junio de 1970; el contrato de conexión de licencia de fabricación entre el Ministerio del Ejército y el *ministère de la Défense nationale*, en octubre de 1971; la cooperación en la producción del submarino Daphné; etc. *Coopération militaire franco-espagnole*, 2 de abril de 1980, CADLC, Caja 4365, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec la France”; y BELTRÁN ROJO, Fernando: *Nota sobre situación actual de la cofabricación del carro de combate AMX-30*, mayo de 1972, AINI, Caja 613. Estas particulares sinergias han sido abordadas en distintas ocasiones por la historiadora Esther María Sánchez: SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: “Francia y la España del tardofranquismo y la transición. Sinergias económicas en un marco de cambio político, 1970-1986”, *Hispania: Revista española de historia*, vol. 76, núm. 254, 2016, pp. 847-882; o SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: “Armamento e instrucción militar...”, pp. 211-232.

<sup>37</sup> MÚGICA HERZOG, Enrique: *La defensa en España*, 1978, AFPI, Caja 507-J, Carpeta “Informes relativos a temas de defensa”.

<sup>38</sup> *Memorandum sobre las relaciones CASA-MBB en la actividad de helicópteros*, septiembre de 1987, AINI, Caja 7850; y *Cooperación industrial en el ámbito de la defensa*, 15 de noviembre de 1988, AGA, Caja 64/03572, Carpeta “Cumbre hispano-francesa. Montpellier. 23-24 noviembre de 1988”, Expediente 6.

En cualquier caso, la vanguardista industria de defensa norteamericana siguió ejerciendo una influencia muy importante sobre el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas españolas. De hecho, la mayor inversión hasta entonces jamás realizada por el Ministerio de Defensa fue destinada, precisamente, a la compra, en 1983, de 72 aviones de la compañía estadounidense *McDonnell Douglas*. Eso sí, se acabó haciendo bajo un programa de compensaciones que supuso la recuperación total del coste de las unidades de combate financiadas, lo que le convirtió en “uno de los hitos de referencia en las compensaciones industriales, por la magnitud de los contratos y el modo de operación”.<sup>39</sup>

Los estudios para la adquisición de aviones caza para el Ejército del Aire comenzaron ya en 1978, ante la necesidad de encontrar aeronaves de combate que sustituyeran en los años noventa a los *Mirage III* franceses y los *F-5* y *F-4 Phantom* norteamericanos. Para ello, se formó una comisión integrada por diversos especialistas en la materia, que realizaron una primera selección de cazas para que fuesen posteriormente evaluados. Los elegidos fueron: seis modelos norteamericanos –*F-5 Tiger II*; *F-14 Tomcat*; *F-16 Fighting Falcon*; y *F-15 Eagle* y *F-18A Hornet*–, pertenecientes a las firmas *Northrop*, *Grumman*, *Lockheed Martin* y *McDonnell Douglas*; un francés –*Mirage 2000*–, del fabricante *Dassault Aviation*; y un avión de la empresa multinacional europea *Panavia Aircraft* –*Panavia Tornado*–.

Ya fuera por su escasa polivalencia o por su elevado precio, los cazas elegidos fueron siendo rechazados hasta quedar una selección de dos candidatos: el *F-16 Fighting Falcon* de *Lockheed Martin* y el *F/A-18 Hornet* de *McDonnell Douglas*. Finalmente, el Ejecutivo de UCD apostó por la compra de 84 unidades del modelo de *McDonnell Douglas*, si bien el proceso de adquisición se vio paralizado en octubre de 1982, tras la celebración de las elecciones y la victoria del Partido Socialista, que retomó la operación en diciembre de 1982 y trató de mejorar las condiciones anteriormente fijadas con la reevaluación de las unidades aéreas de fabricación europea –*Tornado* y *Mirage 2000*–. Aun con ello, no pasaron muchos meses hasta que el Gobierno de España, el 31 de mayo de 1983, decidiera apostar, definitivamente, por la compra del modelo estadounidense *F-18A*, si bien, finalmente, se adquirieron 72 aviones de combate y no

---

<sup>39</sup> MARDONES COSTA, Ignacio: “Los offset o compensaciones industriales en proyectos de defensa”, *Revista de Marina*, núm. 868, 2002, p. 3.



84 –es decir, seis escuadrones en lugar de siete–, dadas las dificultades económicas del país.<sup>40</sup> Las primeras unidades no se recibieron, no obstante, hasta julio de 1986, concluyendo el plazo de recepción cuatro años más tarde, en octubre de 1990.

La adquisición del caza de *McDonnell Douglas* contribuyó a que el Ejército del Aire se hiciera con los servicios de una aeronave de muy reciente creación –el primer modelo de serie entró en servicio operacional por primera vez en enero de ese mismo año 1983–; de muy bajo coste de mantenimiento; y con una tecnología de sistema de armas y de electrónica muy avanzadas para el momento, lo que permitía cumplimentar tanto misiones aire-aire, como aire-superficie –apoyo aéreo táctico y operaciones marítimas, misiones de interceptación y combate aéreo, supresión de defensas aéreas, etc.–.

En cualquier caso, y más allá de las ventajas operativas que ofrecía al Ejército del Aire, si el programa FACA se convirtió en un punto de inflexión en la dinámica española en lo referente a los programas de adquisición fue, fundamentalmente, por las compensaciones económicas que el mismo trajo aparejadas. El hecho de que el Gobierno español consiguiera que *McDonnell Douglas* se comprometiera a generar actividades económicas por el 100% del valor del contrato firmado –cifrado en 1.543 millones de dólares estadounidenses– no era una realidad tan habitual porque: 1) resultaba difícil encontrar empresas que pudieran proporcionar compensaciones en áreas tecnológicas relevantes –que en el caso del F-18A no eran más de la cuarta parte de la totalidad del avión–; 2) porque los suministradores se solían resistir a aceptar este tipo de acuerdos; y 3) porque para los países compradores era muy complicado gestionar un volumen tan elevado y tan diverso de compensaciones.<sup>41</sup>

Sin embargo, España, a través de la creación de la Gerencia de Compensaciones Industriales (GECOIN), logró gestionar eficazmente las compensaciones acordadas, que se focalizaron, esencialmente, en la transferencia de tecnología norteamericana a España en los sectores aeronáutico y electrónico, si bien las mismas también contribuyeron a estimular la construcción naval, a promocionar el turismo y la cultura y a facilitar los

---

<sup>40</sup> SANTOS, Eduardo: *Carta del subsecretario de Industria y Energía al presidente del INI, Luis Carlos Croissier*, 30 de mayo de 1985, AINI, Caja 553, Expediente 553; y GUIDONI, Pierre: *Programme FACA. Décision du gouvernement espagnol*, 30 de mayo de 1983, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Relations avec la France”.

<sup>41</sup> MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de...”, p. 391-394.

intercambios educativos entre los dos países.<sup>42</sup> Además, la inversión realizada por el Ejecutivo socialista favoreció el que este último pudiera llegar a acuerdos bilaterales con la administración norteamericana que repercutieran positivamente en la industria de defensa española, al mismo tiempo que reforzaran la función del país en el sistema de seguridad occidental. Así, por ejemplo, en 1984, en el contexto de la frustrada venta a Estados Unidos del C-212 Aviocar –una aeronave de transporte táctico ligero y patrulla marítima–, el secretario de Estado de Defensa español, Eduardo Serra, logró que el Departamento de Defensa norteamericano concediera a CASA el mantenimiento de los 101 cazas F-15 estadounidenses estacionados en Europa. De esta manera, la candidatura española, que competía con la presentada por Italia, Reino Unido y la RFA, consiguió hacerse con un contrato a cinco años vista de veinte millones de dólares que aseguraba el 10% del total de negocios previstos para la citada compañía aeronáutica.<sup>43</sup>

## **2.2. La internacionalización de la industria de defensa**

Consideramos que con lo hasta ahora descrito es suficiente como para poner de manifiesto el compromiso que mostró el Partido Socialista durante la década de los ochenta por reconducir la situación de la industria armamentista española y por modernizar a las Fuerzas Armadas. Más concretamente, el último análisis realizado, relativo al programa FACA, también nos ha servido para evidenciar la voluntad de los diferentes Gobiernos de Felipe González por demostrar, a nivel interior, la supremacía del poder civil sobre el militar, y, a nivel exterior, la decisión de sus Ejecutivos por incrementar la responsabilidad del país en el sistema de seguridad occidental. No obstante, creemos que la siguiente cuestión a tratar contribuye a reforzar las afirmaciones anteriormente planteadas.

La carrera de armamentos experimentada a lo largo de la Guerra Fría generó una elevadísima sofisticación tecnológica que provocó, a su vez, que fuera cada vez más complicado adquirir medios militares por la vía nacional y que resultara cada vez más

---

<sup>42</sup> REY-STOLLE, Luis: “Las compensaciones comerciales...”, pp. 1375-1379. En este sentido, resulta de especial interés el conjunto del dossier publicado por la *Revista de aeronáutica y astronáutica* en diciembre de 1988: VV.AA.: “Dossier: Compensaciones del EF-18”, *Revista de aeronáutica y astronáutica*, núm. 576, 1988.

<sup>43</sup> GUIDONI, Pierre: *Attribution à l'entreprise espagnole CASA du contrat d'entretien des F15 américains en Europe*, 20 de septiembre de 1984, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”.

costoso obtenerlos en el exterior, pese a que las inversiones realizadas se pudieran ver favorecidas, como hemos visto, por métodos tan interesantes como el de la compensación. Por todo ello, los principales Gobiernos occidentales promovieron la cooperación internacional en el ámbito del armamento, para así poder acceder a la tecnología más vanguardista sin tener que realizar inversiones excesivamente elevadas, al mismo tiempo que pudieran uniformizar sus fuerzas para colaborar más eficazmente en aquellas organizaciones internacionales de defensa en las que participasen –la Alianza Atlántica, esencialmente, pero, para el caso de Europa, también la UEO–. El PSOE, tras su llegada al poder, no quiso desaprovechar este contexto favorable de cooperación internacional, tratando de incorporar al país a todos los mecanismos de colaboración establecidos, pese a que ello supusiese profundizar sus relaciones con la Alianza Atlántica.

Estos mecanismos de cooperación fueron de dos clases: bilaterales y multilaterales. En lo que respecta al primero, los diferentes Gobiernos de Felipe González trataron de asegurar, por medio de acuerdos o de canjes de notas, la colaboración en materia de defensa con los países de su entorno. Tal y como hemos analizado en el capítulo VIII, fue especialmente a partir de la comunicación del Decálogo de “paz y seguridad” cuando se desarrollaron más ampliamente estos acuerdos, que, en su conjunto, fueron firmados como elemento con el que fortalecer la cooperación europea en armamento.

De todos modos, fue a través de la participación en los órganos pertenecientes –o muy estrechamente vinculados– a la OTAN, por medio de los que el Gobierno consiguió fortalecer verdaderamente su colaboración internacional en la fabricación de bienes militares. En anteriores apartados hemos tratado de poner de manifiesto que el Gobierno socialista no incumplió su promesa electoral de congelar las negociaciones para la integración en la estructura militar. Es más, el Ejecutivo insistió en numerosas ocasiones que, hasta que se tomara una decisión de manera oficial, España se mantendría como un aliado fiel, seguro y cooperador dentro de la organización. Sin embargo, también hemos intentado evidenciar que el PSOE forzó los límites de sus ambiguas promesas electorales referentes a la Alianza Atlántica.

En este sentido, hemos de decir que el primer Gobierno socialista, lejos de caminar hacia una progresiva desvinculación de la organización, lo que hizo fue dar “pequeños y

silenciosos pasos”<sup>44</sup> en favor de una consolidación de su presencia en el citado organismo político-militar, incorporándose o profundizando su participación en comités a los que España no pertenecía o en los que no participaba activamente con anterioridad. Dentro de este sigiloso proceso, los órganos encargados de promocionar la cooperación armamentista fueron de especial interés para el Gobierno, tanto el propiamente inscrito dentro de la OTAN, la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD) –del que sí era miembro desde mediados de 1982–, como su vertiente europea, estrechamente vinculada a la Alianza, pero oficialmente fuera de ella, el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP).

En torno a los mismos, Jaime de Ojeda, a la sazón, representante permanente en la OTAN, ya indicó en su artículo *El modelo español de participación en la Alianza Atlántica* (1989), que no había razón alguna de abstenerse de ellos cuando los compromisos adquiridos no se diferenciaban de los que se pudieran concretar a nivel bilateral o multilateral fuera de la propia OTAN.<sup>45</sup> A esta afirmación, no exenta de cierto cinismo, se le podría contestar con otra pregunta: ¿por qué incrementar entonces la contribución al CNAD y adherirse al GEIP si los acuerdos se podían obtener del mismo modo fuera de la organización? Evidentemente, lo que sucedió es que el Gobierno socialista rápidamente entendió que permanecer fuera de dichos comités le privaría de las ventajas de poder participar en foros de análisis, desarrollo, investigación y producción de armamentos que resultaban decisivos en su aspiración por modernizar a sus Fuerzas Armadas.

Asumiendo este último hecho, es más fácil comprender por qué, especialmente desde marzo de 1983, coincidiendo con su adhesión al GEIP,<sup>46</sup> España decidió profundizar su relación con el CNAD, apostando por incorporarse a muchos programas internacionales de I+D,<sup>47</sup> con la esperanza de impulsar las capacidades de su industria de defensa y de hacerla competitiva a nivel internacional. De esta manera, España participó en la

---

<sup>44</sup> *Spain: Gonzalez Moves Closer to a Policy on NATO*, 21 de junio de 1984, CREST.

<sup>45</sup> OJEDA, Jaime: “El modelo español de participación en la Alianza Atlántica”, *Política Exterior*, núm. 9, 1989, pp. 60-61; y también *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE.

<sup>46</sup> “España incrementa la colaboración armamentística con los países de la OTAN”, *El País*, 23 de marzo de 1983.

<sup>47</sup> Solamente en 1986, España firmó cuatro de los seis *statements of intent* que aspiraban a producir un conjunto de sistema de armas que permitiera reducir las deficiencias críticas de la OTAN en materia de fuerzas convencionales con respecto a las de la Unión Soviética. PIKE, M. E.: *Spain and NATO*, 1 de agosto de 1985, NAUK, Caja FCO 9/5159, Carpeta “Spain and NATO. Part A”; y ABSHIRE, David: *Spain and NATO: Extent of Current Integration*, marzo de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records”.

producción del: PGM, una munición autónoma con guía de precisión; LOCPOD, un dispensador armado de bajo coste aire-superficie; MSOW, unas armas aire-tierra; LAMS, un sistema de misiles de cobertura local; MFR, un radar multifunción; NFR-90, una fragata; NIEWSHA, un sistema de guerra electrónica integrada para helicópteros y aeronaves; NIS, un sistema de identificación OTAN; ADA, lenguaje para ordenador; MIDS, un sistema de distribución de multi-información; etc.<sup>48</sup> Pero la dificultad para consensuar un proyecto de desarrollo común –dado el alto número de naciones participantes–, sumado al elevado coste de los programas –cada vez mayor conforme se entraba en las fases de desarrollo– y los problemas para lograr una importante participación porcentual de la industria nacional, obligaron a abandonar muchos de los proyectos iniciados, frustrándose así cierta parte de las expectativas generadas.<sup>49</sup>

En cualquier caso, esto no desalentó el activismo español en el CNAD y mucho menos en el GEIP, donde tuvo una participación más destacada si cabe.<sup>50</sup> En efecto, el GEIP permitía aunar dos de los grandes objetivos del Gobierno socialista en materia de seguridad y defensa: promover su industria militar y minimizar, en la medida de lo posible, su dependencia respecto a Estados Unidos, por medio de la europeización de sus políticas.

Las múltiples referencias a la necesidad de fomentar la cooperación europea en materia de armamento se concretaron a finales de la década de los sesenta con la constitución del Eurogrupo, un foro informal de los ministros europeos de Defensa de los países OTAN con el que se buscaba intercambiar puntos de vista e impulsar la cooperación europea en diferentes ámbitos –comunicaciones, logística, operaciones doctrinales, entrenamiento y armamento–.<sup>51</sup> Sin embargo, las intenciones de promover

---

<sup>48</sup> *Programas de cooperación internacional*, enero de 1987, AGA, Caja 64/03752, Carpeta “Cumbre hispano-italiana. Mallorca. 23-24 de enero de 1987”, Expediente 1.

<sup>49</sup> MARTÍ SEMPÈRE, Carlos: “La modernización de...”, pp. 372-374.

<sup>50</sup> Acerca del GEIP, en particular, y de los proyectos conjuntos de la industria militar europea, en general, véase: OLIVERES, Arcadi: “Los proyectos conjuntos de la industria militar europea. El papel de España”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 163-187.

<sup>51</sup> Los subcomités encargados de tales funciones fueron el: Eurocom –comunicaciones–; Eurolog –logística–; Eurolongterm –doctrinas operativas comunes a largo plazo, así como especificaciones sobre armamento y materiales militares–; Euromed –medicina militar–; Euronad –armamento y adquisición de materiales militares–; y Euro/NATO Training –adiestramiento sobre base multinacional–. España se incorporó a todos los comités del Eurogrupo –salvo al Eurolongterm y al Euro/NATO Training, en los que participó como observador– en mayo de 1982, si bien su actividad no es especialmente destacable; no tanto por el interés de la delegación española, sino por la inactividad y limitaciones del propio organismo, como se ha podido observar en alguna de la documentación consultada. BLACKMORE, K. A.:

la colaboración armamentística se vieron lastradas por la ausencia de Francia en la organización. Ante estas circunstancias, los secretarios de Defensa de Francia y de las naciones pertenecientes al Eurogrupo, en una reunión celebrada el 2 de febrero de 1976, acordaron la creación del GEIP, un organismo independiente que permitiera: optimizar el empleo de los fondos para I+D y adquisiciones; mejorar la normalización e interoperabilidad de los equipos; fortalecer la base industrial y tecnológica para la defensa europea; y reforzar el papel europeo en las relaciones con Estados Unidos y Canadá.<sup>52</sup> Así, tras su llegada al poder, el PSOE vio en el GEIP una oportunidad para conjugar sus intereses por fortalecer el pilar europeo de la OTAN, por modernizar su tecnología y por reducir su dependencia respecto a Estados Unidos. Es por ello que el Ejecutivo de Felipe González decidió incorporar a España al Grupo Europeo Independiente de Programas en marzo de 1983.

Tal y como hemos adelantado anteriormente, la delegación española ejerció en el GEIP una actividad más intensa si cabe que en la CNAD, hasta el punto de que, a comienzos de 1985, cuando quedaba menos de un año para que se planteara un cambio de presidencia en el organismo, el Gobierno socialista mostró su disposición a asumir el liderazgo del GEIP.

Por aquel entonces, la presidencia, que generalmente se ocupaba por el plazo de dos años, era ostentada por los Países Bajos, que mostró su interés por presentarse de nuevo a su reelección. Sin embargo, los Estados miembros más relevantes del foro –Reino Unido, Francia, la RFA e Italia– preferían que fuera otro país el que optara a la presidencia, ya que querían que otros socios asumieran un papel más activo en la organización.<sup>53</sup> Ante estas circunstancias, España decidió presentar formalmente su candidatura.

El principal inconveniente venía dado por la incertidumbre que tenían los Estados miembros respecto al futuro de España en la Alianza Atlántica, que podría convertir en

---

*Eurogroup Secretariat. Eurogroup Staff Group Meeting: 7 January 1985*, 8 de enero de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4508, Carpeta “Eurogroup. Part A”; BLACKMORE, K. A.: *Meeting Eurogroup Staff Group. Friday 19 April*, 3 de mayo de 1985, Caja FCO 46/4509, Carpeta “Eurogroup. Part B”; y PIKE, M. E.: *Spain and NATO*, 1 de agosto de 1985, NAUK, Caja FCO 9/5159, Carpeta “Spain and NATO. Part A”.

<sup>52</sup> HERNÁNDEZ GAMALLO, Manuel: *Identidad europea de seguridad y defensa*, octubre de 1994, BED, Fondo “Memorias del curso selectivo de secretarios de embajada”.

<sup>53</sup> WETHERELL, G. G.: *IEPG: Possible Spanish Chairmanship*, 13 de marzo de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4615, Carpeta “Independent European Programme Group (IEPG). Part A”.

un riesgo el “premiar” a su Gobierno con la presidencia del GEIP, habida cuenta que un resultado negativo en el referéndum podría obligar a España a abandonar el mencionado foro, dadas las evidentes vinculaciones de este con la OTAN.<sup>54</sup> En cualquier caso, sus socios europeos no dudaban de la capacidad española para dirigir adecuadamente al GEIP. De hecho, aunque destacaban que, quizás, el director general de Armamento, José Andrés Jiménez, no era el mejor interlocutor posible –por no hablar inglés y por tener un francés con un acento excesivamente marcado–, mostraban su plena confianza en la labor que pudieran realizar el ministro de Defensa, Narcís Serra, y el secretario de Defensa, Eduardo Serra. Además, los Estados miembros eran conscientes de que la presidencia del GEIP podría utilizarse como un gesto de confianza por parte de los socios europeos hacia el Gobierno socialista y su política de seguridad, lo que podría redundar positivamente en la defensa que este último pudiera hacer de la Alianza Atlántica frente a la opinión pública.<sup>55</sup>

De esta forma, Italia, la RFA y Francia, primero, y Reino Unido, poco después, dieron su aprobación a la candidatura española, lo que contribuyó decisivamente a que, el 1 de enero de 1986, Narcís Serra se erigiera como el nuevo presidente del GEIP.<sup>56</sup> Bajo su mandato, que se alargó por el plazo de tres años, se llevó a cabo una intensa labor para tratar de potenciar la cooperación europea en materia de armamento, lo que le valió el reconocimiento público y privado del resto de los Estados miembros.<sup>57</sup> El cenit de su gestión se consiguió, precisamente, en la última reunión formal en la que Narcís Serra ejerció como presidente, la celebrada en Luxemburgo los días 8 y 9 de noviembre de 1988. Allí, los socios del GEIP apostaron por la adopción de un plan de acción que siguiera las recomendaciones presentadas en el informe *Hacia una Europa más fuerte*, elaborado el año anterior. A saber: 1) desarrollar un mercado transnacional, abierto y competitivo; 2) incrementar la investigación en el marco de la cooperación europea,

---

<sup>54</sup> *Ibidem*; y HAWTIN, B. R.: *IEPG Chairmanship*, 23 de abril de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4615, Carpeta “Independent European Programme Group (IEPG). Part A”.

<sup>55</sup> WETHERELL, G. G.: *IEPG: Possible Spanish Chairmanship*, 13 de marzo de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4615, Carpeta “Independent European Programme Group (IEPG). Part A”; y GULVIN, J. A.: *IEPG Chairmanship*, 3 de abril de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4615, Carpeta “Independent European Programme Group (IEPG). Part A”.

<sup>56</sup> ROBERTS, J. L.: *IEPG Chairmanship*, 26 de abril de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4615, Carpeta “Independent European Programme Group (IEPG). Part A”; y GONZÁLEZ, Felipe: *Anotaciones de Felipe González en torno al proyecto de respuesta al presidente de la República Francesa, François Mitterrand*, sin fecha (hacia octubre de 1985), AFFG, Carpeta “François Mitterrand (Francia)”.

<sup>57</sup> SÁNCHEZ, Emilio y FLORENSA, Alfredo: “En el camino de la Europa de la Defensa”, *Revista española de defensa*, núm. 10, diciembre de 1988, pp. 12-13; y *UK-Spanish Pol/Mil Talks*, 6 de junio de 1986, NAUK, Caja FCO 46/5030, Carpeta “UK/Spain Pol-Mil Talks”.

implantando “centros de convergencia” en cada uno de los ministerios de Defensa para que las empresas extranjeras tuvieran un lugar al que dirigirse para manifestar su interés en establecer determinados contactos; y 3) estimular la industria de defensa de los países europeos en vías de desarrollo: Grecia, Portugal y Turquía.<sup>58</sup>

En cualquier caso, la presidencia española también sirvió para incentivar el desarrollo de programas de colaboración europea en materia de armamento, con el establecimiento de proyectos tales como: TRIGAT, un misil anticarro de medio y largo alcance; MISTRAL, un misil tierra-aire portátil de muy corto alcance; MSAM, un misil tierra-aire de medio alcance; MAVERICK, un misil tierra-aire; ASRAAM, un misil avanzado aire-aire de corto alcance; etc.<sup>59</sup> Como ya sucediera con el CNAD, España, a través de las distintas empresas nacionales –Santa Bárbara, CASA, INISEL, etc.–, participó en la mayoría de ellos, aunque siempre con un bajo porcentaje, cercano al 5-10% del total. Esto último, sumado a las dificultades de establecer un mercado europeo transnacional, abierto y competitivo –tal y como se planteó en Luxemburgo–, dado el tradicional trato preferente ofrecido a las industrias nacionales de defensa por cada uno de los Estados miembros, provocó unos resultados globales más bien modestos.

Aun con ello, justamente fue desde el GEIP desde donde surgió uno de los programas europeos de producción militar más exitosos de la historia: el programa *Eurofighter*. En efecto, de la necesidad inicial de la RFA, Italia, Reino Unido y Francia de renovar su flota aérea y, muy especialmente, tras el conocimiento de que la Unión Soviética se estaba planteando fabricar dos nuevos modelos de caza –los posteriormente conocidos como *Su-27 Flanker* y *MiG-29 Fulcrum*–, nació el proyecto *Eurofighter*.

Los primeros pasos ofrecidos en este sentido se dieron ya en 1982, cuando Italia, Reino Unido y la RFA promovieron la producción del *Agile Combat Aircraft* (ACA); proyecto al que posteriormente se unió Francia, pero del que poco después se desentendió por su deseo de crear su propio caza, el *Avion de Combat Expérimental* (ACX), que a la postre fue conocido como *Rafale A*. Por su parte, España, que buscaba sustituir su modelo *Dassault Mirage F1*, se unió oficialmente al programa *European*

---

<sup>58</sup> Las reuniones de Estoril –junio de 1989– y Gleneagles –febrero de 1990– trataron de profundizar en los avances logrados en Luxemburgo y permitieron fortalecer el sistema institucional del GEIP. HERNÁNDEZ GAMALLO, Manuel: *Identidad europea de seguridad y defensa*, octubre de 1994, BED, Fondo “Memorias del curso selectivo de secretarios de embajada”.

<sup>59</sup> *Programas de cooperación internacional*, enero de 1987, AGA, Caja 64/03752, Carpeta “Cumbre hispano-italiana. Mallorca. 23-24 de enero de 1987”, Expediente 1.



*Fighter Aircraft* –EFA, nuevo nombre del proyecto ACA– el 2 de septiembre de 1985. A nivel estratégico, el programa EFA o *Eurofighter* le permitiría asegurar la integridad del espacio aéreo nacional, ya que la discreción del avión y su capacidad para maniobrar a baja altitud contribuirían a reforzar la defensa de los enclaves de Ceuta y Melilla, así como de las islas Canarias. Además, a nivel político, la adhesión al EFA fortalecería el discurso europeísta socialista y reduciría la dependencia exterior con respecto a Estados Unidos, mediante la incorporación de la industria militar nacional a un proyecto muy vanguardista a nivel tecnológico.<sup>60</sup>

El resto de países participantes, conscientes de las ventajas económicas –reducción de la inversión– y políticas –incremento de la colaboración española en la producción europea de armamento y en el sistema de seguridad occidental– de la integración de España en el programa, concedieron a esta última puestos de gran responsabilidad en el circuito de desarrollo del proyecto, tales como la vicepresidencia del consorcio al presidente de CASA o la dirección de la comercialización del avión, vista la creciente importancia que había ido adquiriendo el país en todo lo relativo a la exportación de armamentos tras la llegada al poder del Partido Socialista.<sup>61</sup>

A pesar de todas estas ventajas, Francia trató de convencer a España para que se adhiriera a la fabricación de su propio programa –ACX–. Lo mismo ocurrió con Estados Unidos, que sondeó la posibilidad de que España participara en la producción del *Hornet 2000* o del *F16 Agile*. El Gobierno socialista, muy inteligentemente, evitó rechazar de manera frontal ambas propuestas e insistió, en fechas tan avanzadas del programa como 1988 –cuando el Reino Unido, la RFA e Italia ya habían firmado la fase final de desarrollo del proyecto–, que España necesitaba reflexionar detenidamente sobre los tres proyectos. De esta manera, podría continuar participando en la evolución del programa EFA, pero sin cerrar la puerta a franceses y norteamericanos, con las

---

<sup>60</sup> BOCCHI, André: *La position de l'Espagne dans le projet d'avion de combat EFA*, 17 de junio de 1986, CADLC, Caja 6234, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”.

<sup>61</sup> Habida cuenta que España era el país con más baja participación de los cuatro dentro del programa –Reino Unido, 27%; RFA, 29%; Italia 20%; y España, 14%–, las compensaciones logradas fueron muy importantes. GAUTRAT, Patrick: *Espagne - Affaires d'armement*, 5 de octubre de 1988, CADLC, Caja 6234, Carpeta “Affaires militaires. Forces armées espagnoles”; y *European Fighter Aircraft*, 18 de marzo de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4621, Carpeta “European Fighter Aircraft (EFA)”.

ventajas que ello podría tener en las compensaciones a obtener en el proyecto *Eurofighter*, que era el programa en el que realmente estaba interesado.<sup>62</sup>

El final de la Guerra Fría y el comienzo del proceso de reunificación alemana –con los elevados costes que esta suponía– retrasaron el proyecto cinco años. Pero, finalmente, el 27 de marzo de 1994, el prototipo DA01 realizó su primer vuelo en Alemania. Se iniciaba así la fase de vuelos de los prototipos, que se alargó durante ocho años, hasta que, a comienzos de 2001, se iniciara la fase final de fabricación. El 8 de abril de 2003 entró en servicio el primer *Eurofighter* en Alemania y en octubre de 2004 lo hizo por primera vez en España, en el que fue conocido como *Eurofighter Typhoon C.16*.<sup>63</sup>

### 3.- LA VENTA EXTERIOR DE ARMAMENTO

Creemos que con lo expuesto hasta ahora hemos podido poner de manifiesto el esfuerzo socialista por: 1) modernizar a las Fuerzas Armadas y homologarlas a nivel internacional para que así estas pudieran ejercer una adecuada defensa del territorio nacional y pudieran participar eficazmente en el sistema de seguridad occidental; 2) potenciar la industria militar del país, considerada esta como un sector estratégico que era necesario revitalizar; y 3) reducir la dependencia exterior respecto a Estados Unidos, promoviendo, en la medida de lo posible, la europeización de la política de seguridad. Pero para la consecución de estos objetivos, los diferentes Gobiernos del Partido Socialista de los años ochenta debieron pasar obligatoriamente por un terreno que, a la postre, acabó afectando seriamente a la articulación de un discurso coherente con su defensa de los derechos humanos, del desarme internacional e, incluso, con alguna de las bases principales de la elaboración de su política de seguridad, como pudiera ser la amenaza procedente del Norte de África.

---

<sup>62</sup> GUTMANN, Francis: *Coopération européenne en matière d'aéronautique militaire*, CADLC, Caja 5874, Carpeta “Coopération européenne en matière d'aéronautique militaire”; *Programa EFA. Creación de grupo de trabajo*, 19 de febrero de 1988, AINI, Caja 448, Carpeta “CASA”; GUTMANN, Francis: *Choix du futur avión de combat par l'Espagne*, 12 de mayo de 1988, CADLC, Caja 5874, Carpeta “ACE”; y THATCHER, Margaret: *Carta de Margaret Thatcher, en relación con la participación de España en el proyecto de un avión europeo de combate (EFA)*, 8 de septiembre de 1988, AFFG, Carpeta “Margaret Thatcher (Reino Unido)”.

<sup>63</sup> VV.AA.: “Eurofighter Typhoon (C.16)”, disponible en línea: <http://www.ejercitodelaire.mde.es/EA/ejercitodelaire/es/aeronaves/avion/Eurofighter-Typhoon-C.16/> [Última consulta: 22/06/2019].

Ya en 2007, el asesor de ISDEFE, Carlos Martí Sempere, lanzaba una afirmación que bien podría resumir lo que, en la década de los ochenta, comenzó a ser una realidad en España:

“Las nuevas armas se caracterizan por prestaciones muy superiores que permiten incluso realizar la misión con un menor número de ellas. Pero estas armas son también más complejas y más caras, duplicando o triplicando el precio de la versión anterior en euros constantes, y requieren una amplia y avanzada base industrial para su producción y unos presupuestos generosos para financiar las elevadas inversiones que precisa su obtención y paradójicamente series más largas para su amortización, lo que imperativamente obliga a su exportación”.<sup>64</sup>

Efectivamente, en un contexto de creciente sofisticación tecnológica a nivel militar, como lo fue el de la Guerra Fría, la venta de armamentos se convertía en la última pero imprescindible pieza para hacer funcionar el engranaje de la compleja máquina de la industria nacional de defensa. El Partido Socialista, consciente de que sin la articulación de una eficaz política de exportación militar no sería capaz de renovar a su industria de defensa, trató, como explicaremos a continuación, de aislar a la misma de todas las cuestiones que más pudieran afectar a su desarrollo –prevalencia de los derechos humanos, crítica de la opinión pública, etc.–, potenciando, hasta cotas jamás logradas hasta entonces, la exportación de armamento, consolidando así una política de venta de armas que hemos calificado como agresiva, permisiva y opaca.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de...”, p. 365.

<sup>65</sup> Aunque son bastante numerosas las publicaciones referentes a la política de venta de armas de España durante la década de los ochenta, consideramos que los mejores trabajos realizados al respecto fueron los desarrollados por: FISAS, Vicenç: “Exportaciones de armas pesadas españolas en el periodo 1980-1988”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación...*, pp. 157-162; y NIETO, Miguel Ángel: “La telaraña del comercio español de armamentos”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro...*, pp. 149-156. Sin embargo, nuestro interés por conocer el conjunto del proceso, más que las cifras exactas que rodean al mismo, así como nuestra voluntad por abordar la cuestión desde un plano lo más objetivo posible –atendiendo a todos los condicionantes–, nos ha llevado, en este caso, a priorizar las fuentes primarias consultadas, frente a las fuentes a las que suelen recurrir los autores especializados en la materia –diferentes bases de datos abiertas, con especial mención a la elaborada por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)–. Tal y como indicábamos en el estado de la cuestión, nuestro objetivo por alejarnos de esa “indisimulada postura combativa” y conclusiones con una excesiva “pesada carga crítica, de corte apriorístico, destinada a alertar a la opinión pública sobre el dinámico crecimiento del militarismo”, nos ha llevado a acercarnos a un enfoque cuyo objetivo principal sea explicar cuestiones como por qué se produce esta política de venta de armas o por qué existe tanta continuidad entre Gobiernos de distintos signo a la hora de fomentar este tipo de política. LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “La exportación española de armamento (1986-2001): posibilidades y limitaciones que presenta su estudio”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior de España: de la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018, pp. 99-118.

### 3.1. Una política de venta de armas agresiva, permisiva y reservada

En las anteriores páginas hemos destacado cómo el PSOE, ya durante su etapa como principal partido de la oposición, articuló un discurso coherente y argumentado sobre la necesidad de potenciar la industria nacional de defensa. Sin embargo, su posición en lo relativo a la exportación de armamento fue mucho más idealista. Así, si bien el propio Múgica Herzog señalaba que “los socialistas, frente a los tópicos que por ahí corren, no somos contrarios a la exportación de armamentos, porque somos conscientes de que la fabricación en cantidades adecuadas lo exige”, a continuación caía en la utópica idea de que la venta se debería centrar, casi exclusivamente, en los países democráticos, atreviéndose incluso a indicar que “la democracia española necesita una moralidad distinta y más alta que otras”.<sup>66</sup>

Efectivamente, la posición del Partido Socialista en la oposición no estuvo exenta de cierto idealismo —¿cómo sería posible focalizar la exportación de armamentos en aquellos países que, en líneas generales, tenían un desarrollo tecnológico mucho más avanzado que el español?—, pero también de cierto oportunismo político, conscientes de lo sencillo que sería atacar al Gobierno de UCD con esta cuestión. Buen ejemplo de esto último sería la que se convirtió en la primera interpelación presentada en el Congreso de los Diputados.<sup>67</sup> Por medio de la misma, el Grupo Socialista solicitó la presencia de un miembro del equipo de Gobierno de Adolfo Suárez para que explicara ante la cámara baja del Parlamento su política en materia de exportación de armamento y el control sobre la misma. Lo que criticaba el PSOE era la “aparente ausencia de control en este tipo de exportaciones, máxime cuando la política de exportación de armas es, en determinadas ocasiones, un elemento definitorio de la política internacional del Estado”.<sup>68</sup>

El inicio de la regulación de la exportación de armamento en España durante el período democrático coincidió con la promulgación del Real Decreto 3150/1978 de 15 de diciembre, por el que se creaba la Junta Interministerial Reguladora del Comercio de

---

<sup>66</sup> MÚGICA HERZOG, Enrique: *La defensa en España*, 1978, AFPI, Caja 507-J, Carpeta “Informes relativos a temas de defensa”.

<sup>67</sup> *Boletín Oficial de las Cortes*, 15 de noviembre de 1978, núm. 182, p. 4003.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Armas y Explosivos.<sup>69</sup> Establecida sobre los principios de la Junta Reguladora de Exportación de Armas y Explosivos de 1971, la nueva Junta Interministerial pretendía controlar todas las solicitudes de importación y exportación de armamento y erigirse como un órgano de control que tuviese la competencia de autorizar o rechazar las solicitudes presentadas.

No obstante, como criticara el Partido Socialista, las primeras medidas adoptadas en torno al control de armamentos no se vieron complementadas con ejercicios de mayor transparencia sobre dicho comercio. Es más, la escasa modificación en 1978 de la Ley 9/1968 de Secretos Oficiales, que permitía declarar “materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado”,<sup>70</sup> desvaneció toda posibilidad de que se aplicara una política de mayor control y transparencia que la desarrollada durante la dictadura franquista.

En estas circunstancias, y atendiendo al programa electoral socialista de octubre de 1982, en el que se daba muestra de una inquebrantable voluntad por defender los derechos humanos y por contribuir a la paz, el desarme y la distensión,<sup>71</sup> se podría pensar que tras su llegada al poder se comprometería a regular algunas de las anomalías observadas durante los primeros años democráticos.

Sin embargo, bajo el Gobierno de Felipe González se articuló la configuración de un mercado español de armamento muy competitivo, pero especialmente opaco. Hay que tener en cuenta que la modernización tecnológica a lo largo de los “años dorados”<sup>72</sup> de los ochenta, no se podría haber logrado sin la existencia de un mercado exportador fuerte. Como reconociera el propio Partido Socialista, pero también otros actores nacionales e internacionales,<sup>73</sup> España había sido, en el ámbito descrito, y al menos hasta la década de los ochenta, un país eminentemente importador y con un mercado

---

<sup>69</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 3150/1978, de 15 de diciembre, por el que se crea la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos*, 17 de enero de 1979, núm. 15, pp. 1202-1203.

<sup>70</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Ley 48/1978, de 7 de octubre, por la que se modifica la Ley de 5 de abril de 1968, sobre Secretos Oficiales*, 11 de octubre de 1978, núm. 84, pp. 23605-23606.

<sup>71</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, pp. 46-47.

<sup>72</sup> Así titula Carlos Martí uno de sus apartados en: MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de...”, pp. 372-374.

<sup>73</sup> MÚGICA HERZOG, Enrique: *La defensa en España*, 1978, AFPI, Caja 507-J, Carpeta “Informes relativos a temas de defensa”; o *International Issues Review. Spain: the Socialists and Arms*, diciembre de 1983, CREST.

exportador débil, concentrando sus ventas –más bien aisladas– en sus zonas de mayor influencia internacional –mundo árabe y Latinoamérica–.

Pero con la llegada del nuevo decenio, España logró dar la vuelta a la situación, y, en 1984, ya se había convertido en el cuarto país europeo –por detrás de los potentes mercados del Reino Unido, Francia e Italia– con mayor volumen de ventas de armas, cuadruplicando, en el margen cronológico 1979-1984, sus exportaciones con respecto a seis años antes. Estos datos resultan todavía más significativos si se tiene en cuenta que el conjunto de las ventas europeas cayeron desde el máximo histórico logrado en 1980 –18.600 millones de dólares– a 14.100 millones en 1984. Es más, solo Francia y España lograron mantener sus tasas de mercado precedentes: el primero, conservando el valor total de sus ventas –unos 2.000 millones de dólares– y el segundo, doblando en cerca de mil millones sus exportaciones entre 1983 y 1984.<sup>74</sup>

Aunque estos datos se pudieran justificar por las particularidades de un mercado como el de la venta de armas, tan singular como irregular –que hace, por ejemplo, que se registren ventas en un año, cuando el contrato se ha obtenido en otro anterior, con un Gobierno diferente, o que en un año se obtengan uno o dos contratos importantes y durante los siguientes años ninguno–, existen otros hechos que constatan que, efectivamente, la llegada al poder del PSOE supuso un verdadero impulso en este ámbito, hasta el punto de que los servicios de inteligencia norteamericanos calificaran el programa exportador de armamento socialista como un éxito.<sup>75</sup>

En este sentido, creemos que el plan de actuación interno elaborado por Bazán en 1984 para los siguientes años resulta paradigmático. En el mismo, se destacaba que la empresa naval contaba entonces con un equipo comercial de solo tres o cuatro personas, que debían atender el volumen total de ventas no destinadas a la Marina –unos 40.000 millones de pesetas–. Esto, evidentemente, imposibilitaba la necesidad de atender adecuadamente el mercado exterior de buques de guerra, limitaba el debido nivel de

---

<sup>74</sup> *International Economic & Energy Weekly. Spanish Arms Exports: A Successful Program Facing Economic Constraints*, 13 de diciembre de 1985, CREST. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 4. Aunque los datos no coinciden con exactitud, una tendencia más o menos similar puede verse en: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php> [Última visita: 15/06/2019]. En este sentido, véase también: FISAS, Vicenç: “Exportaciones de armas pesadas españolas...”, pp. 157-162.

<sup>75</sup> *International Economic & Energy Weekly. Spanish Arms Exports: A Successful Program Facing Economic Constraints*, 13 de diciembre de 1985, CREST. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 4.

relaciones con las áreas estratégicas y desaprovechaba los medios técnicos disponibles para la preparación de ofertas. Por todo ello, y ante el incremento experimentado en aquellos años, se proponía triplicar la plantilla de la dirección comercial, crear una red propia para la exportación de los buques de guerra y ampliar las funciones destinadas a la venta de tecnología, reparaciones y análisis de mercados.<sup>76</sup> En definitiva, la industria de defensa española estaba tratando de reorientar sus actividades al nuevo contexto establecido, orientado, no ya al interior –como sucedía desde la dictadura franquista–, sino hacia el exterior.

Como es lógico, el primer Ejecutivo de Felipe González rápidamente entendió que la exportación de armamentos –que representaba el 60% del total de la producción de la industria nacional militar y el 3% de las exportaciones españolas– era imprescindible en el proceso de potenciación de la industria de defensa que, a su vez, se había convertido en un atractivo instrumento con el que paliar el 18% de desempleo del país, dado que el sector armamentístico representaba casi el 2% de la fuerza laboral del país.<sup>77</sup>

Pero, más allá de ello, lo que creemos que resulta más interesante preguntarse es: ¿cómo consiguió el Partido Socialista que España, un país tradicionalmente importador, cambiara la estructura de su industria militar y se convirtiera en tan pocos años en un Estado eminentemente exportador, capaz de superar a industrias históricas y vanguardistas como Suiza, Bélgica o Suecia? A nuestro entender, bajo la aplicación de una política de ventas agresiva, permisiva y opaca.<sup>78</sup> Para tratar de justificar tal afirmación, abordaremos tres aspectos: 1) la consolidación de un marco legislativo reservado; 2) la condescendencia con la existencia de un opaco entramado institucional dedicado a la exportación; y 3) el establecimiento de una política dispuesta a aprovechar cualquier nicho de mercado posible, por encima de consideraciones de derechos humanos y de seguridad.

---

<sup>76</sup> *Plan de actuación interno 1984-1988*, 2 de marzo de 1984, AINI, Caja 319, Expediente 855.

<sup>77</sup> *Líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos*, 23 de abril de 1982, AFPI, Caja 70-F-11, Carpeta “Comisión de Defensa 1982-1983”; *International Issues Review. Spain: the Socialists and Arms*, diciembre de 1983, CREST; y *International Economic & Energy Weekly. Spanish Arms Exports: A Successful Program Facing Economic Constraints*, 13 de diciembre de 1985, CREST. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 4.

<sup>78</sup> Estos calificativos también se pueden encontrar en los propios informes elaborados por la CIA. Por ejemplo: “*Spain has followed a very permissive sales policy approving arms sales to almost any government regardless of human rights or political considerations*”; o “*The Spanish Government aggressively markets its products through DEFEX, the official arms marketing organization*”. *Ibidem*.

### 3.1.1. La consolidación de un marco legislativo reservado

Ya hemos dicho que los distintos Gobiernos de UCD apenas trabajaron por acabar con el marco legislativo que, en el ámbito de la venta de armas, se arrastraba desde el régimen franquista. Durante la etapa socialista, a pesar de las críticas realizadas en este sentido durante su etapa en la oposición, los grandes defectos de este no solo no se revisaron, sino que consolidaron.

A este respecto, la primera medida adoptada por el gabinete socialista fue la Orden de 5 de junio de 1985, por la que se regulaba la importación de tecnología de doble uso –aquella que puede servir para fines tanto civiles como militares–.<sup>79</sup> Sin embargo, la aprobación de la misma venía vinculada, como veremos, a la aspiración del Ministerio de Asuntos Exteriores de tranquilizar a Estados Unidos, que reclamaba un mayor control del Gobierno español sobre sus exportaciones, exigiendo la entrada de España al Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las exportaciones estratégica (CoCom), al que el Ejecutivo del PSOE resistía a adherirse, por el control que este podría llegar a ejercer sobre sus exportaciones.

Pero las modificaciones realizadas en lo concerniente a la Junta Interministerial y el control ejercido por la misma sobre las ventas de armas fueron nulas. Es más, los Gobiernos socialistas no solamente se opusieron a un mayor control a nivel multilateral –entrada en el CoCom–, sino que reforzaron los mecanismos nacionales de opacidad que pesaban sobre la industria armamentística. Así, en un acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el 28 de noviembre de 1986, el Ejecutivo de Felipe González otorgó con carácter genérico la clasificación de reservado a “la producción, adquisición, suministros y transportes de armamento, munición y material bélico”; decisión que se vería reforzada el 12 de marzo de 1987, cuando, en otra reunión del Consejo de Ministros, se clasificaron como secretas todas las actas de la Junta Interministerial, responsable de autorizar o denegar las exportaciones españolas de armamento.<sup>80</sup>

Entre los principales argumentos esgrimidos para justificar la aplicación de estas medidas se aludió: al carácter confidencial de la transacción exigido por parte de los compradores; a la necesidad de evitar conflictos diplomáticos con determinados países

---

<sup>79</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden de 5 de junio de 1985 (rectificada), por la que se regula la importación de tecnología de doble uso*, 13 de junio de 1985, núm. 141, pp. 18059-18060.

<sup>80</sup> PUENTE ESCOBAR, Agustín: “Artículo 4. Ficheros o tratamientos excluidos”, en ZABÍA DE LA MATA, Juan: *Protección de datos: comentarios al reglamento*, Lex Nova, Valladolid, pp. 85-86.



por las apreciaciones que sobre los mismos se pudieran realizar en las actas de la Junta; o al riesgo que supondría para los intereses económicos de España el que otras empresas competidoras del sector pudieran conocer los detalles de las negociaciones y los posibles contratos a firmar. De todos modos, no se puede obviar que detrás de estas medidas existiera, asimismo, un gran interés por tratar de esconder determinadas actuaciones altamente impopulares o desprovistas de principios ético-morales, que llegaban incluso a contradecir el discurso y la actuación del Ejecutivo en otros ámbitos –desarme, derechos humanos, etc.–.<sup>81</sup>

Así, no fue hasta 1988 cuando se aprobó un nuevo Real Decreto que revisara las atribuciones, cometidos y funcionamiento de la Junta Interministerial.<sup>82</sup> No obstante, los cambios introducidos tuvieron, nuevamente, más que ver con los cambios que exigía el hecho de que España hubiera entrado finalmente al CoCom, que con la voluntad del Gobierno socialista por acrecentar el control sobre este ámbito.

### **3.1.2. La permisividad de la administración pública con DEFEX**

El hecho de que cada una de las ventas de armamento realizadas al exterior supusiese para el país comprador un gran desembolso de dinero y una cuestión siempre delicada de cara a la opinión pública, provocó que muchos contratos dependieran de la toma de decisiones realizadas al más alto nivel –jefe de Estado y/o de Gobierno, ministro de Asuntos Exteriores o de Defensa, etc.–, de ahí que las relaciones y los contactos personales en muchos de estos casos se erigieran como decisivos en el devenir final del acuerdo. Esto, sumado a la consideración de la industria de defensa como un sector estratégico, explica por qué las más altas instancias políticas españolas ejercieron un papel decisivo en la articulación de un potente mercado nacional de exportación de bienes militares.

---

<sup>81</sup> LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “La exportación española de armamento...”, pp. 105-106; y PONS IRAZAZÁBAL, Félix: *Contestación del Gobierno de Felipe González a la solicitud de informe de José Antonio Trillo (Coalición Popular) sobre un posible contrato de venta de aviones CASA a Chile*, 4 de diciembre de 1986, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>82</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto 480/1988, de 25 de marzo, por el que se determinan las atribuciones, cometidos y funcionamiento de la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Productos y Tecnologías de Doble Uso*, 21 de mayo de 1988, núm. 122, pp. 15559-15562.

A este respecto, cuando se aborda esta cuestión en España siempre se suele aludir a la relevancia del jefe de Estado. En efecto, el rey fue –y lo sigue siendo– una figura muy importante para el establecimiento de relaciones comerciales de todo tipo con el exterior, especialmente con los países monárquicos de Oriente Próximo. Así, a través de alguna de la documentación consultada, hemos podido conocer que el INI solía recurrir al monarca cuando pretendía desobstruir alguna negociación en países árabes: ya fuera para avanzar en el proceso de venta de una flota de autobuses Pegaso a Irán, para impulsar la venta de productos de Santa Bárbara al régimen wahabita de Arabia Saudí, para acelerar el proyecto hispano-indonesio de la fabricación del avión CN-235 o para facilitar la introducción de PESA Electrónica en Jordania.<sup>83</sup>

Pero también el jefe de Gobierno, especialmente en el mercado latinoamericano –habida cuenta de la buena imagen de Felipe González en el mismo–, fue muy importante para la potenciación de las exportaciones de armas. Buen ejemplo de ello sería la carta enviada en abril de 1988 por el presidente de Bazán al dirigente socialista, en la que le agradecía la “inestimable ayuda que nos has prestado con el buque oceanográfico con capacidad *Polar* y las patrulleras para la Armada de Venezuela”; venta que supuso un monto total de más de 11.000 millones de pesetas y una carga de trabajo para la empresa de casi un millón de horas.<sup>84</sup>

Asimismo, y como veremos con algún caso concreto con posterioridad, los ministros de Asuntos Exteriores, Defensa o Industria tuvieron igualmente un papel fundamental en la configuración de este mercado, de ahí que sus respectivos departamentos quisieran verse representados en los distintos consejos de administración de las principales empresas armamentísticas del país, para poder así controlar su gestión, pero también para poder contribuir más eficazmente a su desarrollo en el exterior.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> *Carta a don Francisco Jiménez Torres, presidente del INI*, 2 de diciembre de 1977, AINI, Caja 287; JIMÉNEZ TORRES, Francisco: *Carta a don Carlos García Rivera, presidente de Santa Bárbara*, 8 de junio de 1977, AINI, Caja 218; *Acta del consejo de administración de CASA*, 23-6-80, 23 de junio de 1980, AINI, Caja 6465, Carpeta “CASA”; y FERNÁNDEZ CAMPO, Sabino: *Carta al ministro de Industria y Energía, don Luis Carlos Croissier*, AINI, 28 de julio de 1986, Caja 476.

<sup>84</sup> MERCADER MIRÓ, Jorge: *Carta a Felipe González del presidente de Bazán*, 6 de abril de 1988, AINI, Caja 448. En el Archivo de la Fundación Felipe González también se encuentra diversa documentación a este respecto, pudiendo destacar, entre otras cartas, la siguiente: GONZÁLEZ, Felipe: *Borrador de carta del presidente del Gobierno al presidente de Venezuela interesándose por los patrulleros tratados en el año 88 con el presidente Lusinchi*, 4 de octubre de 1989, AFFG. Carpeta “Carlos Andrés Pérez (Venezuela)”.

<sup>85</sup> En este sentido, por ejemplo, resulta muy interesante la carta del subsecretario de Asuntos Exteriores, Gonzalo Puente Ojea, al presidente del INI, en la que solicitaba un puesto en el consejo de administración

En cualquier caso, si nos hemos referido en el título de este apartado a la permisividad pública con respecto al opaco entramado institucional dedicado a la exportación, no ha sido tanto por las gestiones que fueron realizadas por los representantes públicos ya señalados, sino más bien por la condescendencia de estos con el principal órgano contratista del país, DEFEX S.A., actualmente juzgado por la Audiencia Nacional por la venta irregular de armamento a diversos países.<sup>86</sup>

Sus orígenes se retrotraen a la década de los setenta. Por aquel entonces, España carecía de un interlocutor oficial que pudiera representar los intereses de las empresas nacionales en la venta de bienes militares al exterior. Esto generaba grandes problemas al Estado, especialmente al Ministerio de Asuntos Exteriores, que no era capaz de gestionar por sí solo todas las visitas de comisiones de defensa y las solicitudes recibidas del extranjero que se interesaban por el armamento español, lo que acababa provocando una dispersión de las funciones de la representación y una tramitación ineficaz de las propuestas presentadas.<sup>87</sup> Es cierto que desde finales de la década de los sesenta, algunas compañías como Santa Bárbara, Bazán o CETME, contaban con un intermediario externo, Lacomat, que se encargaba de preparar las operaciones Gobierno a Gobierno.<sup>88</sup> No obstante, el carácter privado de esta última hacía que se moviera en función de sus intereses –véase, las comisiones ofrecidas por una u otra empresa–, lo que, en ocasiones, provocaba la pérdida de algunos contratos, como, por ejemplo, la venta frustrada del subfusil CETME a Colombia, que finalmente apostó por el subfusil alemán G-3 por las razones que señalamos.<sup>89</sup>

---

de CASA, aludiendo a las decisivas gestiones personales, verbales o escritas de su departamento, que sirvieron para obtener contratos en países tan diversos como Turquía, Corea, Angola u Honduras. PUENTE OJEA, Gonzalo: *Carta del subsecretario de Asuntos Exteriores al presidente del INI, don Luis Carlos Croissier*, 8 de enero de 1985, AINI, Caja 613, Carpeta “CASA”.

<sup>86</sup> SEVILLANO, Elena G.: “El comportamiento ‘insoportable’ de Defex, una empresa con control estatal”, *El País*, 7 de marzo de 2019; SEVILLANO, Elena G.: “El juez procesa a la cúpula de la empresa pública Defex por la venta de 48 millones en armas a Arabia Saudí”, *El País*, 6 de marzo de 2019; SEVILLANO, Elena G.: “El fiscal pide 50 años de cárcel para el presidente de la empresa pública de armas Defex por corrupción”, *El País*, 2 de marzo de 2019; GÓMEZ, Luis: “Defex, una empresa que exportaba armamento como tapadera del Estado”, *El País*, 24 de octubre de 2018; o SEVILLANO, Elena G.: “Defex, la empresa semipública de armas hundida a golpe de comisiones”, *El País*, 28 de marzo de 2018.

<sup>87</sup> *Creación de una empresa comercial para exportar material militar (DEFEX)*, 5 de enero de 1972, AINI, Caja 21; e *Informe sobre DEFEX, S.A.*, 25 de septiembre de 1974, AINI, Caja 215.

<sup>88</sup> *Contrato entre el INI y la Compañía Auxiliar de Materiales y Equipos, S.A. (LACOMAT)*, 7 de octubre de 1967, AINI, Caja 62.

<sup>89</sup> *Nota informativa. Fundación de una sociedad anónima para-estatal, destinada a la comercialización de producciones militares*, 13 de diciembre de 1971, AINI, Caja 21.

De esta manera, el 21 de julio de 1972, a fin de que las principales empresas de armamento del país –públicas y privadas– pudieran contar con un principal –que no único–<sup>90</sup> interlocutor, se instituyó la compañía DEFEX, S.A.<sup>91</sup> Esta, al convertirse en la principal promotora del país, tendría acceso a información del conjunto del grupo industrial armamentístico español, lo que contribuiría a que DEFEX pudiera responder ante este y pudiera, además, guiar a los peticionarios extranjeros en sus solicitudes.

Inicialmente, DEFEX estuvo constituida por cuatro empresas públicas –Bazán, Santa Bárbara, EISA y ENOSA– y siete privadas –Esperanza, Expal, Instalanza, SAPA, Plásticos Oramil, Star y ERT–. No obstante, el porcentaje entre el total de firmas públicas y privadas se estableció en el margen 51%-49%, respectivamente.<sup>92</sup> De esta forma, se pensaba que la sociedad podría actuar como una empresa privada, pero, a su vez, estar regulada por una acusada intervención estatal y un control oficial, que recaería en el Ministerio del Ejército.<sup>93</sup>

Así pues, la insistencia por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores dio finalmente sus frutos y en 1972 se creaba una empresa que, aunque con aspiraciones inicialmente modestas –el capital de la empresa se fijó en 10 millones de pesetas–, fue creciendo con el paso de los años, convirtiéndose en un actor con cada vez mayor relevancia en el ámbito de la industria de la defensa.

El primer signo que evidenció el crecimiento de la empresa fue la integración en la misma de CASA. En un primer momento, el Ministerio del Aire rechazó la incorporación de CASA a DEFEX, “dada la particularidad que tiene la comercialización de material aeronáutico”.<sup>94</sup> En concreto, desde dicho departamento se aludía a los condicionamientos políticos vinculados a ventas tan importantes como la de aviones militares –que no podían ser comparadas con ventas de munición o armas ligeras– o a la

---

<sup>90</sup> A pesar de que, como veremos, DEFEX insistía en presentarse como el único interlocutor de la industria de defensa en España, lo cierto es que existieron otras compañías promotoras, como FOCOEX o Alcantara, que gestionó, a comienzos de la década de los ochenta, la importante venta a Egipto de vehículos militares y fragatas de Pegaso y Bazán, respectivamente. *Nota sobre la experiencia de Alcantara Iberian Exports Ltd.*, septiembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>91</sup> *Creación de una empresa comercial para exportar material militar (DEFEX)*, 5 de enero de 1972, AINI, Caja 21; y *Consideraciones en torno a la creación de una empresa comercial para exportar material de guerra*, 21 de diciembre de 1971, AINI, Caja 21.

<sup>92</sup> *Informe sobre el Grupo Defex S.A. y filiales*, noviembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>93</sup> *Nota sobre las observaciones formuladas por los Ministerios consultados sobre el proyecto Defex S.A.*, 29 de enero de 1972, AINI, Caja 21.

<sup>94</sup> *Creación de una empresa comercial para exportar material militar (DEFEX)*, 5 de enero de 1972, AINI, Caja 21.

necesidad de contar con certificaciones de ámbito internacional para la comercialización de aeronaves civiles.<sup>95</sup> No obstante, el buen funcionamiento de la empresa obligó a reevaluar la situación y, en 1974, CASA entró dentro del grupo de compañías armamentísticas con fondos en DEFEX.<sup>96</sup>

Pero, sin duda, la prueba más significativa de la progresión de DEFEX fue la evolución de su capital. Así, si la inversión inicial fue fijada en 10 millones de pesetas, esta fue ampliada, el 22 de diciembre de 1976, a 55 millones, observándose un espectacular repunte a partir de la década de los ochenta: el 24 de abril de 1981 el capital se amplió a los 275 millones de pesetas y el 28 de mayo de 1986 alcanzó la cifra de 412'5 millones.<sup>97</sup> En efecto, el crecimiento de DEFEX fue en paralelo al desarrollo de la industria nacional de defensa que, como hemos visto, se vio favorecida por el interés socialista por hacer crecer a este sector.

DEFEX se había convertido, con el paso del tiempo, en una compañía exitosa y muy beneficiosa para las empresas de armamento españolas, tanto públicas como privadas. En efecto, si a las compañías públicas les interesaba contar con un principal interlocutor que se encargara de representar a todo el sector nacional –evitando así realizar una inversión excesiva en sus propios departamentos comerciales–, las empresas privadas se aprovechaban del hecho de contar con nuevos mercados –que se abrían en su asociación con las empresas públicas– sin apenas gastos de promoción, al mismo tiempo que se ahorraban contratar empresas intermediarias que funcionaban sobre la base de las comisiones ofrecidas, como hemos ejemplificado con anterioridad con el caso de los subfusiles CETME.<sup>98</sup> Asimismo, la configuración de la empresa permitía conducir el negocio de la venta de armas en casi total secretismo, lo que hizo que, tras el crecimiento de la industria nacional de defensa, la situación se volviera prácticamente incontrolable y el Estado tuviera cada vez menos capacidad de control sobre la compañía.

---

<sup>95</sup> *Informe que emite el Ministerio del Aire en relación con la creación de una empresa comercial para exportar material militar*, 26 de noviembre de 1971, AINI, Caja 21.

<sup>96</sup> Pese a todo, DEFEX mantuvo la mayoría de capital público –51%–. *Informe sobre DEFEX, S.A.*, 25 de septiembre de 1974, AINI, Caja 215.

A nivel individual, CASA, Bazán, ENOSA, Santa Bárbara y EISA contaban con el 10'2% del capital de la empresa, respectivamente, y Esperanza y Cía, Explosivos Alaveses, Instalanza, SA Placencia de las Armas, Plásticos Oramil, Star Bonifacio Echevarría y Unión de Explosivos Río Tinto, con el 7%. *Informe sobre el Grupo Defex S.A. y filiales*, noviembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> *International Issues Review. Spain: The Socialists and Arms*, diciembre de 1983, CREST.

En efecto, muchos de los problemas de control a los que nos referiremos a continuación, se originaron en el modo en el que la empresa fue configurada inicialmente, si bien, durante los siguientes años, tampoco se hizo nada por revertir las anomalías observadas con anterioridad.<sup>99</sup> Así, por ejemplo, sus estatutos, aprobados en 1972, conservaron la idea de la sociedad como un coto vedado a las empresas participantes y en la que la figura personal del director-gerente se erigía por encima del resto. Esto, sumado al hecho de que, para salvaguardar los intereses de la minoría, se necesitara un 55% del capital para aprobar decisiones –cuando las empresas públicas contaban con un 51%–, convertía a DEFEX, *de facto*, en una compañía privada y no tanto paraestatal, tal y como se había definido.<sup>100</sup> Algunos casos prácticos en este sentido podrían ser: la resistencia de las empresas privadas a compartir sus mercados con las compañías públicas; la ausencia de control del INI en los nombramientos de los directivos de DEFEX y de los directivos y consejeros de sus filiales; el sesgo en el esfuerzo de la empresa –¿por las comisiones ofrecidas por las sociedades privadas?– hacia los socios privados; y, muy especialmente, la inexistencia, hasta el 31 de diciembre de 1985, de ningún tipo de *reporting* al INI –algo que, por otra parte, el resto de empresas públicas debían realizar anualmente de forma obligatoria–.<sup>101</sup>

Es quizás esto último el hecho más significativo en lo que al control ejercido por el INI sobre DEFEX se refiere. Como se indicara en un informe del director comercial del INI en 1986, DEFEX había estado exento, hasta esa fecha, de cualquier tipo de control por parte de su principal accionista.<sup>102</sup> Finalmente, “tras arduos esfuerzos y una presión constante”,<sup>103</sup> la compañía accedió a ser auditada por una entidad externa, lo que proporcionó, por primera vez desde que se creara la empresa más de trece años atrás, una idea más aproximada de la realidad de la compañía, obteniendo valiosa información económico-financiera de la misma que, hasta entonces, se les había denegado a las propias empresas públicas participantes.<sup>104</sup>

---

<sup>99</sup> Así lo reconoció en un informe sobre DEFEX el director comercial del INI: *Informe sobre el Grupo Defex S.A. y filiales*, noviembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>100</sup> *Nota informativa. Fundación de una sociedad anónima para-estatal, destinada a la comercialización de producciones militares*, 13 de diciembre de 1971, AINI, Caja 21.

<sup>101</sup> *Ibidem*; e *Informe sobre el Grupo Defex S.A. y filiales*, noviembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> CUÑAT, Roberto: *Defex*, 18 de diciembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>104</sup> *Informe sobre el Grupo Defex S.A. y filiales*, noviembre de 1986, AINI, Caja 592.

En cualquier caso, el esquema de planificación, seguimiento y control a aplicar sobre DEFEX y sus filiales fue diseñado con unos parámetros distintos a los planteados para el resto de entidades públicas, con el objeto de “combinar la agilidad y la discreción precisas en una empresa que presta servicios de comercio exterior, en un sector tan particular como es el de la defensa”.<sup>105</sup> De este modo, aunque la auditoría externa obligó a DEFEX a presentar un programa operativo anual para esclarecer los objetivos anuales y las líneas estratégicas de la entidad a medio plazo, un programa de tesorería, una carta de control trimestral de la actividad desarrollada por la compañía, un control de inversiones y una estadística de riesgo y de negocio bancario, se obvió el que se podría considerar como el elemento más importante para ejercer un control efectivo sobre la sociedad: la declaración del cobro de comisiones.<sup>106</sup>

Efectivamente, ya desde sus inicios, DEFEX contó con la condescendencia de la administración pública, que permitió que la entidad actuase “con diferencias importantes entre la facturación y los ingresos en caja”.<sup>107</sup> En un principio, esto se podría justificar porque los efectivos obtenidos en muchos de los contratos de la industria de defensa pertenecen habitualmente al grupo de pasivos diferidos. De esta forma, por ejemplo, es frecuente que en el acuerdo de compra de una aeronave se incluyan también los servicios de mantenimiento, de entrenamiento y/o de formación, lo que provoca que de ese mismo contrato se puedan obtener ingresos con el paso de los años. En cualquier caso, esto no es óbice para que estos beneficios no sean facturados. Así pues, y en vista de las exenciones ofrecidas en la auditoría de 1985, creemos que lo más probable es que estas diferencias importantes de las que se hablaban entre la facturación y los ingresos se refirieran a las comisiones.

De hecho, al comienzo del informe de evaluación de la entidad auditora –*Arthur Andersen*–, se advertía que, debido a la exención en el estudio de las comisiones, “nuestro trabajo no fue suficiente para permitirnos expresar una opinión sobre la uniformidad en la aplicación de los principios y criterios contables con los de dicho

---

<sup>105</sup> CUÑAT, Roberto: *Carta de Roberto Cuñat al presidente de Defex, don Felipe Cons*, 16 de enero de 1987, Caja 592.

<sup>106</sup> CUÑAT, Roberto: *Defex*, 18 de diciembre de 1986, AINI, Caja 592; y CUÑAT, Roberto: *Carta de Roberto Cuñat al presidente de Defex, don Felipe Cons*, 16 de enero de 1987, Caja 592.

<sup>107</sup> *Nota informativa. Fundación de una sociedad anónima para-estatal, destinada a la comercialización de producciones militares*, 13 de diciembre de 1971, AINI, Caja 21; y *Creación de una empresa comercial para exportar material militar (DEFEX)*, 5 de enero de 1972, AINI, Caja 21.

ejercicio”.<sup>108</sup> Esto revela la preocupación de DEFEX por ocultar un sistema comisionista ilegal que hemos podido contrastar o, cuanto menos, intuir, por medio de algunas de las fuentes consultadas. Es más, incluso al propio INI le sorprendía el desproporcionado nivel patrimonial de DEFEX –3.200 millones de pesetas–, teniendo en cuenta que se trataba de una empresa de servicios comerciales y no de una inmobiliaria. Estas actividades, que eran calificadas por el director comercial del INI como confusas e innecesarias, eran gestionadas por CIREX, filial que, además de controlar la tesorería de la compañía, se dedicaba a la comercialización de productos civiles, cuando el cometido de DEFEX era la promoción de la industria militar española.<sup>109</sup>

Del mismo modo, desde el INI se criticaba el déficit de explotación –gastos de personal, de infraestructura y administración–, que se situaba cerca del 30% y que se cubría con ingresos financieros, que, por otra parte, no eran especificados.<sup>110</sup> A todo esto se le añadía la existencia de una filial, *Defex Overseas* (DEFOVER) –fundada con la autorización del Ministerio de Comercio el 13 de diciembre de 1978 y con un capital de cinco millones de pesetas– que gestionaba la distribución de las comisiones y que, “por consideraciones de tipo fiscal y estratégico”, estaba situada en Panamá –paraíso fiscal–. Asumiendo el hecho de que, solamente en 1985, el pago por comisiones efectuado a no residentes en España fue de 399 millones de pesetas,<sup>111</sup> hace entender el interés de DEFEX en esconder todo lo relacionado con la procedencia y el destino de las comisiones.

En resumen, a finales de la década de los ochenta, pese a su secretismo, su dudoso *modus operandi* y su renuencia a ser controlado por el Estado –que se siguió mostrando enormemente permisivo–, DEFEX siguió presentándose como el único promotor militar español –“*sole Spanish Defence exporter*”–, continuó actuando con una gran autonomía a la hora de decidir la aprobación o no de un contrato y, en consecuencia, siguió

---

<sup>108</sup> SARMIENTO, Genaro: *Balance de situación al 31 de diciembre de 1985 y estado de pérdidas y ganancias correspondiente al ejercicio anual terminado en dicha fecha junto con el informe de auditoría independiente* (Arthur Andersen & Cia), 21 de marzo de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>109</sup> *Informe sobre el Grupo Defex S.A. y filiales*, noviembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> SARMIENTO, Genaro: *Balance de situación al 31 de diciembre de 1985 y estado de pérdidas y ganancias correspondiente al ejercicio anual terminado en dicha fecha junto con el informe de auditoría independiente* (Arthur Andersen & Cia), 21 de marzo de 1986, AINI, Caja 592.



engranando el mercado de ventas español durante los siguientes años, sin que prácticamente nadie tratara de impedirlo.<sup>112</sup>

### **3.1.3. La puesta en práctica de la agresiva política de exportación de armas de España**

Ya hemos puesto de manifiesto el opaco entramado legislativo e institucional refrendado bajo el mandato socialista que permitió un crecimiento espectacular en el volumen de armamento vendido al exterior. Ahora cabría ejemplificar, a través de casos concretos, cómo se aplicó al mercado del momento.

En un informe de la CIA de 1985 sobre la política española de venta de armas se decía que, para entender las claves del éxito –“*keys to success*”– de la misma, era necesario tener en cuenta la desconsideración de su Gobierno por los derechos humanos o por las consecuencias políticas que se pudieran ver vinculadas a esta. De esta forma, advertían que España había ayudado a completar aquellos nichos de mercado –Argentina, Chile e Irán/Irak–, que, por razones políticas, habían quedado desocupados por los embargos nacionales e internacionales aprobados. Igualmente, destacaban que el Gobierno español había conseguido importantes ventas –Egipto– haciendo uso de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), que presentaba interesantes medios de financiación con tasas de interés al 5%, reembolso a dieciocho años vista y sin necesidad de anticipo.<sup>113</sup> Como trataremos de demostrar, sus análisis fueron acertados, pero nos aventuraríamos a señalar que la política de venta de armas durante la década de los ochenta fue más allá consideraciones de derechos humanos o de tipo político y sobrepasó, incluso, los propios límites de la seguridad nacional.

---

<sup>112</sup> *International Economic & Energy Weekly. Spanish Arms Exports: A Successful Program Facing Economic Constraints*, 13 de diciembre de 1985, CREST –para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 4–; e *Informe sobre el Grupo Defex S.A. y filiales*, noviembre de 1986, AINI, Caja 592.

<sup>113</sup> *International Economic & Energy Weekly. Spanish Arms Exports: A Successful Program Facing Economic Constraints*, 13 de diciembre de 1985. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 4.

a) El aprovechamiento de los nichos de mercados vetados: los casos de Argentina, Chile e Irak/Irán

El derrocamiento en 1979 del sah Mohammad Reza Pahleví y la consiguiente instauración de la República Islámica por el ayatolá Jomeini, determinó el embargo de armamento a Irán por parte de Estados Unidos; embargo que se hizo extensivo a Irak a finales de 1980, tras el comienzo de un conflicto que enfrentó a ambos países hasta agosto de 1988. El Gobierno de España, por su parte, decidió que la Junta Interministerial no autorizara la exportación de armas a Irán e Irak mientras continuara el conflicto.<sup>114</sup> Sin embargo, esta afirmación sería más que matizable.

En lo que respecta a Irak, el Ejecutivo de Felipe González, en respuesta a la solicitud de informe de noviembre de 1986 sobre las autorizaciones de venta de la Junta Interministerial en el período 1983-1986, realizada por el entonces diputado de Izquierda Unida, Enrique Curiel, reconoció haber entregado diversos repuestos para los veinticuatro helicópteros antitanque MBB-105 con equipos opcionales y sistema de armas vendidos en 1979. Sin embargo, en su defensa, el gabinete socialista arguyó que esta venta de repuestos realizada en 1984 se trataba de una licencia de exportación que fue autorizada cuando se firmó el contrato de los helicópteros.<sup>115</sup> Aunque esta afirmación no dejara de ser cierta, lo que hizo el Gobierno socialista fue refrendar una venta que, desde su origen, fue ilegal y que contribuía a acrecentar el conflicto entre Irán e Irak.

Según hemos podido saber, el ministro de Defensa alemán, Manfred Wörner, aseguró a un representante británico que la compañía aeronáutica *Messerschmitt-Bölkow-Blohm* (MBB) había autorizado a CASA la fabricación de las versiones civil y militar del BÖ-105, pero había prohibido la exportación del modelo militar –el acuerdo limitaba la producción de esta versión a sesenta helicópteros, que deberían ser destinados, exclusivamente, a las Fuerzas Armadas españolas–. A pesar de que la parte británica le asegurara que España había vendido helicópteros militares a Irak, el ministro alemán, con cierta ingenuidad –intencionada, obviamente–, alegó que él no

---

<sup>114</sup> ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Autorizaciones de exportación de la Junta Interministerial (1983-1986)*, 4 de febrero de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

tenía detalles de lo que había vendido el Gobierno español y que era muy difícil saberlo porque las versiones civil y militar eran muy similares.<sup>116</sup>

El especial interés de Reino Unido en esta cuestión vino dado desde que, en 1983, CASA solicitara a la *British Manufacturing Research Company* la compra de cañones *Oerlikon 20 mm* para ser reexportados a Irak. Los cañones, inicialmente vendidos por la compañía española a Irak, habían resultado defectuosos y CASA debía reemplazarlos, de ahí que recurriera a los cañones ingleses.<sup>117</sup> Reino Unido, a través del Departamento de Oriente Medio del *Foreign Office*, mostró su desacuerdo en que se autorizara tal solicitud, en vista de la posición británica de neutralidad en el conflicto.<sup>118</sup> No obstante, finalmente, el 21 de junio de ese mismo año, el Ministerio de Defensa de Reino Unido daba su autorización a la venta de los cañones, que fueron reexportados a Irak en 1984 en virtud del acuerdo hispano-iraquí de 1979.<sup>119</sup>

Como hemos podido observar, el Ejecutivo del PSOE no tuvo responsabilidad alguna en la venta de los helicópteros, transacción que se realizó durante el Gobierno de UCD antes de iniciarse el conflicto Irak-Irán. Sin embargo, los socialistas podrían haber tratado de paralizar una reexportación de material que, claramente, iba a ser utilizado en la guerra, aludiendo, por ejemplo, al origen ilícito de la operación. En cambio, el Ejecutivo de González permitió la reexportación de los cañones. Es más, y aunque esta hipótesis no ha podido ser contrastada, es posible que el cambio de decisión británica estuviera influido por presiones procedentes del equipo de Gobierno socialista. Para lanzar tal afirmación nos basamos en dos hechos, que fueron determinantes, por ejemplo, y como veremos, en la reexportación de cañones franceses a Chile por parte de España: 1) la “rectificación” al más alto nivel por parte del Ministerio de Defensa, cuando desde la dirección general de Oriente Medio del *Foreign Office* se habían

---

<sup>116</sup> *Your 181221Z*, abril de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4247, Carpeta “Spanish Arms Sales to Other Countries”.

<sup>117</sup> CODRINGTON, R. J.: *Arms for Iraq via Spain*, 1 de marzo de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4247, Carpeta “Spanish Arms Sales to Other Countries”; y *Application no 1A/0819/83 Iraq via Spain*, 5 de mayo de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4247, Carpeta “Spanish Arms Sales to Other Countries”.

<sup>118</sup> WOGAN, P. F. M.: *Arms for Iraq via Spain*, 28 de febrero de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4247, Carpeta “Spanish Arms Sales to Other Countries”.

<sup>119</sup> *Export Licence*, 21 de junio de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4247, Carpeta “Spanish Arms Sales to Other Countries”.

mostrado reticentes a autorizar tal operación; y 2) el temor británico a que una negativa afectase a su intención de vender a España misiles *Rapier*.<sup>120</sup>

El caso de posibles exportaciones de armamento a Irán resulta igualmente confuso. Aunque el PSOE aseguró que España únicamente había vendido a Irán goma sísmica para uso industrial en 1986,<sup>121</sup> lo cierto es que, según algunas fuentes norteamericanas consultadas, España –con la aquiescencia del Gobierno o no–, vendió material militar a Irán, pudiendo haber utilizado para tal fin el territorio libio como punto de encuentro entre ambos países.<sup>122</sup> De hecho, según una noticia aparecida en *El País*, el embajador norteamericano en Madrid, Thomas O. Enders, se habría reunido el 27 de abril de 1984 con el ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, para trasladarle una protesta oficial del Gobierno estadounidense por la supuesta reexportación a Irán de material de uso militar procedente de Estados Unidos.<sup>123</sup>

En este sentido, hemos podido conocer que el Ministerio de Defensa británico inició, desde octubre de ese mismo año, una investigación para conocer la posible implicación de España y de una empresa británica, *Graylex Export Services Ltd.*, en una posible venta de misiles a Irán. Efectivamente, se conservan copias de las cartas de la compañía *Graylex* en las que se especifican que, entre unos 30 y 50 misiles fabricados en España, iban a ser entregados a un representante iraní en España o Chipre en un plazo de 30 a 45 días. No obstante, hay varios aspectos que pueden hacer cuestionar la documentación señalada y la relación de este caso con el denunciado por la embajada estadounidense. En primer lugar, el hecho de que el signatario de la carta, un representante de *Graylex*, hubiera tachado la fecha inicialmente mecanografiada, 26 de abril de 1984, por la del 6 de junio, lo que no haría coincidir temporalmente de forma exacta la transferencia denunciada por Estados Unidos y la revelada por el Reino Unido.

---

<sup>120</sup> YÁRNOZ, Carlos: “España comprará misiles tierra-aire por valor de 33.000 millones antes de mayo”, *El País*, 30 de enero de 1983; “El Reino Unido ofrece a España la posibilidad de exportar misiles a siete países”, *El País*, 17 de noviembre de 1983; y THATCHER, Margaret: *Carta sobre las posibilidades de cooperación entre España y el Reino Unido en materia de industria militar*, 16 de enero de 1984, AFFG, Carpeta “Margaret Thatcher (Reino Unido)”.

<sup>121</sup> ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Autorizaciones de exportación de la Junta Interministerial (1983-1986)*, 4 de febrero de 1987, AFPI, Caja 118-C, “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>122</sup> *Western Europe: Policies toward Libya*, 17 de enero de 1985, CREST; *Iran: the Search of Arms*, 12 de agosto de 1986, CREST; *Subcommittee on Europe and the Middle East. Questions on Fiscal Year 1986 Foreign Assistance Requests for Greece, Turkey, Cyprus, Spain and Portugal*, 30 de marzo de 1987, NARA, Caja 14, Carpeta “RG233. 100<sup>th</sup> Congress, Committee on Foreign Affairs Subc. on Europe and the Middle East, HW. Miscellaneous Files”.

<sup>123</sup> “Estados Unidos acusa a España de reexportar a Irán material bélico norteamericano”, *El País*, 24 de mayo de 1984.

Y en segundo lugar, el hecho de que el nombre que inicialmente apareciera escrito en el origen de la manufactura de los misiles fuera el de Francia, si bien este sería igualmente tachado y escrito encima del mismo el nombre de España.<sup>124</sup>

Aun con ello, hay que tener en cuenta que, durante aquellos años, las Fuerzas Armadas habían planteado la necesidad de adquirir misiles tierra-aire, lo que había conducido a la adquisición, a comienzos de 1984, de varias decenas de misiles antiaéreos *Roland*. Aunque la entrega de los mismos no estaba prevista hasta el año siguiente, alguien desde España podría haber aprovechado los misiles anteriormente utilizados por el Ejército español, los americanos *Sidewinder*, para su venta en el mercado negro.<sup>125</sup>

Desde la embajada francesa en Madrid también se hicieron eco de la noticia publicada por *El País*. Sobre la misma, el embajador francés, Pierre Guidoni, señaló que las acusaciones norteamericanas podrían ser consideradas como factibles, ya que se tenía constancia de que el Gobierno español, pese al embargo al que estaban sometidos Irak e Irán por el conflicto que enfrentaba a ambos países, había mantenido intercambios comerciales con Irán de forma más o menos continuada desde el advenimiento de la República Islámica en abril de 1979. Así, España habría evitado la recepción de grandes personalidades iraníes, pero habría continuado manteniendo discretos contactos en Madrid para establecer contratos industriales y comerciales. Es por ello por lo que, “teniendo en cuenta la debilidad de los medios de control de los que dispone la administración española en este ámbito [control de materiales de doble uso]”, Guidoni concluía que la reexportación de armamento estadounidense a Irán podría haberse producido.<sup>126</sup> Tanto es así que, aunque las fuentes diplomáticas españolas

---

<sup>124</sup> LODGE, J. M., *Defence sales*, 8 de octubre de 1984, NAUK, FCO 9/4812, “Spain: arms sales to Iran/Irak”.

<sup>125</sup> HERVEY, R. B. R., *Defence sales*, 20 de diciembre de 1984, NAUK, FCO 9/4812, “Spain: arms sales to Iran/Irak”.

<sup>126</sup> GUIDONI, Pierre, *Ventes d'armes américaines à l'Iran: les États-Unis protestent auprès de Madrid*, 25 de mayo de 1984, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires”. La dificultad de la administración española para controlar la (re)exportación de armamento era un hecho reconocido por el propio equipo gubernamental. En este sentido, resulta significativo el informe emitido en diciembre de 1982 por el embajador belga en España, Philippe de Schoutheete, a Leo Tindemans, en el que señalaba que uno de sus colaboradores se había reunido con el director de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores, José Vicente Torrente Secorun, quien le había confesado que “las autoridades españolas daban una interpretación laxa” al certificado de último destino, con el que los países vendedores trataban de evitar casos de reexportación como el aquí señalado. SCHOUTHEETE, Philippe de: *Commerce d'armes*, diciembre de 1982, ADRB, Caja 17980, Carpeta “1982 Madrid. 2<sup>ème</sup> semestre juillet-déc”. En el caso concreto de nuestro período de investigación, el responsable de firmar el certificado de destino final era el director general de Armamento y Material del

calificaran las apreciaciones de Enders de “vagas, globales, sin fechas ni pruebas concretas”, se reconociera al mismo tiempo que no se podía afirmar con seguridad que alguna desviación se hubiera llegado a producir.<sup>127</sup>

Más ilustrativos resultan los casos documentados de Argentina y Chile. En lo concerniente al primero, este presenta ciertas similitudes con el suceso iraquí. A comienzos de la década de 1980, Bazán había conseguido firmar con la Armada argentina un contrato para la venta de diversos buques patrulleros. No obstante, el inicio, el 2 de abril de 1982, de la Guerra de las Malvinas, que enfrentó a Argentina y Reino Unido durante algo más de dos meses, hizo que la CEE aprobara un embargo comercial –también de armas– contra Buenos Aires.<sup>128</sup> España, que todavía no formaba parte de la CEE, se abstuvo de suscribir el mandato comunitario, pero sí se comprometió, tal y como se refleja en la conversación mantenida entre el entonces ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, y el embajador británico en Madrid, Sir Richard Parsons, a no exportar armas a Argentina.<sup>129</sup>

Ahora bien, el cese de las hostilidades, acordado para el 14 de junio de 1982, abrió la posibilidad de que se levantara el embargo de armamento. De hecho, países como Francia, anunciaron, ya en agosto de ese mismo año, que retiraban la prohibición de entrega y venta de material de guerra a Argentina.<sup>130</sup> En estas circunstancias, puede resultar comprensible que España también decidiera levantar el embargo, pese al carácter dictatorial del país y los intentos británicos por mantener la prohibición.<sup>131</sup> Tanto es así que, en enero de 1983, la compañía británica *Racal Communications* recibió una solicitud de compra por parte de Bazán de diversos repuestos para cinco buques –los guardacostas construidos en España para ser enviados a Argentina–.<sup>132</sup>

---

Ministerio de Defensa, el general José Andrés Jiménez; firma que tenía que ser refrendada por el subsecretario de Estado de la Defensa, Eduardo Serra. SCHOUTHEETE, Philippe de: *Vente d'armes et de munitions*, 25 de mayo de 1983, ADRB, Caja 17980, Carpeta “Madrid 1983. 5/1/83-31 mai 1983 Espagne”.

<sup>127</sup> GUIDONI, Pierre, *Ventes d'armes américaines à l'Iran: les États-Unis protestent auprès de Madrid*, 25 de mayo de 1984, CADLC, 5136, “Affaires militaires”.

<sup>128</sup> “Mañana comienza el embargo de la CEE contra Buenos Aires”, *El País*, 15 de abril de 1982.

<sup>129</sup> PARSONS, Richard: *My I.P.T.: Talk with Spanish Foreign Minister*, junio de 1982, NAUK, Caja FCO 9/3648, Carpeta “Spanish Arms Sales to South America”; y WESTON, P. J.: *Spanish coastguard vessels for Argentina*, 6 de julio de 1982, NAUK, Caja FCO 9/3648, Carpeta “Spanish Arms Sales to South America”.

<sup>130</sup> “Francia levanta el embargo de armas a Argentina”, *El País*, 10 de agosto de 1982.

<sup>131</sup> HURD: *Arms Sales after the Falkland's Conflict*, agosto de 1982, NAUK, Caja FCO 9/3648, Carpeta “Spanish Arms Sales to South America”.

<sup>132</sup> DUNCOMBE, R. J.: *Application for a Licence. 4<sup>th</sup> January 1983*, 17 de enero de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4245, Carpeta “Arms Sales to Argentina via Spain”.

Sorprendentemente, a pesar de las hostilidades entre Reino Unido y Argentina, el Ministerio de Defensa acordó, en febrero de 1983, autorizar la venta a España, que, a su vez, reexportó los citados materiales a Argentina.<sup>133</sup>

Este caso sirve para evidenciar varias cuestiones: en primer lugar, la dependencia del exterior de la industria española de defensa, que, pese a ser cada vez más competitiva en la fabricación de armamentos ligeros, de municiones, de vehículos blindados, de artillería y de ciertos tipos de aviones –como los de transporte ligero–, seguía siendo deficitaria en la aplicación de electrónica de armamento y en la producción de misiles,<sup>134</sup> lo que le obligaba a recurrir al exterior para paliar tales insuficiencias tecnológicas; y en segundo lugar, la existencia de un mercado de armas extremadamente competitivo, que generaba situaciones tan paradójicas como que, apenas unos meses después de que Reino Unido acabara de forma oficial su conflicto con Argentina, le vendiera, vía España, material militar a esta última. De esta forma, resulta más fácil comprender –que no justificar– la adopción, ya con los Gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, pero también con los de Felipe González –que desarrollaron una política claramente continuista al respecto–, de una política permisiva hacia las exportaciones armamentísticas, que no hacía sino adaptarse a un mercado global agresivo y que se desproveía de consideraciones de todo tipo, ya fueran políticas, militares o de defensa o vinculadas a los derechos humanos.

En este sentido, el caso de venta de armas a Chile es quizás el más paradigmático para evaluar la política socialista a este respecto. El 19 de junio de 1980, bajo el Gobierno de Adolfo Suárez, España firmó un programa de cooperación industrial con la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990). El carácter altamente represivo del régimen chileno y las promesas electorales del PSOE, en cuyo programa se precisaba que “el fortalecimiento de los regímenes democráticos, la solidaridad con los pueblos que luchan por la libertad y la recuperación de su soberanía, la defensa de los derechos humanos y la adecuada protección jurídica a los refugiados en nuestro país, cobran en Iberoamérica una especial relevancia para el proyecto socialista”,<sup>135</sup> no fueron ni mucho

---

<sup>133</sup> DEW, J. A.: *British Components for Spanish Vessels for the Argentina*, 3 de febrero de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4245, Carpeta “Arms Sales to Argentina via Spain”.

<sup>134</sup> Así se señala en un informe del agregado de defensa belga en España, que adjunta Philippe de Schoutheete para informar a su ministro de Asuntos Exteriores, Leo Tindemans. SCHOUTHEETE, Philippe de: *Industrie espagnole d'armement*, 19 de junio de 1984, ADRB, Caja 19038.37, Carpeta “Ventes d'armes”.

<sup>135</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 46.

menos óbice alguno para que se siguieran suscribiendo nuevos acuerdos y contratos con Chile, lo que permitió que, entre 1980 y 1986, se vendieran a este país cinco aviones C-101 y un total de treinta y dos aviones despiezados, también de la compañía aeronáutica CASA.<sup>136</sup> En concreto, el volumen de negocio establecido entre ambos países bajo el mandato socialista –años 1983-1986– fue de más de 15.000 millones de pesetas –15.514.411.607 ptas.–, autorizándose la venta de: pistolas, revólveres, detonadores, cordón detonante, goma 2ED, cañones, disparos, cartuchos, fusiles, espoletas, repuestos para el avión C-101, trilita, repuestos para lanzacohetes y ametralladora, proyectiles, etc.<sup>137</sup>

Consiguientemente, observamos que, aunque el primer Gobierno de Felipe González heredó muchos de los contratos armamentísticos firmados bajo su mandato, no hizo nada por tratar de paralizarlos o modificarlos. Es más, animó a que estos se siguieran realizando, incluso a riesgo de dificultar sus relaciones bilaterales con los países de su entorno. En este sentido, hay que tener en cuenta que la dictadura chilena estaba sometida, al menos aparentemente, a embargos de mercados tan competitivos y agresivos como el de Estados Unidos o Francia.<sup>138</sup> Es precisamente en este contexto en el que se debe situar el affaire hispano-francés, acaecido entre finales de 1983 y comienzos de 1984 para la venta de cañones del *Groupement Industriel des Armements Terrestres* (GIAT) a España con destino a Chile.

Como ya sucediera en anteriores ocasiones, España había aprovechado los nichos de mercado vetados para realizar sus ventas. Pero sus limitaciones tecnológicas le impedían asumir la totalidad de la producción acordada, lo que le obligaba a recurrir a terceros países para completar sus pedidos. En este caso, como ya hemos indicado, CASA venía cooperando desde 1980 con las Fuerzas Armadas de Chile para la entrega a estas últimas de diversas unidades de su avión C-101, un modelo de entrenamiento. Sin embargo, el hecho de que fuera un avión de entrenamiento no se puede interpretar automáticamente como que no este último no pudiera ser utilizado para fines militares o

---

<sup>136</sup> PONS IRAZAZÁBAL, Félix: *Contestación del Gobierno de Felipe González a la solicitud de informe de José Antonio Trillo (Coalición Popular) sobre un posible contrato de venta de aviones CASA a Chile*, 4 de diciembre de 1986, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>137</sup> ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Autorizaciones de exportación de la Junta Interministerial (1983-1986)*, 4 de febrero de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>138</sup> RAVENTÓS, Joan: *Aide-mémoire. Exportation de canons de 30 mm*, 5 de enero de 1984, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaire des canons DEFA 550 (1983-1984). Honduras et Chili”.

LUENGO, Alberto: “El embargo de armas crea serios problemas de abastecimiento a la Fuerza Aérea chilena”, *El País*, 18 de julio de 1987.



de ataque, tal y como intentó defender Alfonso Guerra cuando, entre 1986 y 1987, salió –parcialmente– a la luz pública algunos de los negocios firmados entre España y Chile.<sup>139</sup> Efectivamente, el C-101 también permitía su utilización como avión de ataque al suelo, disponiendo bajo las alas de seis puntos de amarre de cargas exteriores, así como de una bodega de armamento donde poder instalar un cañón y una serie de equipos especiales.<sup>140</sup>

La dificultad de la industria militar española para proveer a Chile de esos cañones, obligó a buscar, en Francia, este tipo de armamento. Para ello, España trató de aprovecharse de la parte no ejecutada del contrato de cofabricación hispano-francesa del carro de combate AMX-30 para conseguir los cañones. Pero la *Commission Interministérielle pour l'Étude des Exportations de Matériel de Guerre* –CIEEMG, el equivalente a la Junta Interministerial española– emitió, en febrero de 1984, un aviso desfavorable a la venta, ya que, según los comités interministeriales de febrero y diciembre de 1982, las cantidades correspondientes a la parte no ejecutada del contrato del AMX-30 no podían ser utilizadas para pedidos de materiales ofensivos/de represión. Sin embargo, en un ejercicio de descoordinación de la Administración francesa, *l'Office Général de l'Air* (OGA) –proveedor exclusivo del cañón– había autorizado la venta a España antes de que la CIEEMG denegara su comercialización.<sup>141</sup>

Esto desencadenó un conflicto al más alto nivel entre España y Francia, por medio del que el primero exigiría la venta de los cañones DEFA 30 mm y el segundo trataría de dar marcha atrás en vista de su política de no vender armas a Chile.

---

<sup>139</sup> NIETO, Miguel Ángel y SOHR, Raúl: “Las armas que España vendió a Pinochet”, *El País*, 12 de abril de 1987. A este respecto, cabe decir que el Gobierno de Felipe González hizo gala de un enorme cinismo en lo que respecta a las exportaciones militares a Chile. Así, mientras en algunas ocasiones justificó su opacidad respecto a los contratos firmados con Chile, aludiendo al carácter confidencial de los acuerdos firmados entre CASA y el Ejército chileno, en otras se atrevió a afirmar que “este Gobierno ni el anterior han realizado ningún contrato de venta de armas al régimen del general Pinochet”, alegando, posteriormente, que “la exportación no se realiza por el Gobierno, sino por las empresas”. ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Contestación del Gobierno de España a la pregunta formulada por el senador Antonio Romero (Grupo Mixto) sobre la venta de armas al régimen de Pinochet*, 27 de octubre de 1986, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”; y PONS IRAZAZÁBAL, Félix: *Contestación del Gobierno de Felipe González a la solicitud de informe de José Antonio Trillo (Coalición Popular) sobre un posible contrato de venta de aviones CASA a Chile*, 4 de diciembre de 1986, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

<sup>141</sup> VENZO, Bernard: *Canons de 30 mm pour avions espagnols destinés au Chili*, 6 de febrero de 1984, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec la France”.

La presión del Gobierno socialista en esta cuestión vino dada, fundamentalmente, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores. Así, en un primer momento, el director general de Relaciones Económicas Internacionales, Carlos Blasco Villa, expresó a Pierre Guidoni el interés de su Gobierno en que Francia no obstaculizara la venta de los cañones a Chile.<sup>142</sup> Pero tras la negativa francesa, el asunto adquirió una mayor dimensión. De esta forma, apenas unos días más tarde de la reunión Blasco-Guidoni, el embajador español en París, Joan Raventós, remitía al secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, Francis Gutmann –que sucedió en 1985 a Pierre Guidoni como embajador francés en España–, un memorándum en el que se solicitaba a la parte francesa que reconsiderara su renuencia a que la OGA proveyera a CASA los cañones acordados. Para reforzar su petición, la embajada española aludía a la necesidad que tenía su Gobierno de respetar un acuerdo previo –del que no concretaba fecha– entre CASA y la República de Chile. Asimismo, en un ejercicio no exento de cierto cinismo, se trataba de suavizar la cuestión señalándose que no se trataba de un avión de combate, sino de un avión de entrenamiento, por lo que este debiera ser considerado más bien de defensa que de ataque. Igualmente, se indicaba que Chile no era un país vetado por las Naciones Unidas, ni estaba en conflicto directo con ningún otro país. Por último, en un intento de tranquilizar a la parte francesa, la delegación española aseguraba que la exportación final se realizaría desde el territorio español, eximiendo así a la primera de cierta carga de responsabilidad.<sup>143</sup>

Tras el transcurso de varias semanas, la posición del Gobierno de Francia no cambió y, ante estas circunstancias, el Ejecutivo socialista decidió intensificar el discurso. De este modo, en una carta enviada el 25 de enero a la embajada francesa en Madrid por el entonces subsecretario de Asuntos Exteriores, Gonzalo Puente Ojea, España advertía al Gobierno de Mitterrand que el mencionado asunto “podría tener una incidencia negativa sobre el buen ambiente que preside a todos los niveles nuestras relaciones bilaterales”.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> GUIDONI, Pierre: *Réexportation par l'Espagne de canons DEFA 550*, 30 de diciembre de 1983, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec la France”.

<sup>143</sup> RAVENTÓS, Joan: *Aide-mémoire. Exportation de canons de 30 mm*, 5 de enero de 1984, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaire des canons DEFA 550 (1983-1984). Honduras et Chili”.

<sup>144</sup> VENZO, Bernard: *Canons de 30 mm pour avions espagnols destinés au Chili*, 6 de febrero de 1984, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec la France”.

En efecto, España era consciente de que sus relaciones con Francia en materia de armamento se encontraban en un momento clave: próxima entrega de un sistema de defensa antiaérea *Roland*, valorado en 1.700 millones de francos; posible compra española de una treintena de helicópteros *Superpuma*, cuyo monto total se estimaba en 1.000 millones de francos; o la futura cofabricación de un carro de combate.<sup>145</sup> Consideraciones de este tipo fueron las que el ministro de Defensa francés, Charles Hernu, trató de hacer ver a su colega en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Claude Cheysson, para que su departamento recapacitara sobre su decisión. Vista la situación, Cheysson volvió a escribir a Hernu subrayando que, dadas las circunstancias, su ministerio se veía obligado a permitir la exportación de los cañones a España.<sup>146</sup>

Finalmente, el 14 de febrero de 1984, tras la puesta en conocimiento del asunto con el propio François Mitterrand, Francis Gutmann envió una carta a su homólogo español, Gonzalo Puente Ojea, en la que se precisaba que Francia daba su conformidad a la entrega a CASA de los cañones DEFA.<sup>147</sup>

b) La utilización de medios de financiación ventajosos para la venta de material armamentístico: los casos de Egipto y Marruecos

La visita a Egipto, a finales de agosto de 1982, del vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos, Juan Antonio García Díez, y del presidente del INI, Carlos Bustelo, sirvió para formalizar uno de los contratos más importantes para la industria de defensa española firmados hasta el momento: la venta al Ministerio de Defensa egipcio de 600 vehículos Blindado Medio sobre Ruedas (BMR), 10.650 camiones y 450 autobuses de la compañía ENASA, además de dos corbetas y seis patrulleras de Bazán y

---

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> CHEYSSON, Claude: *Carte du ministre des Relations Extérieures, monsieur Claude Cheysson, au ministre de la Défense, monsieur Charles Hernu*, 10 de enero de 1984, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec la France”.

<sup>147</sup> PUENTE OJEA, Gonzalo: *Carte du secrétaire général, monsieur Gonzalo Puente Ojea, à son homologue, monsieur Francis Gutmann*, 22 de marzo de 1984, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaire des canons DEFA 550 (1983-1984). Honduras et Chili”; y ANDREANI: *Entretiens franco-espagnols de Rambouillet: compte-rendu*, 23 de febrero de 1984, CADLC, Caja 5171, Carpeta “Séminaire franco-espagnol de Rambouillet”.

La solución del conflicto facilitó el que, pocos meses después, a finales de noviembre de ese mismo año, Francia volviera a autorizar una nueva venta de cañones DEFA 550 a España, que fueron reexportados nuevamente a Chile. PRAGUE: *Réexportation par l'Espagne de canons DEFA 550*, 27 de noviembre de 1984, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaire des canons DEFA 550 (1983-1984). Honduras et Chili”.

1.745 vehículos de la entidad privada Land Rover–Santana, cuyo monto total se elevó a más de mil millones de dólares –1.395.078 millones de dólares americanos–.<sup>148</sup>

Los orígenes del popularmente denominado como “contrato del siglo”<sup>149</sup> se sitúan ya a comienzos de la década de los setenta –concretamente en 1973–, cuando ENASA trató de acordar con el Gobierno egipcio la instalación en dicho país de una planta de fabricación de camiones pesados y autobuses que preveía la producción en una primera etapa de 4.000 vehículos al año y en una segunda fase de 8.000 al año.<sup>150</sup>

No obstante, el acontecimiento decisivo en la venta de la década de los ochenta fue la reunión promovida en El Cairo por la comercial Alkantara entre representantes españoles y responsables de alto nivel de Egipto. A la misma, asistieron distintos miembros del INI, así como los presidentes de ENASA y de Fomento de Comercio Exterior (FOCOEX) y sirvió para plantear tres posibles ámbitos de cooperación: un proyecto agrícola de puesta en regadío de 2.000 hectáreas; la realización gratuita de un estudio sobre la viabilidad de la explotación de la mina de carbón de El Maghara; y la venta al Ministerio de Defensa egipcio de 150 microbuses, 450 autobuses y 1.530 camiones militares. Finalmente, solo se concretó la última operación –la más importante para los intereses españoles, por otra parte–, firmándose, el 26 de noviembre de 1980, un contrato –modificado en diversas ocasiones hasta que entrara en vigor definitivamente el 4 de abril de 1983– entre el Ministerio de Defensa de Egipto y ENASA, por el que se acordó que este último vendiera al primero 500 autobuses y 2.650 camiones militares por un valor de 180 millones de dólares.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> GUELLUY: *Relations entre l’Espagne et l’Égypte*, 24 de agosto de 1982, CADLC, Caja 5136, “Affaires militaires. Relations avec d’autres pays”; y ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Contestación del Gobierno de España a la pregunta de José Antonio Trillo (Coalición Popular) sobre la venta a Egipto de material motorizado y de guerra*, 4 de marzo de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>149</sup> YÁRNOZ, Carlos: “España venderá a Egipto armamento valorado en más de 100.000 millones de pesetas”, *El País*, 13 de enero de 1986.

<sup>150</sup> *Memorándum de la negociación de ENASA con el Gobierno egipcio para la instalación de una planta de fabricación de camiones pesados y autobuses*, 9 de febrero de 1973, AINI, Caja 3586.

<sup>151</sup> La mayor parte del contrato fue refrendado tras la modificación de parte del mismo por un *addendum* en mayo de 1981. Sin embargo, dentro del mismo no se incluyó, inicialmente, la construcción de las dos corbetas de Bazán, que se incorporaron al acuerdo el 2 de junio de 1982, si bien su puesta en vigor fue muy laboriosa y no se consiguió hasta la mencionada fecha del 4 de abril de 1983, en la que se desvaneció la posibilidad de que se incluyeran otras dos corbetas más. BLASCO, José: *Carta del director comercial de Pegaso, don José Blasco, al presidente del INI, don José Miguel de la Rica*, 19 de septiembre de 1980, AINI, Caja 3586; KURTIS, Norman R.: *Venta de 3.000 unidades y repuestos de nuestra marca al Gobierno de la República Árabe de Egipto*, 14 de mayo de 1981, AINI, Caja 3586; BUSTELO, Carlos: *Carta al ministro de Economía y Comercio, don Juan Antonio García Díez*, 14 de julio de 1981, AINI,

Los buenos resultados obtenidos motivaron a la parte egipcia a mostrar su deseo, en el verano de 1981, por adquirir 5.000 vehículos más, todos ellos camiones militares, que serían suministrados entre 1982 y 1983. Ahora bien, incidieron en el hecho de que para ello sería necesario concluir una mejora de las condiciones financieras de la operación.<sup>152</sup> Es ahí donde ENASA, con la aquiescencia del Gobierno español, decidió recurrir al programa económico conocido como Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

El FAD se trata de un fondo económico del Estado español constituido en 1976, cuyo fin es otorgar ayudas financieras de carácter concesional a países en vías de desarrollo, lo que significa que estos países pueden acceder a la concesión de créditos blandos –porcentaje de interés bajo, amplio plazo de amortización, etc.–, siempre y cuando adquieran bienes en empresas españolas.<sup>153</sup> Aunque en un principio se pudiera creer que estas ayudas pudieran ser destinadas a fines eminentemente humanitarios, lo cierto es que el contexto internacional de Guerra Fría y el contexto nacional de promoción de la industria militar, determinaron que los créditos FAD se acabaran utilizando, fundamentalmente, para facilitar la exportación de armamento a los Estados mayoritariamente compradores de este tipo de bienes, los países del Tercer Mundo. Más allá de que, desde un punto de vista ético-moral, esto se pudiera considerar como un acto reprobable, desde el punto de vista jurídico se trataba de una práctica legal, ya que “dichos créditos y ayudas están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes y servicios españoles”.<sup>154</sup> Así, la amplitud del concepto planteado, permitía incluir en él también los productos de doble uso y de carácter plenamente militar y contribuía a que la industria nacional de defensa se pudiera aprovechar de unas atractivas condiciones financieras de venta que le permitieran competir en un mercado en el que países como Estados Unidos, Francia, Reino Unido o Italia ya contaban con unos mecanismos financieros destinados a la promoción de sus productos militares mucho más desarrollados.<sup>155</sup>

---

Caja 3586; *Frigate delivery*, mayo de 1984, CREST; y *Operación con Egipto. Contrato LP Bazán EG 8201 para construcción y venta de dos corbetas y venta de dos corbetas y opción a otras dos más*, 13 de septiembre de 1985, AINI, Caja 630.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Real Decreto-ley 16/1976, de 24 de agosto, por el que se dictan medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior*, 25 de agosto de 1976, núm. 204, pp. 16566-16568.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> *International Economic & Energy Weekly. Spanish Arms Exports: A Successful Program Facing Economic Constraints*, 13 de diciembre de 1985, CREST –para más información acerca de este

En estas circunstancias, se entiende por qué más de 200 millones de dólares del contrato hispano-egipcio de agosto de 1982 –1.395.078 millones de dólares– fuera financiado con fondos de ayuda al desarrollo, lo que suponía que el 15% del total de los bienes exportados –excepción hecha de 5.000 camiones de ENASA, cuya financiación con créditos FAD alcanzó el 25% de la operación–.<sup>156</sup>

Sin embargo, uno de los principales riesgos de la venta a países subdesarrollados o en vía de desarrollo es, precisamente, su fiabilidad en el pago. Así, aunque los tres primeros contratos de ENASA con Egipto para el suministro, entre los años 1981 y 1983, de 7.650 camiones 4x4 y 700 autobuses –valorados en 471’8 millones de dólares– fueron respetados, los dos contratos adicionales firmados en el verano de 1982 para la venta de 300 camiones 4x4 y 600 vehículos BMR –por un importe total de 357’8 millones– empezaron ya a verse afectados por algunos impagos del Gobierno egipcio.<sup>157</sup> De esta forma, si en 1983 y en 1984 ya hubo ciertos retrasos, desde 1985 Egipto no pagó prácticamente nada. Esto suponía un grave problema porque, por ejemplo, en el caso de ENASA, de los más de 1.500 vehículos que quedaban por entregar, la compañía ya había fabricado 478 camiones y 263 BMR, cuyo valor se estimaba en 114 y 107’2 millones de dólares, respectivamente. En estas circunstancias, a fecha de 4 de marzo de 1987, la deuda de Egipto con España ascendía a 185.500 millones de pesetas.<sup>158</sup> Por su

---

documento, véase el apéndice documental, documento 4–; y *El sector de Defensa en España y el INI*, 30 de marzo de 1987, AINI, Caja 451.

La precisión del lenguaje resulta, en el ámbito de la industria de defensa, de vital importancia. Buen ejemplo de ello es la venta de pistolas y revólveres al régimen del *apartheid* de Sudáfrica. Aunque el mencionado país estaba sometido desde 1977 a un embargo internacional por mandato de las Naciones Unidas, durante los años 1983 y 1986 el Gobierno socialista vendió a Sudáfrica este tipo de armas en un número que no hemos podido conocer, pero que se valoró en más de mil millones de pesetas –1.669.472.057 de ptas. concretamente–. Su exportación, aunque moralmente reprobable, era perfectamente legal, porque este tipo de armas se clasificaban dentro del marco “armas cortas y deportivas”, que no se incluían dentro del embargo de la ONU. ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Autorizaciones de exportación de la Junta Interministerial (1983-1986)*, 4 de febrero de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>156</sup> El resto de la operación fue financiada con crédito al comprador a través del Banco Exterior de España –gestor habitual de las exportaciones españolas–, con la garantía de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación -CESCE-, una empresa de gestión de riesgo comercial-. ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Contestación del Gobierno de España a la pregunta de José Antonio Trillo (Coalición Popular) sobre la venta a Egipto de material motorizado y de guerra*, 4 de marzo de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>157</sup> Fernando Morán se refiere muy superficialmente a esta cuestión en: MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990, p. 464.

<sup>158</sup> SOTOMAYOR, Federico: *Carta del presidente de PEGASO, don Federico Sotomayor, al presidente del INI, don Luis Carlos Croissier*, 29 de agosto de 1985, AINI, Caja 567; y ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Contestación del Gobierno de España a la pregunta de José Antonio Trillo (Coalición Popular) sobre la venta a Egipto de material motorizado y de guerra*, 4 de marzo de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

parte, la administración pública española no tuvo otra opción que aceptar las solicitudes de aplazamiento del Gobierno egipcio quien, pese a las presiones del Ejecutivo socialista –véase, por ejemplo, la visita a El Cairo de Felipe González en enero de 1987–, siguió sin cumplir con los pagos previstos, hasta el punto de que, en fechas tan avanzadas como 1991, Estados Unidos pidiera a España que perdonara la deuda militar egipcia por su alineamiento contra Irak.<sup>159</sup>

En definitiva, el “contrato del siglo” se acabó convirtiendo –utilizando los mismos términos periodísticos– en el “fracaso del siglo”. No obstante, ello no contribuyó a una mayor regulación y control sobre la concesión de los créditos FAD. De hecho, bajo el mandato socialista se siguieron autorizando fondos de ayudas al desarrollo a empresas armamentísticas españolas para facilitar sus ventas al extranjero. Así, por ejemplo, en 1985, España acordó con el inestable Gobierno de Zimbabue –controlado por el dictador Robert Mugabe, que estuvo en el poder desde finales de 1980 hasta finales de 2017– la venta al Ejército zimbabuense de seis aviones de transporte táctico ligero C-212, que se unían a los ya vendidos por CASA en 1983.<sup>160</sup>

En cualquier caso, junto a Egipto, el contrato militar más importante firmado por España durante la década de los ochenta a través de fórmulas de financiación ventajosas fue el de Marruecos. Como bien es sabido, las relaciones diplomáticas entre España y Marruecos durante los primeros años de la transición estuvieron marcadas por la ocupación marroquí del Sáhara Occidental de noviembre de 1975 –la denominada como marcha verde– y la posterior firma de los Acuerdos Tripartitos de Madrid entre Marruecos, Mauritania y España, por los que esta última renunciaba al dominio sobre el territorio saharauí que quedaba, de facto, bajo soberanía marroquí. El apoyo de los partidos de izquierda –PSOE y PCE– al movimiento de liberación nacional saharauí, el Frente Polisario, generó un cierto disenso entre estos y el Gobierno de Adolfo Suárez, que trató de mantener una relación equidistante con Marruecos, el Frente Polisario y Argelia, para así no romper el consenso mantenido entre el Ejecutivo de UCD y el resto de fuerzas parlamentarias. El lenguaje irredentista de Hassán II sobre los enclaves

---

<sup>159</sup> SOTOMAYOR, Federico: *Carta del presidente de PEGASO, don Federico Sotomayor, al presidente del INI, don Luis Carlos Croissier*, 12 de noviembre de 1984, AINI, Caja 567; ROIG, Emma: “Mubarak promete a González el pago parcial de la deuda de Egipto”, *El País*, 14 de enero de 1987; y GONZÁLEZ, Miguel: “EEUU presiona a España para que perdone la deuda militar egipcia en pago por su alineamiento contra Irak”, *El País*, 20 de enero de 1991.

<sup>160</sup> BOLOT, Hervé: *Visite officielle des souverains d'Espagne au Zimbabwe*, 19 de diciembre de 1986, CADLC, Caja 5166, “Politique étrangère. Relations avec l’Afrique”.

españoles de Ceuta y Melilla tampoco contribuyó a que España aplicara una política de aproximación hacia el reino marroquí.<sup>161</sup>

Sin embargo, bajo el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo se empezó a observar ya un cierto cambio de tendencia en las relaciones entre ambos países. De este modo, si bien continuaron existiendo conflictos entre España y Marruecos, especialmente en lo referido a Ceuta y Melilla, se evidenció un cierto acercamiento por parte del lado español al mencionado Estado norteafricano. Buena muestra de ello fue la firma, el 1 de abril de 1981, del protocolo transitorio de cooperación en materia de pesca marítima y, muy especialmente, del protocolo financiero anejo al acuerdo de cooperación económica de 1971.<sup>162</sup> Por medio de este último, España ponía a disposición de Marruecos una ayuda financiera de 40 millones de dólares a ser utilizada en el plazo de un año y destinada a la financiación de diversos servicios de equipos españoles.<sup>163</sup> De esta forma, y como ya ocurriera en anteriores ocasiones, una parte de estos fondos sirvieron, aparentemente, para financiar la adquisición marroquí de cuatro patrulleros de la compañía naval española Bazán entre 1981 y 1982.<sup>164</sup>

Pero esta política de venta de armamento hacia Marruecos por medio de fondos FAD adquirió su verdadero significado tras la llegada al poder del Partido Socialista, abandonando así sus posiciones pro Frente Polisario y obviando el hecho de que Marruecos, pese a la mejora de las relaciones, seguía siendo la principal amenaza para la seguridad de España.

El primer acontecimiento que evidenció esta dinámica fue la prorrogación, el 31 de diciembre de 1982, del acuerdo transitorio pesquero firmado el 1 de abril de 1981

---

<sup>161</sup> HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: “España-Marruecos: una vecindad compleja”, *Akfar/Ideas*, núm. 1, 2004, pp. 46-51.

<sup>162</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Protocolo financiero anejo al Acuerdo de Cooperación Económica entre España y el Reino de Marruecos de 13 de mayo de 1971, firmado en Madrid el día 1 de abril de 1981*, 7 de octubre de 1981, núm. 240, pp. 23430-23431; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canje de Notas, constitutivos de Acuerdos, entre España y el Reino de Marruecos, concluidos en Rabat el 31 de marzo de 1982, por los que se prorroga por un período de nueve meses a partir del 1 de abril de 1982, el Protocolo Transitorio de Cooperación en materia de Pesca Marítima, firmado en Madrid el 1 de abril de 1981*, 14 de abril de 1982, núm. 89, pp. 9487-9489.

<sup>163</sup> La ayuda se articularía en dos partes: un crédito FAD de 20 millones a un tipo de interés anual del 5’5% y un reembolso semestral durante un período de veinte años; y un crédito de 20 millones concedidos por las instituciones competentes españolas de crédito y de seguro a la exportación en las condiciones fijadas por la reglamentación española de créditos a la exportación. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Protocolo financiero anejo al Acuerdo de Cooperación Económica entre España y el Reino de Marruecos de 13 de mayo de 1971, firmado en Madrid el día 1 de abril de 1981*, 7 de octubre de 1981, núm. 240, pp. 23430-23431.

<sup>164</sup> YÁRNOZ, Carlos. “Marruecos prevé reforzar su Marina Real con dos corbetas españolas valoradas en 40.000 millones”, *El País*, 6 de marzo de 1989.



durante un período de seis meses.<sup>165</sup> En este acuerdo ya se especificaba una nueva ayuda económica a Marruecos para la compra de bienes y de servicios españoles, que se fijó en 309 millones de pesetas. Sin embargo, como decimos, la política socialista hacia Marruecos fue mucho más allá de los primeros intentos de Calvo-Sotelo por reforzar las relaciones bilaterales, tal y como se puso de manifiesto con el hecho de que la primera visita oficial al extranjero de Felipe González fuera al mencionado país norteafricano. Este viaje, realizado en marzo de 1983, sirvió para el inicio de una relación más estable, especialmente en materia pesquera, dado que pocos meses más tarde se firmó un acuerdo de cooperación sobre pesca marítima entre España y Marruecos que fue válido durante los siguientes cuatro años y que puso fin a la provisionalidad que caracterizó la etapa precedente, en la que los acuerdos alcanzados se debían renovar cada poco tiempo a través de canjes de notas.<sup>166</sup> En el nuevo Convenio se siguió especificando, como contrapartida a la posibilidad de que pescadores españoles faenaran en aguas marroquíes, la concesión de créditos a Marruecos, pero las cifras fijadas para esta ocasión en nada se parecieron a las anteriormente establecidas, otorgándose una línea de crédito de 400 millones de dólares, de la cual el 25% se destinó a la adquisición de bienes y de servicios españoles por medio de los fondos FAD.<sup>167</sup>

En estas circunstancias, las relaciones en materia de armamento entre España y Marruecos experimentaron un gran repunte. Según hemos podido constatar, en 1983 Bazán entregó a la Marina marroquí, al menos, una fragata y dos patrulleros.<sup>168</sup> Estas ventas no se reflejaron en el documento que presentó el Gobierno socialista en febrero de 1987 en el Congreso de los Diputados, ante la solicitud de informe del diputado Enrique Curiel en la que pedía que se detallaran las exportaciones de armas autorizadas por la Junta Interministerial entre 1983 y 1986. Así, en el citado informe se señalaba que España solo había vendido a Marruecos en el año 1983 cordón detonante y

---

<sup>165</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Canjes de Cartas de 31 de diciembre de 1982, constitutivos de Acuerdo, por los que se prorroga por un periodo de seis meses a partir de 1 de enero de 1983 el protocolo de Acuerdo transitorio en materia de pesca de 1 de abril de 1981 y el Canje de Cartas de 31 de marzo de 1982 entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos, hecho en Madrid, 4 de marzo de 1983, núm. 54, pp. 6328-6329.*

<sup>166</sup> HOLGADO MOLINA, María del Mar y OSTOS REY, María del Sol: “Los acuerdos de pesca marítima entre España y Marruecos: evolución histórica y perspectivas”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 194, 2002, pp. 189-214.

<sup>167</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo de 1 de agosto de 1983, de cooperación sobre pesca marítima entre España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, 11 de octubre de 1983, núm. 243, pp. 27588-27590.*

<sup>168</sup> *Receipt of Spanish-built Frigate in Morocco*, 20 de octubre de 1983, CREST; y VAURS, Roger: *Visite à Rabat du secrétaire d'État espagnol à la Défense*, 26 de abril de 1985, CADLC, Caja 5166, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec les autres pays et l’Afrique”.

detonadores, por valor de algo más de 158 millones de pesetas.<sup>169</sup> Es muy probable que, al menos los dos patrulleros, pertenecieran a contratos anteriores –años 1981-1982–. Sin embargo, también deberíamos cuestionar seriamente la completa veracidad del citado informe, ya que, por ejemplo, en el mismo se aseguraba que no se realizó durante ese período ninguna operación con el Gobierno angoleño, cuando en un telegrama de septiembre de 1985 el embajador francés en Angola, Jacques Gasseau, informaba a su Ministerio que la embajada española en Luanda acababa de confirmarle la venta al Ejército angoleño de ocho aviones de transporte militar de la compañía CASA.<sup>170</sup>

Es más, el entonces secretario de Estado de Defensa español, Eduardo Serra, realizó una visita a Rabat entre los días 22 y 24 de abril de 1985 para, entre otras cosas, reclamar a su homólogo marroquí, el general Achabar, el pago de dos patrulleros que habían sido entregados a Marruecos dos años atrás. Achabar se limitó a decir que Marruecos no tenía suficiente dinero para cumplir con el pago, si bien, al mismo tiempo, pedía a Serra que su Gobierno considerara la venta de cuatro patrulleros más, que podrían ser financiados por medio de los créditos acordados en el acuerdo pesquero de 1983.<sup>171</sup> A pesar de que Serra se mostró indispuerto a aceptar tal oferta antes de que se produjera el reembolso de los otros dos patrulleros, lo cierto es que en la visita a Marruecos efectuada por Narcís Serra entre el 31 de octubre y el 4 de noviembre de 1984, el ministro de Defensa español ya había mostrado su disposición a entregar las nuevas embarcaciones militares. De hecho, en octubre de ese año, Bazán ya había enviado una misión exploratoria al país vecino para realizar un estudio a este respecto y, en fechas muy similares, Narcís Serra ya había afirmado que “nosotros consideramos incluso que le vendemos pocas armas a Marruecos, y se las venderíamos muy gustosos si ellos lo pidieran”.<sup>172</sup>

En este contexto, finalmente, y a pesar de las dificultades de imputar su coste a los créditos FAD del acuerdo pesquero –con los que Marruecos ya había comprado 50

---

<sup>169</sup> ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Autorizaciones de exportación de la Junta Interministerial (1983-1986)*, 4 de febrero de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta “Industria de Defensa (1986-1987)”.

<sup>170</sup> GASSEAU, Jacques: *L’Espagne vend des avions militaires à l’Angola*, 30 de septiembre de 1985, CADLC, 5136, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”.

<sup>171</sup> VAURS, Roger: *Visite à Rabat du secrétaire d’État espagnol à la Defense*, 26 de abril de 1985, CADLC, Caja 5166, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec les autres pays et l’Afrique”.

<sup>172</sup> PINO, Domingo del: “Narcís Serra afirma que España está dispuesta a vender más armas a Marruecos”, *El País*, 3 de noviembre de 1984; y DE LA TOUR-DU PIN, Hadeline: *Relations maroco-espagnoles*, 27 de noviembre de 1984, CADLC, Caja 5166, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec les autres pays et l’Afrique”.

barcos de pesca— en 1986 se firmó un nuevo contrato entre los dos países para la entrega de seis patrulleros —no cuatro—, valorados en más de 12.000 millones de pesetas —12.464.648.298 ptas., concretamente—. <sup>173</sup> Pero no solo eso, puesto que, aunque no se viera reflejado en el informe de la Junta Interministerial ya citado con anterioridad, el 15 de octubre del año anterior también se había acordado la entrega de un paquete de suministros militares cuyo precio ascendía a 328 millones de dólares y que incluía la entrega de camiones ENASA, jeeps Santana y material electrónico y de telecomunicaciones de ENOSA y EESA. <sup>174</sup>

En definitiva, los retrasos en los pagos por parte de Marruecos o la consideración por parte de España del Norte de África como amenaza para la seguridad española apenas sirvieron como obstáculo para el desarrollo de unas relaciones armamentísticas que alcanzaron su apogeo a finales de la década de los ochenta, gracias a la firma de dos nuevos pactos bilaterales: un acuerdo para la cooperación en materia económica y financiera y un Convenio de defensa, firmados en junio de 1988 y septiembre de 1989, respectivamente. <sup>175</sup> Por medio del primero, España puso nuevamente a disposición de Marruecos facilidades de financiación por un importe total de 125.000 millones de pesetas para la adquisición de bienes y de servicios españoles; y por el segundo, se promovieron programas comunes para la investigación, desarrollo y producción de sistemas de armas y material. Todo ello, a la postre, implicó la continuidad del modelo anterior de financiación de armamento militar español por vía de fondos FAD y

---

<sup>173</sup> FOUQUIER, Guy: *Au "Grand Maghreb" l'Espagne pousse sa corne*, 30 de abril de 1989, CADLC, Caja 6244, Carpeta "Politique étrangère. Relations avec l'Afrique"; y ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio: *Autorizaciones de exportación de la Junta Interministerial (1983-1986)*, 4 de febrero de 1987, AFPI, Caja 118-C, Carpeta "Industria de Defensa (1986-1987)"; y *Consejo de Administración. Sesión del día 25 de marzo de 1987. Acta 458*, 25 de marzo de 1987, AINI, Caja 7840, Carpeta "Bazán".

<sup>174</sup> GUFFARD, Augusto y ACHABAR, Mohammed: *Procès-verbal des réunions tenues au siège de l'Administration de la Défense nationale du 22 juillet au 15 octobre 1985 relatives à l'étude de l'offre du groupe industriel espagnol, portant sur la fourniture des matériels-armements et munition*, 15 de octubre de 1985, AINI, Caja 620, Expediente 1953; y CROISSIER, Luis Carlos: *Carta del presidente del INI, don Luis Carlos Croissier, al secretario de Estado de Comercio, don Luis de Velasco*, 9 de diciembre de 1985, AINI, Caja 620, Expediente 1953.

<sup>175</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Financiera entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, y anejos, hecho en Madrid el 29 de junio de 1988*, 3 de diciembre de 1988, núm. 290, pp. 34281-34284; y BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Convenio de Cooperación en el ámbito de la Defensa entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid el 27 de septiembre de 1989*, 19 de enero de 1991, núm. 17, pp. 1951-1952.

permitió algo tan paradójico como que los equipos y bienes de la Armada marroquí procedieran, en 1989, en un 80% de España.<sup>176</sup>

#### **4.- EL PROCESO DE INCORPORACIÓN DE ESPAÑA AL COCOM (1981-1985)**

Lo descrito hasta ahora ha puesto de manifiesto el espectacular avance tecnológico de las Fuerzas Armadas y de la industria de defensa durante la década de los ochenta. Sin embargo, pese a que el mencionado proceso de modernización sirvió para reducir la dependencia respecto al exterior y ganar cotas de autonomía, existen ejemplos que demuestran que España, pese a sus intentos, todavía tenía mucho camino por recorrer en este ámbito. Algunos de ellos ya han ido apareciendo a lo largo de las páginas anteriores, tales como, por ejemplo, la imposibilidad de hacerse cargo de determinados tipos de armamento –cañones para los aviones y helicópteros, sistema de comunicaciones para embarcaciones, etc.– que obligaba a importar productos extranjeros más sofisticados para poder ser reexportados posteriormente –con las dificultades que estas reexportaciones tenían implícitas–. En cualquier caso, el proceso de incorporación de España al Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones (CoCom) es, a nuestro entender, el caso más paradigmático en lo que a la persistencia de limitaciones y de dependencia tecnológica con respecto a Estados Unidos se refiere.

##### **4.1. El CoCom: orígenes, funciones y evolución histórica**

La consecución de un rígido control de las exportaciones de armamento y de todos aquellos productos y materiales que son susceptibles de ser utilizados para su producción –que por ser empleados también en la industria civil se engloban bajo el concepto de tecnología de doble uso– ha constituido, tradicionalmente, una constante preocupación en el seno de las naciones más desarrolladas tecnológicamente. Las razones de estos recelos se asocian, por un lado, a factores de índole estratégico o de seguridad nacional, puesto que buena parte de la ventaja militar de un país depende de

---

<sup>176</sup> YÁRNOZ, Carlos. “Marruecos prevé reforzar su Marina Real con dos corbetas españolas valoradas en 40.000 millones”, *El País*, 6 de marzo de 1989; y COIGNAC, Henri Benoît de: *Bilan de la visite en Espagne du roi Hassan II (2/2)*, 29 de septiembre de 1989, CADLC, Caja 6244, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-Afrique du Nord”.

la disponibilidad de sistemas de armas superiores a los de sus rivales, y, por el otro, en razones de naturaleza económica, dado que la imposición de limitaciones en la transferencia internacional del conocimiento favorece la protección del mercado interno frente a los países competidores.<sup>177</sup>

Estas suspicacias se hicieron todavía más evidentes en el contexto del incipiente enfrentamiento Este-Oeste acaecido tras el final de la Segunda Guerra Mundial, lo que acabó por motivar que Estados Unidos decidiera auspiciar el nacimiento del primer organismo multilateral encargado de establecer un sistema de control de las exportaciones vinculadas a la defensa: el Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones Estratégicas o CoCom, por su acrónimo en inglés *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*.

Como decimos, tras el final de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la denominada Guerra Fría, Estados Unidos observó que no poseía ningún mecanismo legal para que, en tiempos de paz, pudiera controlar las exportaciones de material militar a sus potenciales enemigos. En estas circunstancias, y teniendo en cuenta que la Unión Soviética se había beneficiado de la tecnología occidental desde su nacimiento como Estado a comienzos del siglo XX, el presidente norteamericano Harry S. Truman decidió adaptar la *Export Control Act* de 1940 –que limitaba la exportación de material de guerra al Imperio Japonés durante la Segunda Guerra Mundial– al nuevo contexto internacional, aprobando la denominada *Export Control Act* de 1949. De esta manera, por medio de la misma, la administración Truman pretendía evitar el desvío de tecnología avanzada al bloque soviético y también a la recién proclamada República Popular de China. La promulgación en el mismo año de la *Mutual Defense Assistance Act* o *Battle Act*, ley federal que ofrecía asistencia militar a todo aquel país que estuviera bajo la amenaza de invasión por parte de la Unión Soviética y que privaba de ayuda y asistencia económica a toda nación que hubiera comerciado con esta con productos y materiales esenciales para la fabricación de armamento, completaron las bases sobre las

---

<sup>177</sup> BUESA, Mikel: “El control de los intercambios internacionales de armamento y tecnologías de doble uso: el caso de España”, *Documentos de trabajo del Instituto de Análisis Industrial y Financiero*, núm. 19, 2000, pp. 1-25.

que Estados Unidos definió su política de control de materiales de doble uso a lo largo de la Guerra Fría.<sup>178</sup>

La labor legislativa de la administración norteamericana para limitar el desvío de alta tecnología a los países comunistas tuvo su correlación a nivel multilateral con la creación del CoCom. Ya desde los años 1947 y 1948, Estados Unidos y los principales países occidentales –Bélgica, Canadá, Dinamarca, Italia, Países Bajos y Reino Unido–<sup>179</sup> iniciaron diversas rondas de conversaciones en las que trataron de confluir posiciones para el establecimiento de un organismo que fuera capaz de centralizar el control de las exportaciones de materiales y productos de defensa de todos estos países. Sin embargo, no fue hasta comienzos de 1950 cuando se consiguieron solucionar todas las discrepancias existentes, instituyéndose así, finalmente, el Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones Estratégicas.<sup>180</sup>

Integrada por todos los países de la OTAN –excepción hecha de Islandia– y por Japón, el CoCom fue una organización carente de tratado fundacional –una *non-treaty international community of nations*– con sede en París que, hasta su disolución en 1994, pretendió administrar a nivel multilateral la exportación de munición, productos y tecnologías que pudieran ser utilizados con fines militares por los *proscribed countries* –países proscritos–, es decir, los países pertenecientes al bloque soviético y China.

Su Secretariado Permanente, de carácter eminentemente técnico, se encargaba de gestionar el intercambio de información entre los Estados miembros a través de la organización de reuniones periódicas que permitían la elaboración de unas listas secretas que debían ser aprobadas por unanimidad y que buscaban definir los productos occidentales que serían objeto de control en el momento de ser exportados a los países susceptibles de embargo. Estas listas, que eran continuamente revisadas para que pudieran ajustarse a los constantes avances tecnológicos de Occidente, se incluían en las

---

<sup>178</sup> MASTANDUNO, Michael: *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca, Cornell University, 1992, pp. 64-106.

<sup>179</sup> Todos ellos, junto a Estados Unidos, fueron los miembros fundacionales del CoCom. En 1951, se les unió la RFA y Portugal; en 1952, Japón; y en 1953, Grecia y Turquía. Posteriormente, tal y como señalaremos a continuación, se incorporaron España (1985) y Australia (1989). SEGRETO, Luciano: “East-West Trade in Cold War Europe: National Interests and Hypocrisy”, *XIV International Economic History Congress*, Helsinki, 2006, pp. 1-15.

<sup>180</sup> Para un mayor conocimiento de los orígenes del CoCom, véase: FØRLAND, Tor Egil: *Tugs of Economic Warfare: The Creation and Prime of COCOM, 1948-1954*, Londres, SAGE, 1991; o YASUHARA, Yoko: “The Myth of Free Trade: The Origins of COCOM 1945-1950”, *The Japanese Journal of American Studies*, núm. 4, 1991, pp. 127-148.

respectivas legislaciones nacionales, lo que facilitaba el establecimiento de un sistema de control común para la exportación de productos y tecnologías sensibles a la seguridad de los Estados miembros.<sup>181</sup> Las listas se clasificaban en tres categorías, según la procedencia del producto: Lista Internacional Industrial, en la que se incluían los productos de doble uso civil-militar; Lista Internacional Militar o *Munitions List*, en la que se encontraban definidos todos los productos militares que debían ser objeto de control; y Lista Internacional de Energía Atómica.<sup>182</sup>

En lo concerniente a los procedimientos de control, cabe destacar la exigencia, antes de conceder una autorización de exportación, de la presentación de determinados certificados o declaraciones para garantizar el último destino o el uso final de la mercancía –Certificado de Último Destino, Certificado Internacional de Importación o Formulario de Verificación de Entrada, entre otros–.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> En cualquier caso, todos los países miembros tenían el derecho, si así lo consideraban necesario, de ampliar las mencionadas listas para los productos y materiales fabricados en su territorio, como fue el caso de los Estados Unidos, que contaba con un sistema de control todavía más rígido que el ofrecido por el CoCom. En torno al control a la exportación en Estados Unidos, véase, por ejemplo: VV.AA.: *Balancing the National Interest: US National Security Export Controls and Global Economic Competition*, Washington D.C., National Academy Press, 1987; o MACDONALD, Stuart: *Technology and the Tyranny of Export Controls: Whisper Who Dares*, Basingstoke, Palgrave Macmillan UK, 1990.

<sup>182</sup> GIMÉNEZ DE CÓRDOBA, Enrique: “El Control del Comercio Exterior de Material de Defensa y Material de Doble Uso en España”, *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, núm. 2409, 1994, pp. 6-15. En este sentido, véase también: GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación nuclear. Participación e implicaciones para España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1995, pp. 554-558.

<sup>183</sup> Un ejemplo concreto de estos procedimientos de control señalados puede verse en: *Mémorandum de la délégation de l’Espagne*, 31 de julio de 1986, CADLC, Carpeta “COCOM 6 Battle act list, international lists, national lists, revision on the strategic criteria, etc. 1949-1994, 4QO/652COCOM”. En este documento, se pueden observar cuáles eran los requisitos técnicos necesarios a cumplir cuando se solicitaba la aprobación de una exportación a Estados no pertenecientes al CoCom, en este caso, al grupo de países neutrales y no alineados (Suiza, Austria, Suecia, Finlandia, Irlanda y Yugoslavia). En el *Centre des Archives Diplomatiques de La Courneuve* se encuentra toda la documentación producida por el CoCom a lo largo de su existencia (1949-1994) y puede ser consultada sin restricción alguna. Cuenta con un fondo individualizado denominado COCOM de grandes dimensiones –solamente sus inventarios ya están formados por siete archivadores– que, aunque un tanto desorganizado, constituye una excelente fuente de información para conocer más acerca de un organismo internacional de gran relevancia en el ámbito económico, militar y político-diplomático, pero que ha gozado de poca atención por parte de la historiografía internacional hasta la actualidad. Un buen estado de la cuestión en torno al estudio del CoCom puede verse en: SEGRETO, Luciano: “East-West Trade...pp. 2-6. En lo concerniente a la historiografía nacional, solamente podríamos mencionar las breves referencias apuntadas en: POWELL, Charles: *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, pp. 603-604 y 607; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “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*, núm. 31, 2018, pp. 113-129. De mayor interés para el estudio de esta cuestión resulta el artículo de: CALVO CALVO, Ángel Amado: “Innovar en tiempos difíciles. Empresas españolas bajo presión durante la Guerra Fría”, *Harvard Deusto Business Research*, vol. 5, núm. 1 2016, p. 60-85.

De todos modos, y pese a todo el aparato burocrático y legislativo establecido, la eficacia del CoCom durante sus primeros años fue relativa, tal y como demostró Adler-Karlsson en *Western Economic Warfare, 1947-1967: A Case Study in Foreign Economic Policy* (1968), donde realizaba un análisis económico-cuantitativo sobre la efectividad de la organización a la hora de controlar la exportación de alta tecnología occidental al bloque soviético.<sup>184</sup> Es más, la validez del CoCom como instrumento de disuasión fue puesto en duda incluso por sus propios inspiradores. Así, en un memorándum redactado en 1966 por el secretario de Defensa, Cyrus Vance, y el secretario del Departamento de Estado, George Ball, al presidente norteamericano Lyndon B. Johnson, ya se advertía que “el embargo selectivo del CoCom tiene poco efecto sobre el ratio de crecimiento económico o las capacidades militares de la Unión Soviética o de otros países del Pacto de Varsovia”.<sup>185</sup>

A este respecto, cabe señalar varios factores explicativos: en primer lugar, la capacidad soviética para obtener tecnología occidental, que iba desde el espionaje –robo de información clasificada y/o productos u objetos de relevancia para los sistemas militares– a la consecución de información por vías legales –intercambios académicos, de negocios o técnicos financiados por el Gobierno soviético, emprendimiento de *joint ventures* o empresas conjuntas, etc.–; y, en segundo lugar, la prevalencia del esfuerzo de innovar sobre el intento de evitar las fugas de tecnología hacia la Unión Soviética, que acabó favoreciendo, pese a los controles establecidos, los flujos internacionales de tecnología.<sup>186</sup>

Consiguientemente, podemos afirmar que, hasta comienzos de la década de 1980, la institución se caracterizó por una cierta debilidad. No obstante, el fortalecimiento de los mecanismos de control en Estados Unidos desde la segunda mitad de 1970 anticipó la posterior vigorización de la organización. En efecto, en 1976 se aprobó la *Arms Export Control Act*, que otorgaba al presidente norteamericano la autoridad para controlar la

---

<sup>184</sup> ADLER-KARLSSON, Gunnar: *Western Economic Warfare 1947-1967: A Case Study in Foreign Economic Policy*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell, 1968. Más recientemente, Luciano Segreto ha estudiado la eficacia del CoCom a través del análisis de los grupos de presión económicos y sociales occidentales que buscaban reducir el efecto del embargo. SEGRETO, Luciano: “East-West Trade in Cold War Europe: National Interests and Hypocrisy”, en TONINI, Alberto (ed.): *Towards a New Europe. Identity, Economics, Institutions: Different Experiences*, Florencia, Polistampa, 2006.

<sup>185</sup> VANCE, Cyrus y BALL, George: *Memorandum for the President, Measures to increase Cohesion of NATO, Final Response to NSAM 345*, 3 de junio de 1966, NARA, Caja 7, Carpeta “RG59 69D 150”.

<sup>186</sup> BERTSCH, Gary K.: *East-West Strategic Trade, COCOM and the Atlantic Alliance*, París, Atlantic Institute for International Affairs, 1983, pp. 15-24.



importación y la exportación de productos de defensa, mientras que en 1979 se promulgó la *Export Administration Act*, ley que ofrecía al presidente todavía más competencias para controlar las exportaciones norteamericanas por razones de seguridad nacional.

Todas estas medidas de carácter nacional se reforzaron a nivel multilateral en un nuevo y más complicado contexto internacional, que se caracterizó por el recrudecimiento de las tensiones propias de la Guerra Fría tras la invasión soviética de Afganistán y el ascenso al poder del presidente Reagan, quien, desde un primer momento, se mostró decidido a fortalecer los principios de la guerra económica –*economic warfare*– con la Unión Soviética.<sup>187</sup> En esta situación, Estados Unidos adquirió mayor consciencia del gran esfuerzo que estaba llevando a cabo la Unión Soviética por captar alta tecnología y copiar los sistemas de armas occidentales y la importancia que podría tener el CoCom como instrumento de control de las exportaciones para proteger los intereses de la seguridad nacional e internacional, pero también como un modo para tratar de preservar la superioridad económica americana, que estaba comenzando a ser muy contestada por Japón y los países europeos. Resultado de todo ello fue la revitalización de la organización, tanto por la vía de la incorporación de nuevos países –entre ellos, España–, como por la de la ampliación de los tipos de mercancías controladas.<sup>188</sup>

Los primeros gestos que demostraron ese intento de revitalización por parte de Estados Unidos se evidenciaron en la Conferencia de Ottawa de julio de 1981, que reunió a los líderes de los principales países industrializados de Occidente y en la que se discutieron los grandes problemas económicos del mundo. Allí, Ronald Reagan propuso una ampliación de las restricciones sobre los bienes estratégicos de exportación y otros productos de alta tecnología a la Unión Soviética.<sup>189</sup> Pocos meses después, en enero de 1982, se desarrolló en París una reunión de alto nivel en la que se revisaron todas estas cuestiones. Estados Unidos, como era de esperar, se mostró favorable a ensanchar los sistemas de control establecidos, mientras que la mayoría de los socios europeos fueron partidarios de reducir unas situaciones de embargo que, a su juicio, eran ya de por sí

---

<sup>187</sup> MASTANUDO, Michael: “Strategies of Economic Containment: U.S. Trade Relations with the Soviet Union”, *World Politics*, vol. 37, núm. 4, 1985, pp. 517-520.

<sup>188</sup> BUESA, Mikel: “El control de los intercambios...pp. 2-3.

<sup>189</sup> BERTSCH, Gary K.: *East-West Strategic...* pp. 9-10.

demasiado rígidas.<sup>190</sup> En este sentido, es necesario remarcar que muchos líderes europeos consideraban que Estados Unidos percibía con excesivo temor el posible desvío de tecnología al bloque soviético y que este se mostraba insensible ante la importancia que tenía el comercio con la Unión Soviética para algunos de los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). A este respecto, un comisario de la CEE señalaba que “Estados Unidos debe reconocer que nuestro comercio con el Este no es como el comercio con Zanzíbar”.<sup>191</sup>

Efectivamente, existían algunos países europeos que contaban con un cierto volumen de intercambio comercial con los países comunistas. El caso más significativo era el de la RFA, para quien el comercio con el bloque comunista representaba en 1980 el 6’2% del total de sus exportaciones, siendo este país el mayor proveedor de tecnología occidental a la Unión Soviética. Por lo tanto, y aunque las situaciones de embargo no repercutieran de forma dramática en las respectivas economías nacionales europeas, sí podían tener un cierto impacto en determinados sectores y en puntos concretos de su territorio. Teniendo en cuenta, además, el contexto europeo en el que se vio inmerso este proceso –la crisis de los “euromisiles”, que provocó un repunte del antiamericanismo–, se puede entender las dificultades en las que se vio envuelta la revitalización del CoCom.

Consiguientemente, sería en este marco histórico en el que se debería enmarcar el proceso de incorporación de España al CoCom. Como veremos, aunque en un primer momento pareciera una cuestión de menor importancia que no generó especiales complicaciones, esta fue adquiriendo cada vez más relevancia hasta convertirse en un elemento de fricción que puso en riesgo las buenas relaciones hasta entonces mantenidas entre Estados Unidos, que, en su lucha económica con la Unión Soviética, ansiaba la incorporación de un nuevo miembro al CoCom para así poder fortalecer los sistemas de control de tecnología de doble uso, y España, que en su idea de aprovechar

---

<sup>190</sup> Buena prueba de ello es que periódicos como *Le Monde* calificaban al CoCom como el “gendarme des exportations occidentales de haute technologie vers les pays de l’Est”. Visto en: CALVO CALVO, Ángel Amado: “Innovar en tiempos difíciles...”, p. 62. En todo caso, la rigidez de las listas comenzó a suavizarse cuando ya empezó a vislumbrarse la caída de la Unión Soviética. A este respecto, es muy significativa la carta enviada por el presidente norteamericano, George H. W. Bush, a Felipe González a mediados de 1990, en la que el primero le comunicaba a este último su apuesta por suavizar las listas del CoCom. Tanto la carta enviada por Bush como la carta de respuesta enviada por González pueden encontrarse en: GONZÁLEZ, Felipe: *Carta del presidente Bush, anunciando propuesta parcial de suavización de las listas del CoCom*, 4 de mayo de 1990, AFFG. Carpeta “George H. W. Bush (Estados Unidos)”.

<sup>191</sup> Visto en: BERTSCH, Gary K.: *East-West Strategic...* p. 26.

su libertad de acción en el ámbito de la transferencia tecnológica para acelerar el crecimiento económico del país, se mostró reticente a incorporarse a la citada organización.

#### **4.2. Los primeros pasos hacia la integración española en el CoCom (1981-1982)**

La posibilidad de que España se integrara en el CoCom no fue, inicialmente, una cuestión de gran interés, ni para España, ni para el resto de países occidentales. Hay que tener en cuenta que España estaba viviendo, desde la muerte de Francisco Franco en noviembre de 1975, un proceso de transformación de un régimen dictatorial a uno democrático en el que la incorporación al CoCom no era ni mucho menos un asunto prioritario. El proceso de normalización internacional, por un lado, y el intento de restablecer la estabilidad económica a través de los Pactos de la Moncloa (1977) tras la crisis de 1973 que tan profundamente afectó al país, por el otro, marcaron los grandes ejes de la política exterior y económica española durante sus primeros años democráticos. Mientras, tal y como hemos señalado con anterioridad, Estados Unidos no comenzó a tratar de revigorizar la ya citada institución multilateral hasta comienzos de la década de 1980, por lo que el ingreso de España en el CoCom no fue una cuestión que se encontrara en su agenda política, más centrada durante estos años en tratar de conservar intactos sus intereses en las bases militares de utilización conjunta. Asimismo, y pese al restablecimiento de las relaciones internacionales con la gran mayoría de los países del bloque soviético, España no era un territorio que para los Estados Unidos representara una gran preocupación a nivel comercial, dado que el volumen de intercambios con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) era prácticamente irrelevante, no llegando a alcanzar, en el período 1977-1985, ni siquiera el 2% del total de exportaciones e importaciones españolas.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Para el período 1977-1991, las importaciones de España procedentes de los países del área CAME representaron el siguiente porcentaje sobre el total anual: en 1977 el 1,9%; en 1979 el 2,2%; en 1981 el 2,6%; en 1982 el 2,7%; en 1983 el 3,0%; en 1984 el 3,1%; en 1985 el 2,3%; en 1986 el 1,7%; en 1987 el 3,6%; en 1988 el 2,5%; en 1989 el 2,5%; en 1990 el 2,1%; y en 1991 el 1,4%. En lo que se refiere a las exportaciones a la zona, las cifras fueron las siguientes: en 1977 el 2,8%; en 1979 el 3,0%; en 1981 el 3,9%; en 1982 el 2,1%; en 1983 el 2,6%; en 1984 el 2,4%; en 1985 el 2,9%; en 1986 el 1,8%; en 1987 el 1,6%; en 1988 el 1,3%; en 1989 el 1,5%; en 1990 el 1,1%; y en 1991 el 1,5%. Datos obtenidos a partir de: PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: "España y la URSS en una Europa en transformación", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 15, 1993, pp. 189-206.

En todo caso, el escaso volumen de intercambio comercial entre España y los países comunistas no impidió que, en un contexto, además, de revitalización de la guerra económica entre las dos superpotencias, se produjeran una serie de negocios que evidenciaron que Estados Unidos debería forzar la aceleración del proceso de ingreso de España en el CoCom si quería evitar que se repitieran casos similares.

El suceso más conocido fue el affaire Piher (1982-1985), recientemente estudiado por Ángel Amado Calvo.<sup>193</sup> Piher fue una empresa de alta tecnología creada en 1949 por el ingeniero industrial catalán Gabriel Ferrater. Especializada en la fabricación y exportación –el 70% de su producción se destinaba al mercado exterior– de componentes electrónicos, rápidamente se consolidó como una de las empresas más potentes del sector, abriendo nuevos establecimientos comerciales a lo largo del territorio nacional, así como nuevas filiales en España y en Europa. Entre estas últimas, una de las más destacadas fue Piher Semiconductores, S.A., encargada de la producción de microelectrónica –concretamente circuitos integrados bipolares–, una de las áreas que la administración Reagan consideró más críticas por sus múltiples usos para el desarrollo militar de un país.

En 1978 Piher firmó un multimillonario contrato con Cuba para la instalación en Pinar del Río de una planta de producción de semiconductores, que comenzó sus actividades en junio de 1981 y que se abasteció de equipo electrónico de Piher que, a su vez, estaba compuesto por material estadounidense que era considerado estratégico y que Estados Unidos tenía vetado, entre otros países, a la propia Cuba. A su vez, la mencionada empresa catalana exportó, entre 1979 y 1982, equipo tecnológicamente avanzado, valorado en más de dos millones de dólares a la Unión Soviética. Ante ello, el Departamento de Justicia de Estados Unidos inició, a comienzos de 1982, un largo contencioso contra Piher por la reexportación de productos norteamericanos de doble uso que estos últimos habían ordenado que fueran embargados a Cuba y al bloque soviético. El fiscal del caso, Joseph E. diGenova, ya alertó en *The New York Times* de la gravedad del asunto, puesto que, bajo su punto de vista, “lo que fue exportado fue la capacidad de fabricar ilimitado número de semiconductores y circuitos integrados que podrían ser usados en todo tipo de campos de la seguridad nacional”, llegando incluso a

---

<sup>193</sup> CALVO CALVO, Ángel Amado: “Innovar en tiempos difíciles...”, pp. 60-85.

calificarse al caso Piher como “una de las más significativas transferencias ilegales en la historia de Estados Unidos”.<sup>194</sup>

Como consecuencia de todo ello, Piher fue sometida a un bloqueo comercial que le impidió conseguir permisos de exportación hasta 1986, además de ser incluida en las *denial orders* elaboradas por las autoridades norteamericanas, una lista negra de las empresas vetadas al acceso a tecnología avanzada procedente de Estados Unidos. Asimismo, y tras las presiones ejercidas por parte de la administración estadounidense, el Gobierno español decidió excluir a la citada empresa del programa FACA.<sup>195</sup> Finalmente, Piher alcanzó en 1985 un acuerdo satisfactorio con el Departamento de Justicia norteamericano, por el que se declaraba culpable de los dos delitos y por el que accedía al pago de una multa de un millón de dólares, teniendo que depositar 100.000 dólares de entrada y pagar el resto en cinco años sin intereses.<sup>196</sup>

No fue, sin embargo, el único caso de empresas españolas que reexportaron material estratégico procedente de Estados Unidos a países embargados por este último. Así, además de Piher y sus filiales, las *denial orders* norteamericanas fueron engrosadas con la empresa madrileña Fielsa y las catalanas Magnetoflux S.A., Carlos Mira, Noble-Menhinick, Comercial RMS S.A., Servicios Informáticos Condal S.A. (SICSA) y Sociedad de Instrumentación Científica S.A. (SUIN). En el caso de esta última, fue incluida en la lista negra por haber vendido en 1981 instalaciones eléctricas, maquinaria automática para el tratamiento de la información y otros aparatos a Bulgaria por valor de 881 millones de pesetas. Pese a que SUIN había registrado públicamente la venta en el censo oficial de exportadores, todos los productos exportados habían sido elaborados gracias a la previa adquisición de algunos componentes procedentes de la empresa californiana *Fairchild*, lo que provocó el definitivo embargo de Estados Unidos.<sup>197</sup>

En cualquier caso, no todos los casos de (re)exportaciones a países embargados por Estados Unidos y el CoCom eran descubiertos. A este respecto, es necesario reseñar la venta de armas cortas de fuego de España a Bulgaria, tal y como hemos podido conocer a través del encuentro que tuvieron el 21 de noviembre de 1980 el consejero de la

---

<sup>194</sup> SHENON, Philip: “Guilty Plea in Exports to Soviet”, *The New York Times*, 6 de septiembre de 1985.

<sup>195</sup> “La empresa española Piher no participará en el programa FACA por presiones norteamericanas”, *El País*, 13 de mayo de 1983.

<sup>196</sup> EXECUTIVE OFFICE FOR UNITED STATES ATTORNEYS: *United States Attorneys’ Bulletin*, 17 de enero de 1986, vol. 34, núm. 1, p. 1.

<sup>197</sup> BONET, Pilar: “EEUU ha impuesto restricciones comerciales a ocho empresas españolas por razones políticas”, *El País*, 14 de julio de 1983.

embajada española en París, C. Vinuesa, y el subdirector de Europa meridional del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, G. Godechot. En dicha reunión, Vinuesa mostraba su preocupación por que las armas vendidas hubieran caído en manos de organizaciones terroristas búlgaras, preguntando a Godechot si Francia también había vendido armas a Bulgaria, algo que este último negó alegando que Francia no podía exportar este tipo de materiales por su pertenencia al CoCom.<sup>198</sup> Todo ello demostraba, por un lado, la fragilidad del sistema de control de exportación de armamento de España, regulado por el Real Decreto 3150/1978 del 15 de diciembre de 1979 por el que se creaba la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos, y por el otro, una de las principales diferencias entre pertenecer o no al CoCom.

Consiguientemente, si a todos estos casos de transferencias ilícitas de productos militares o de alta tecnología añadimos el contexto nacional e internacional de comienzos de 1980, podemos entender por qué fue en estas fechas cuando la posible incorporación de España al CoCom empezó a adquirir más fuerza. De todos modos, no cabría olvidar el factor que, sin duda, más influyó en el mencionado proceso, que no fue otro que la posibilidad de que España se adhiriera a la Alianza Atlántica, organización que, pese a no estar legalmente conectada al CoCom, tenía claras vinculaciones a esta última. El propio Ministerio de Asuntos Exteriores español así lo consideraba en un informe elaborado en mayo de 1981, en el que se argumentaban las razones por las que España debía incorporarse a la OTAN. En el mismo, se señalaba que la conexión funcional del CoCom con la Alianza era obvia, ya que todos los países de la misma –a excepción de Islandia– eran miembros del CoCom, de ahí que entendieran que, una vez que España ingresara en la OTAN, sería invitada a formar parte del CoCom.<sup>199</sup>

Por lo tanto, desde el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo se veía con naturalidad el hecho de que su posible adhesión a la Alianza Atlántica trajera consigo su incorporación al CoCom. De hecho, a finales de abril de 1982, y una vez que el proceso de integración en la OTAN llegaba a su fin, el Ejecutivo de UCD decidió iniciar la primera toma de contacto con el CoCom para abordar su incorporación a la organización. Así, el 27 de abril de 1982, Pablo Benavides, representante español para asuntos comerciales y

---

<sup>198</sup> GODECHOT, G.: *Ventes d'armes à la Bulgarie*, 21 de noviembre de 1980, CADLC, Caja 4392, Carpeta "Relations politiques France-Espagne".

<sup>199</sup> *Informe sobre la cuestión de España y la Alianza Atlántica*, mayo de 1981, AFPI, Caja 117-G-2, Carpeta "Campaña referéndum OTAN 1986".

económicos en la embajada de París, se reunió con el presidente del CoCom para solicitarle información general de la organización y comunicarle que España, una vez definida su adhesión a la OTAN, plantearía su incorporación al Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones.<sup>200</sup> Ante esta situación, algunos de los países miembros más interesados en la incorporación de España al CoCom –Estados Unidos especialmente, pero también otros como el Reino Unido– comenzaron a estudiar los procedimientos formales a realizar para la integración de España en la organización.<sup>201</sup>

No obstante, si bien es cierto que la incorporación al CoCom no suponía casi ningún inconveniente para el Ejecutivo centrista, tampoco le suponía ninguna gran ventaja que le forzara a emprender con mayor ahínco dicho proceso. Tanto es así que, meses después de la definitiva adhesión de España a la Alianza Atlántica, el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo seguía sin acelerar el proceso de integración al CoCom, hasta el punto de que el representante británico en la OTAN durante los años 1981 y 1984, Robert J. Alston, informara a su Ejecutivo que, tras una conversación mantenida con su homólogo español, Javier Rupérez, este último le había reconocido que ni siquiera conocía la existencia del CoCom, lo que era una clara muestra de que la integración al mencionado organismo no dejaba de ser una cuestión secundaria para España y que, además, tampoco era un asunto que hubiese sido considerado en exceso hasta el momento.<sup>202</sup>

En estas circunstancias, Estados Unidos, preocupado porque España pudiera convertirse tras su entrada en la OTAN en la puerta trasera de Occidente para la exportación de material de defensa de avanzado nivel tecnológico a Europa del Este, advirtió de la necesidad de diseñar un plan de seguimiento a la cuestión y de acelerar el proceso de integración de España al CoCom.<sup>203</sup> Sin embargo, se llegó a octubre de 1982 sin que la administración norteamericana ni el Gobierno de Calvo-Sotelo hubieran dado muestras de mayor voluntad por precipitar la adhesión española al citado organismo,

---

<sup>200</sup> FISHER, J.C.: *COCOM*, 27 de abril de 1982, NAUK, Caja FCO 46/2994, Carpeta “Spain and NATO. Part B”; y FISHER, J.C.: *COCOM*, 27 de abril de 1982, NAUK, FCO 69/1079, “COCOM: Proposed membership of Spain 1982”.

<sup>201</sup> EVANS: *COCOM: Possible admission of Spain*, 24 de junio de 1982, NAUK, Caja FCO 46/2995, Carpeta “Spain and NATO. Part C”; FISHER, J. C.: *COCOM and Spain*, 20 de agosto de 1982, NAUK, Caja FCO 69/1079, Carpeta “COCOM: Proposed membership of Spain 1982”; y DONALDSON, B.: *COCOM: Possible admission of Spain*, 20 de agosto de 1982, NAUK, Caja FCO 69/1079, Carpeta “COCOM: Proposed membership of Spain 1982”.

<sup>202</sup> ALSTON, Robert J.: *Spain and COCOM*, 29 de septiembre de 1982, NAUK, Caja FCO 69/1079, Carpeta “COCOM: Proposed membership of Spain 1982”.

<sup>203</sup> *Second Meeting of Strategic Technology Transfer SIG*, 6 de julio de 1982, CREST.

aun siendo conscientes ambas partes de que la más que probable victoria socialista en las elecciones generales previstas para el 28 de octubre de ese mismo año paralizaría el proceso.<sup>204</sup>

Efectivamente, la abrumadora victoria socialista en octubre de 1982 paralizó definitivamente la incorporación de España al CoCom. Como bien es sabido, el PSOE había sido, durante su etapa como principal partido de la oposición, un firme defensor de la opción de no integrarse en la Alianza Atlántica, anunciando ya en la campaña electoral de 1982 que, en caso de llegar a la Moncloa, el Gobierno de su partido congelaría las negociaciones de adhesión a la estructura militar de la Alianza y convocaría un referéndum para que el pueblo español decidiera sobre su permanencia en la organización.<sup>205</sup>

Consiguientemente, tanto para el PSOE, que una vez en el poder tuvo que tomar la difícil decisión de apoyar o no la continuidad de España en la OTAN, como para Estados Unidos, preocupado por la posible deriva que pudiera tomar el nuevo Gobierno en esta cuestión y en la relativa a las bases, el asunto del ingreso en el CoCom quedó en un segundo plano, entrando en una situación de impasse de la que no se salió hasta mediados de 1984.

### **4.3. La revitalización del proceso de adhesión de España al CoCom (1982-1985)**

Las razones que explican por qué a partir de 1984 la cuestión de la incorporación de España al CoCom se convirtió en un asunto central para Estados Unidos en el contexto de sus relaciones con España son diversas.

Por un lado, y en ese ya mencionado contexto de recrudescimiento de la guerra económica entre las dos superpotencias, podríamos señalar la necesidad por parte de Estados Unidos de adherir a la organización a un nuevo miembro en un momento en el que los norteamericanos habían reforzado los controles de exportación, en contra de la voluntad de la mayoría de sus socios. En este sentido, podríamos destacar la petición del Gobierno estadounidense al Ejecutivo británico de que se le autorizase el acceso a la

---

<sup>204</sup> GOWLLAND, M.: *Spain and COCOM*, 11 de octubre de 1982, NAUK, Caja FCO 69/1079, Carpeta "COCOM: Proposed membership of Spain 1982"; y MORGAN, P.: *COCOM*, 12 de octubre de 1982, NAUK, Caja FCO 69/1079, Carpeta "COCOM: Proposed membership of Spain 1982".

<sup>205</sup> PSOE: *Programa electoral de 1982. Por el cambio*, octubre de 1982, pp. 46-47.



contabilidad y los archivos de aquellas empresas que importaran productos de doble uso procedentes de Estados Unidos o la fallida venta de maquinaria de alta tecnología de la empresa belga *Pégard* a la Unión Soviética tras la presión ejercida por la administración norteamericana.<sup>206</sup> De esta forma, la adhesión de España al CoCom podría servir, al igual que su entrada en la OTAN, como una manera de demostrar al exterior que todavía se trataba de un organismo atractivo para aquellos países occidentales que todavía no formaban parte del mismo, al mismo tiempo que permitía, a nivel interno, recordar la importancia de colaborar en el control de las exportaciones de materiales y productos de doble uso, tratando así de evitar los constantes escapes de tecnología que se producían en Occidente hacia el bloque soviético.

Por el otro lado, cabría resaltar la creciente preocupación estadounidense por la dificultad de controlar la emergente industria española si esta se mantenía fuera del sistema de control occidental. Es cierto que, pese a los ya mencionados casos de Piher y SUIN, entre otros, Estados Unidos no consideraba a España como un importante punto de desvío de alta tecnología hacia la Unión Soviética o sus países satélites. En cambio, sí temían que el potencial industrial español, especialmente en el campo de la electrónica, progresara tanto que fuera difícil de controlar si dicho país continuara fuera del CoCom.<sup>207</sup>

De todas formas, parece ser que el acontecimiento que Estados Unidos utilizó como detonante para revitalizar el proceso de adhesión de España al CoCom fue la posible reexportación –ya referida con anterioridad– de material bélico norteamericano por parte de España a Irán. Fueran o no reales las acusaciones norteamericanas, lo que es evidente es que estas se produjeron en un contexto idóneo para que las autoridades estadounidenses, que debían reunirse en Madrid el 4 y 5 de junio y el 11 y 12 del mismo mes con la delegación española con motivo de la celebración de la reunión del comité económico y militar del comité conjunto hispano-norteamericano, utilizaran el caso de la reexportación de material bélico estadounidense a Irán para presionar a España y tratar de convencerle de la necesidad de ingresar en el CoCom o, en su defecto, de suscribir un acuerdo bilateral por medio del que definir los productos susceptibles de uso militar y los países a los que no (re)exportar tales materiales.

---

<sup>206</sup> *Viaje oficial del Presidente del Gobierno a Bélgica*, diciembre de 1985, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Expedientes de viajes oficiales del Presidente del Gobierno al exterior y de visitas del Jefe de Estado a España”.

<sup>207</sup> *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

De esta manera, uno de los asuntos a los que el subsecretario de Estado norteamericano para asuntos económicos, Denis Lamb, concedió más importancia durante aquellas reuniones fue a la necesidad de que España restringiese sus transferencias de tecnología sensible a los países embargados en las listas CoCom; y lo hizo con la “máxima rigidez”.<sup>208</sup> Así, Lamb mostró su malestar porque España se negara a adherirse a la organización sin dar razones explícitas para ello –dado que era el único país que ni pertenecía al CoCom, ni tenía suscrito ningún acuerdo bilateral con Estados Unidos en este sentido–, así como por la reexportación a Irán de armamento estadounidense, que lo utilizó como ejemplo de la importancia que, para la seguridad internacional, tenía el hecho de integrarse en el sistema control de occidental de materiales de doble uso, advirtiéndole que Washington se vería obligado a limitar las ventas de material tecnológico a España en caso de que España no avanzara en la regulación de este campo.<sup>209</sup>

En efecto, como señalara Pedro Cases, si en 1985 las empresas españolas habían obtenido unos 20.000 millones de pesetas de beneficios, habían tenido que pagar unos 90.000 millones por tecnología, constituyendo el 80% de tales pagos en concepto de asistencia técnica –esencialmente procedente de Estados Unidos–, lo que provocaba una relación tecnológica de España con respecto a los países cedentes “casi tercermundista”.<sup>210</sup> Esta situación de dependencia de alta tecnología de España era bien conocida por la delegación americana, que acertó en la idea de que si Estados Unidos amenazaba a España con la restricción en la venta de estos materiales si este último no ingresaba en el CoCom, el Gobierno socialista acabaría cediendo ante la voluntad norteamericana, con tal de evitar frenar el crecimiento tecnológico que estaba experimentando el país en los últimos años.<sup>211</sup>

En cualquier caso, fue a partir de 1985 cuando Estados Unidos presionó más fuertemente para que España ingresara en el CoCom; y lo hizo aprovechándose varios factores coyunturales. El primero de ellos fue la resolución del contencioso de Piher con el Departamento de Justicia norteamericano. Tal y como hemos indicado con

---

<sup>208</sup> MORÁN, Fernando: *España en su...*, p. 341.

<sup>209</sup> GUIDONI, Pierre: *Comité Conjoint Économique hispano-américain (4-5 juin 1984) 1/2*, 8 de junio de 1984, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère”; y GUIDONI, Pierre: *Synthèse pour juillet 1984*, 14 de julio de 1984, CADLC, Caja 5182, Carpeta “Synthèses sur l’Espagne”.

<sup>210</sup> CASES, Pedro: “La electrónica española, bajo el control político de las multinacionales”, *El País*, 18 de febrero de 1985.

<sup>211</sup> *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

anterioridad, el juicio se inició a comienzos de 1982, pero no fue hasta 1985 cuando la sentencia se hizo pública. De esta forma, Estados Unidos se valió de dicha situación para darle una gran cobertura mediática al proceso y tratar así de argumentar su posición favorable al ingreso de España al CoCom. A su vez, la resolución del caso le sirvió para justificar el bloqueo de una empresa competitiva en el mercado mundial que se imponía a fabricantes norteamericanos en Latinoamérica, territorio que estos consideraban como propio.<sup>212</sup>

Pero, sin duda, el mayor elemento de presión empleado por Estados Unidos fue el de obstaculizar la firma de una importante *joint venture* hispano-norteamericana hasta que España no ingresara en el CoCom. En 1984, la empresa estadounidense *The American Telephone & Telegraph Company* (AT&T) había firmado un preacuerdo con Telefónica por valor de mil millones de dólares para instalar en España una empresa de microelectrónica que aspiraba a ser líder mundial en el campo de semiconductores. Sin embargo, ante el inmovilismo español en el ámbito de la regulación del control de las exportaciones, Estados Unidos decidió interceder en dicho negocio para obtener garantías suficientes de que la transferencia de tecnologías de doble uso no fuera a parar a manos del bloque soviético.<sup>213</sup>

Con ello, el Gobierno estadounidense consiguió enfrentar a los ministerios de Economía, Industria y, en menor medida, Defensa, favorables a ceder a las presiones norteamericanas e ingresar en el CoCom, con el de Asuntos Exteriores, reacio a tal adhesión y partidario de un acuerdo concreto y bilateral entre ambos países. Por su parte, Telefónica, el otro actor implicado, se mostró contrario a las presiones americanas, pero, a su vez, urgía, por medio de su presidente Luis Solana –hermano del entonces ministro de Cultura, Javier Solana–, a que el Gobierno alcanzara un acuerdo con Estados Unidos y deshiciera el bloqueo existente. Así pues, Estados Unidos consiguió “no sin cierto éxito, ideologizar la cuestión” y enfrentar a las distintas carteras ministeriales implicadas.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> CALVO CALVO, Ángel Amado: “Innovar en tiempos difíciles...”, pp. 72-73.

<sup>213</sup> HOWE, Geoffrey: *Spain and COCOM*, marzo de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4463, Carpeta “Spain and NATO. Part B”; y SCHOUTHEETE, Philippe de: *Politique extérieure espagnole*, 8 de marzo de 1985, ADRB, Caja 18786.3, Carpeta “Espagne 1978-1985. Relations politiques bilatérales, voyages et visites en Espagne de personnalités belges”.

<sup>214</sup> MORÁN, Fernando: *España en su...*, pp. 341-342.

Por su parte, desde que se iniciara la revitalización por parte de Estados Unidos de integrar a España en el CoCom, el Gobierno socialista trató de destacar el papel secundario que para él representaba dicha cuestión. Así se lo hizo saber a sus socios en el en el contexto de las reuniones del comité conjunto hispano-norteamericano de junio de 1984.<sup>215</sup> Sin embargo, que la entrada en el CoCom no fuera una cuestión prioritaria en la agenda política española no explica el hecho de por qué el primer Ejecutivo de Felipe González mostrara tanta resistencia al ingreso en la organización. Así, podemos afirmar que, al menos desde determinados ámbitos del Gobierno, existió una oposición real hacia el CoCom. Los motivos, más allá de ese objetivo general del Ejecutivo del PSOE de evitar todos aquellos mecanismos de control que afectasen a su libertad de acción en el ámbito comercial, pueden ser agrupados en dos categorías: de carácter técnico y de carácter político.

Las razones técnicas que explicaban el rechazo al ingreso fueron muy bien resumidas en sus memorias por el principal opositor al CoCom, Fernando Morán. El, a la sazón, ministro de Asuntos Exteriores advertía de lo siguiente:

“El procedimiento del CoCom tenía varios inconvenientes. Se tomaban decisiones de repercusión importante a nivel muy bajo, por funcionarios que no poseían todos los datos. De hecho, los delegados americanos decidían. En segundo lugar, el CoCom, es decir, este grupo de funcionarios, ampliaba o reducía las listas de los países destinatarios prohibidos sin la anuencia de los gobiernos representados. Un país amigo de uno de los participantes, pero transitoriamente enemistado con Washington, podía ser incluido. Así, durante mucho tiempo, Libia no sufrió la exclusión del CoCom, pero sí, no ya Nicaragua, sino en algún caso Argelia. Se trataba de una dejación de competencias por los gobiernos en manos de funcionarios de segundo orden y, en general, salvo en el caso de los americanos, poco orientados”.<sup>216</sup>

En cuanto a las razones de carácter político, deberíamos señalar, en primer lugar, la situación en la que se encontraban las relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos a mediados de la década de 1980. Como bien es sabido, los tres acuerdos ejecutivos firmados en septiembre de 1953 entre Estados Unidos y la dictadura franquista, por los que se instalaron cuatro bases militares norteamericanas a cambio de ayuda económica y militar, determinaron el devenir de unas desiguales relaciones que,

---

<sup>215</sup> GUIDONI, Pierre: *Comité Conjoint Économique hispano-américain (4-5 juin 1984) 1/2*, 8 de junio de 1984, CADLC, Caja 5165, “Politique étrangère”; y GUIDONI, Pierre: *Synthèse pour juillet 1984*, 14 de julio de 1984, CADLC, 5182, Carpeta “Sythèses sur l’Espagne”.

<sup>216</sup> MORÁN, Fernando: *España en su...*, pp. 341-342.

con el inicio de un proceso democrático en España, trataron de reequilibrarse con la firma de los acuerdos de 1976 y 1982.

Sin embargo, y pese a estos avances, el Partido Socialista prometió que, en caso de ganar las elecciones de 1982, ahondaría en el establecimiento de unas relaciones todavía más equilibradas e igualitarias.<sup>217</sup> Con este objetivo, y una vez en el poder, el 23 de octubre de 1984, Felipe González presentó ante el Congreso de los Diputados el Decálogo, en el que se especificaba la voluntad del Gobierno de proceder a un ajuste de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, “en la dirección de una progresiva menor presencia de fuerzas en nuestro territorio y de instalaciones de apoyo, de acuerdo con nuestros intereses nacionales”.<sup>218</sup> La idea del PSOE de reducir la presencia norteamericana en las bases de utilización conjunta fue reiterada por Fernando Morán al secretario de Estado norteamericano, George Shultz, con ocasión de la visita oficial del presidente Reagan a España el 6 de mayo de 1985. Igualmente, entre el 23 y 25 de octubre y el 9 y 10 de diciembre del mismo año, representantes de ambos países se reunieron para establecer las primeras bases de unas negociaciones que no concluyeron hasta enero de 1988 y en las que la delegación española exigió la salida del ala táctica 401 norteamericana de la base aérea de Torrejón como requisito ineludible para la renovación de los acuerdos firmados con Estados Unidos.

Por consiguiente, la renuencia socialista a ceder a las presiones de Estados Unidos en torno al CoCom podría entenderse, en cierta medida, como una manera de no mostrarse ante la opinión pública española y ante la propia administración norteamericana como un país excesivamente dispuesto a aceptar los designios estadounidenses, especialmente en un contexto en cuyo horizonte se encontraban las ya inicialmente previstas duras negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales.<sup>219</sup>

De la misma manera, el rechazo al ingreso también se vio determinado por la relación entre el CoCom y la Alianza Atlántica. En efecto, tal y como hemos señalado con anterioridad, el CoCom tenía una clara vinculación con la OTAN, dado que todos los Estados miembros de esta última –salvo Islandia– también formaban parte del CoCom. España, aunque se había incorporado a la Alianza Atlántica en mayo de 1982,

---

<sup>217</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 46.

<sup>218</sup> GONZÁLEZ, Felipe: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, p. 7070.

<sup>219</sup> *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

había paralizado su integración en la estructura militar tras la llegada al poder de los socialistas. De esta forma, pese a que en el Decálogo el Gobierno de Felipe González ya había anunciado públicamente su posición favorable a la permanencia en la OTAN en el referéndum que sobre esta cuestión se celebraría en marzo de 1986, la incertidumbre sobre el resultado que se obtendría en el plebiscito le obligaba a tomar muchas precauciones a la hora de alcanzar acuerdos que pudieran comprometer la decisión adoptada por la ciudadanía en el citado referéndum. Así, en el caso de que la opinión pública decidiera salir de la OTAN, sería difícil justificar la pertenencia a un organismo que, aunque independiente, se encontraba plenamente ligado a la Alianza Atlántica.

Asimismo, la resistencia a adherirse al CoCom también se relacionaba con la fallida venta de 18 aviones de carga Aviocar C-212 a Estados Unidos por unos 16.000 millones de pesetas, en “compensación” por la compra española de cazas F-18 norteamericanos en el marco del programa FACA. Consiguientemente, la preferencia de Estados Unidos por la compra de los *Sherpa* británicos antes que los Aviocar españoles exasperó al Gobierno socialista, puesto que reforzó el enorme desequilibrio existente en la balanza comercial entre ambos países en materia de defensa,<sup>220</sup> lo que contravenía lo acordado en el Convenio complementario 4 del Tratado bilateral de julio de 1982, por el que se acordaba “buscar un equilibrio equitativo en la balanza comercial en materia de defensa entre ambos países”.<sup>221</sup> De este modo, España no estaba dispuesta a aceptar los designios americanos si no observaba gestos favorables hacia sus intereses en otros ámbitos.

Por último, a todo ello cabría añadir la sucesión de una serie de acontecimientos que, aunque seguramente no determinantes, sí contribuyeron a tensar las relaciones entre Estados Unidos y España y, por consiguiente, a obstaculizar el ingreso de esta última en el CoCom.

---

<sup>220</sup> Las importaciones de Estados Unidos de productos procedentes de España apenas cubría el 50% de las importaciones realizadas por España a Estados Unidos, siendo la tasa de cobertura comercial del 50% en 1978, del 25% en 1980, del 30% en 1982 y del 41% en 1983. GUIDONI, Pierre: *Comité Conjoint Économique hispano-américain (4-5 juin 1984) 1/2*, 8 de junio de 1984, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Politique étrangère”; y GUIDONI, Pierre: *Visite aux États-Unis de Serra*, 16 de marzo de 1984, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Espagne et USA”.

<sup>221</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, hecho en Madrid el 2 de julio de 1982, con Convenios complementarios y anejos, así como, en relación con el artículo 4 del Convenio, texto del Convenio de Londres de 19 de junio de 1951, y protocolo al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, hecho en Madrid el 24 de febrero de 1983*, 20 de mayo de 1983, núm. 120, pp. 14032-1406.

El primero de ellos tuvo lugar en abril de 1984 y consistió en la suspensión de la visita que tenía prevista el subsecretario de Estado norteamericano para Asuntos Políticos, Lawrence Eagleburger, a Madrid por un cambio de programa en su agenda política. Aunque la cancelación del viaje no tuvo gran trascendencia, sí se sumaba a los distintos desencuentros que definieron las relaciones entre España y Estados Unidos entre 1984 y 1985.

Junto a este, habría que situar la detención y posterior expulsión de dos norteamericanos con *status* diplomático en enero de 1985. Aunque el Ejecutivo español trató de mantener la confidencialidad de lo sucedido,<sup>222</sup> el asunto trascendió a la prensa, que informó que Denis MacMahan, segundo secretario de la sección política de la embajada norteamericana en Madrid, y Johnny F. Massey, adscrito al servicio de la embajada y que también figuraba como perteneciente al servicio civil de la base de Torrejón de Ardoz, habían sido interpelados por los servicios de seguridad de la Moncloa en el edificio de Reconstrucción y Restauraciones Artísticas, próximo al complejo presidencial, cuando realizaban fotografías de las antenas de los sistemas de comunicaciones secretas del Estado. Aunque los dos detenidos dijeron en su defensa que eran aficionados a la fotografía, posteriormente se pudo conocer que lo que pretendían obtener a través de las ampliaciones de las fotografías de las antenas era la frecuencia, dirección y potencia del sistema de transmisiones del Estado con el fin detectar las conversaciones de la Presidencia con el resto de los organismos oficiales, incluso con los servicios de inteligencia e información españoles así como la posibilidad de interferirlos. Tras su detención, comenzaron las gestiones para la solicitud de la expulsión de los dos ciudadanos norteamericanos, que fue aceptada sin oposición alguna por parte de la embajada de Estados Unidos en Madrid.<sup>223</sup>

En definitiva, todas estas razones de carácter político parecen contradecir la afirmación lanzada por Morán en un conocido periódico madrileño en el que afirmaba

---

<sup>222</sup> MORÁN, Fernando: *España en su...*, p. 419.

<sup>223</sup> GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos. Memorias, 1982-1991*, Madrid, Espasa, 2006, pp. 203-204; FEO, Julio: *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993, pp. 389-391; GUIDONI, Pierre: *Expulsion des deux diplomates américaines*, 18 de febrero de 1985, CADLC, Caja 5165, Carpeta "Espagne et USA"; y BURNS, Tom: "Spain Expels 2 Americans Suspected of Espionage", *Washington Post*, 16 de febrero de 1985, CREST.

que las causas que llevaron a su gabinete a rechazar el ingreso en el CoCom fueron “esencialmente técnicas”.<sup>224</sup>

#### 4.4. La toma de decisión en torno al CoCom (1985)

En estas condiciones, no fue hasta finales de febrero de 1985 cuando el Ejecutivo socialista, reunido en Consejo de Ministros, decidió adoptar una posición común en torno al CoCom. Días antes, Felipe González ya había anunciado por carta a Fernando Morán que, en su opinión, la lógica llevaba a que España acabara integrándose en el CoCom, si bien es cierto que, al mismo tiempo, veía razonable que, antes de ello, se empezara por adaptar la legislación nacional a la existente en este sentido en los países de la Comunidad Económica Europea.<sup>225</sup> De todos modos, en el mencionado Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía e Industria siguió defendiendo la necesidad de incorporar cuanto antes al país en la organización, mientras que el Ministerio de Asuntos Exteriores, aun coincidiendo con este último en que era urgente establecer un mayor control sobre las exportaciones de materiales de doble uso, insistió en que esto no hacía imprescindible la adhesión al CoCom. En su lugar, Fernando Morán propuso dos alternativas, que, en cualquier caso, tenían la ventaja de que en ninguna de ellas España tendría que aceptar las listas CoCom, previamente acordadas por los Estados miembros de la organización. De esta forma, se podía optar por la firma de un acuerdo bilateral, como hiciera Austria, que había suscrito un preacuerdo con los norteamericanos sin categoría de Convenio; o bien apostar por la fórmula de Suiza, sobre la que Morán mostró su preferencia y que se limitaba a modificar la legislación nacional.<sup>226</sup>

Finalmente, el Gobierno socialista decidió adoptar las medidas legislativas necesarias para someter a un mayor control a las reexportaciones de materiales sensibles que incorporaran tecnología procedente de terceros países, evitando, por consiguiente, la firma de un acuerdo bilateral sobre la materia con Estados Unidos y la adhesión al CoCom. La decisión fue refrendada cuando, en mayo de 1985, durante la visita de

---

<sup>224</sup> MORÁN, Fernando: “La reexportación de tecnología y la adhesión al COCOM”, *El País*, 28 de septiembre de 1985.

<sup>225</sup> GONZÁLEZ, Felipe: *Carta del presidente remitiendo a todo el Gobierno un informe sobre el control por parte de España de reexportaciones de productos norteamericanos de tecnología sensible de doble uso*, 12 de febrero de 1985, AFFG, Carpeta “Fernando Morán”.

<sup>226</sup> MORÁN, Fernando: *España en su.....*, p. 420.



Ronald Reagan a Madrid, Felipe González se comprometió ante el presidente norteamericano a aprobar, en el plazo máximo de dos meses, una serie de decretos que definieran un mayor control sobre los productos de doble uso. Asimismo, se planteó la posibilidad de que los jefes de Estado Mayor español y estadounidense, el almirante Ángel Liberal y el general John Vessey, se reunieran regularmente para solucionar las posibles diferencias que pudieran surgir en torno a esta actividad.<sup>227</sup>

En este contexto, el 5 de junio de 1985, tras profundos y detallados trabajos elaborados por una comisión interministerial designada para la concreción de esta cuestión, se aprobó la orden por la que se regulaba la importación de tecnología de doble uso. Esta establecía un control semejante al practicado por los propios países del CoCom, exigiéndose al comprador un certificado de importación, uno de verificación de entrada y uno de reexportación, pero con la ventaja de que no se definía una relación de países susceptibles de embargo, apuntándose, únicamente, que se prohibiría la reexportación en caso de que el país exportador solicitara a España una petición concreta e individualizada para este fin.<sup>228</sup> En definitiva, la fórmula presentada evitaba la adhesión del país al CoCom, ingreso que se consideraba como un compromiso “exagerado y no indispensable”, pero, al mismo tiempo, permitía satisfacer los deseos de Estados Unidos, que calificó la medida propuesta por el Ejecutivo socialista como “suficiente”.<sup>229</sup>

No obstante, apenas un mes después de la publicación de la orden, Fernando Morán, que se había erigido como el gran vencedor en la polémica generada en torno al CoCom, era destituido de su cargo. Sobre su destitución, el propio Morán reconoció que “han pasado los años y no he alcanzado una versión completa e irrefutable de lo que pasó”.<sup>230</sup> A nuestro modo de ver, como ya hemos indicado en anteriores ocasiones, las causas del cese podrían estar en relación con la imagen que sobre él tenía la administración norteamericana y el hándicap que ello podría suponer para el adecuado

---

<sup>227</sup> BROCHENIN, U.C. : *Les États-Unis et l'Espagne*, 22 de mayo de 1985, CADLC, Caja 5165, Carpeta “Espagne et USA”.

<sup>228</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden de 5 de junio de 1985 (rectificada)*, por la que se regula la importación de tecnología de doble uso, 13 de junio de 1985, núm. 141, pp. 18059-18060. La aprobación de la citada orden fue debatida en el Congreso pocas semanas después de su promulgación, en uno de los escasos –y nunca excesivamente intensos– debates que las Cortes realizaron en torno al CoCom. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 11 de julio de 1985, núm. 1, pp. 1-31.

<sup>229</sup> GUIDONI, Pierre: *Synthèse pour février 1985*, 20 de marzo de 1985, CADLC, Caja 5182, Carpeta “Synthèses sur l'Espagne”.

<sup>230</sup> Fernando MORÁN: *España en su...*, p. 495.

desarrollo de las negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales, que ya se preveían enormemente complicadas por las posiciones tan rígidas que ambas delegaciones pretendían presentar desde el inicio.

Efectivamente, las relaciones entre Fernando Morán y el, a la sazón, embajador estadounidense en Madrid, Thomas O. Enders, estuvieron marcadas por una antipatía mutua.<sup>231</sup> Así, González pudo pensar que las malas relaciones entre ambos podrían dificultar el establecimiento de unas negociaciones duras pero cordiales entre los dos países. En efecto, por mucho que el presidente del Gobierno español considerara que Morán pudiera defender adecuadamente los intereses de España, la imagen norteamericana del ministro como un político un tanto ideologizado y reticente a la política exterior estadounidense –corroborada, por otra parte, con su firme oposición a la incorporación de España al CoCom– podría acabar por entorpecer la consecución de los objetivos del Ejecutivo socialista en materia bilateral y también en la promoción de la permanencia de España en la OTAN.<sup>232</sup> De esta manera, González finalmente optó por la elección de un perfil político-ideológico menos marcado y más técnico que el de Morán, siendo el entonces presidente del Banco Exterior, Francisco Fernández Ordóñez, la persona adecuada para ello.<sup>233</sup>

Por tanto, la sustitución en el gabinete de Exteriores de Morán por Fernández Ordóñez contribuyó decisivamente a que el proceso de integración de España al CoCom experimentara un nuevo impulso. Tanto es así que, tras un nuevo estudio técnico de la cuestión por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Consejo de Ministros accedió en su sesión del 18 de septiembre de 1985 a participar en el Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones.<sup>234</sup>

En el citado informe se hacía una breve presentación de la organización para, a continuación, presentar una relación de las ventajas y desventajas de un hipotético ingreso en la misma. Entre las ventajas se señalaba que: la pertenencia de España al CoCom permitiría intervenir, incluso con derecho de veto, en el proceso de revisión de

---

<sup>231</sup> POWELL, Charles: *El amigo americano...*, pp. 595-604.

<sup>232</sup> La imagen norteamericana sobre Fernando Morán se ha abordado de forma más detenida en el punto 3 del capítulo III de la presente investigación.

<sup>233</sup> SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *Francisco Fernández Ordóñez: un político para la España necesaria*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

<sup>234</sup> *Acuerdo sobre participación Española en el Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones (COCOM)*, 18 de septiembre de 1985, APG, Legajo. 8804-1.

las listas de embargo; permitiría saber, exactamente y con antelación, lo que se podría exportar por consenso en derogación de las listas; España no tendría que aceptar ninguna responsabilidad para productos que no estuvieran en las listas de embargo, ni para los países que no estuvieran embargados; y, por último, el país tendría mejores posibilidades de acceso a tecnología punta, ya que de esta forma se disiparían los recelos que algunos países –véase Estados Unidos– tenían para autorizar la transferencia tecnológica al país, incluso después de la publicación de la Orden Ministerial del 5 de junio de 1985.

De todos modos, si se realiza un análisis más detallado de las supuestas ventajas a las que se aludían, observamos que la decisión final de ingresar en el CoCom respondió, esencialmente, a las constantes presiones ejercidas por Estados Unidos, que continuaron realizándose incluso una vez aprobada la Orden Ministerial del 5 de junio de 1985.<sup>235</sup>

En primer lugar, porque algunas de las ventajas señaladas al comienzo del informe eran posteriormente contradichas en el apartado de desventajas. Así, aunque en un primer momento se destacaba que los países miembros del CoCom no tenían que aceptar ninguna responsabilidad por productos que no estuvieran en las listas de embargo, ni por la exportación a países que no estuvieran vetados, a continuación se indicaba que la participación de España en el CoCom no evitaría algunos problemas que pudieran surgir con Estados Unidos, ya que estos trataban de imponer el control sobre todos los productos incluidos en su lista nacional –mucho más amplia que la del CoCom–, recordándose que los Estados miembros ya habían tenido dificultades con dicho país en anteriores ocasiones. En este sentido, la construcción del gasoducto eurosiberiano sería el ejemplo más paradigmático, puesto que la canalización del gas natural siberiano a través de 4.450 kilómetros hasta Centroeuropa contó con la oposición y el embargo tecnológico de Estados Unidos y solo se pudo realizar gracias a la “desobediencia” de los países de Europa occidental a la iniciativa norteamericana.<sup>236</sup>

En segundo lugar, porque algunas de las ventajas expuestas tenían una importancia relativa. Nos referimos, especialmente, a la capacidad de veto que sobre las listas de embargo tendría España, dado que los países embargados definidos previamente a su

---

<sup>235</sup> GUIDONI, Pierre: *Synthèse pour juillet, août et septembre 1985*, 16 de diciembre de 1985, CADLC, Caja 5182, Carpeta “Synthèses sur l’Espagne”.

<sup>236</sup> Acerca de la polémica entre Estados Unidos y el resto de sus socios occidentales por la construcción del gasoducto eurosiberiano, véase: BONIN, Hubert: “Business Interests Versus Geopolitics: The Case of the Siberian Pipeline in the 1980s”, *Business History*, vol. 49, núm. 2, 2007, pp. 235-254.

ingreso –bloque soviético y China– no podían ser vetados, además de que sería muy difícil oponerse a la inclusión de nuevos países como Cuba, Vietnam o Camboya, que sí se encontraban en la lista negra norteamericana. Del mismo modo, la capacidad de veto, extensiva a todos los Estados miembros, podría ir en contra de los propios intereses de seguridad de España, dado que resultaría igualmente complicado conseguir la inclusión en las lista de embargo a países como Marruecos, que tradicionalmente había mantenido excelentes relaciones con Estados Unidos y sobre el que España podría tener más reticencias a la hora de que se exportaran productos y materiales de doble uso. Asimismo, y quizás sea la razón más importante en este sentido, dada la enorme dependencia tecnológica de España –que provocó, por otro lado, su ingreso en el CoCom–, la capacidad de veto carecía de mucho sentido, ya que solamente beneficiaba a aquellos países que, como Estados Unidos, tenían suficiente capacidad tecnológica como para poder exportar productos y materiales tan avanzados que ni siquiera países tan o más desarrollados industrialmente que España fueran capaces de producir a nivel nacional.

Por último, en ese afán justificativo, en la lista de ventajas se llegó incluso a incluir algún argumento que podría ser considerado más como desventaja que como algo beneficioso. A este respecto, es necesario resaltar que, entre los supuestos beneficios del ingreso, también se apuntaba que la incorporación al CoCom supondría una variación en la relación al sistema de control existente en España, regulado por la Orden Ministerial del 5 de junio de 1985, por la que, en un principio, España decidía unilateralmente si el producto importado o la tecnología transferida al país podían ser o no reexportados. De esta manera, al ingresar en el CoCom, España se comprometería a ceder al mencionado organismo multilateral la competencia de determinar cuáles serían los objetos y los países a los que España no podría exportar alta tecnología. Consiguientemente, la supuesta ventaja de derogar la orden de junio de 1985, refrendaba, realmente, uno de los principales inconvenientes de adherirse al CoCom: la pérdida de libertad de acción que hasta entonces poseía España en el terreno de las exportaciones.

En definitiva, la razón principal –y casi única– que explicaba el cambio de posición del Gobierno del Partido Socialista con respecto al CoCom era el hecho de que su

participación “facilitará la transferencia de tecnología punta a nuestro país”,<sup>237</sup> confirmándose pues, que España finalmente cedía ante el significado y las consecuencias que pudiera tener la amenaza velada de Estados Unidos de no instalar en España la planta de semiconductores de AT&T en caso de que el país no se incorporara al CoCom.

El giro experimentado por el Ejecutivo de Felipe González tras la destitución de Morán apenas sorprendió al Gobierno de Ronald Reagan, al que parece ser que el presidente español ya había prometido que España, finalmente, ingresaría en la organización.<sup>238</sup> En cualquier caso, la noticia fue recibida con alivio y satisfacción. Tanto es así que en la carta de agradecimiento enviada por Reagan a Enders con motivo de la finalización de la etapa de este último como embajador en Madrid, el presidente estadounidense destacaba la labor realizada por el diplomático, al haber conseguido que España asumiera su lugar en la comunidad de las democracias occidentales, reafirmando su membresía en la OTAN y uniendo su destino al de la Comunidad Económica Europea y al del CoCom; algo que, por otra parte, vuelve a reafirmar la importancia que Estados Unidos concedió a esta cuestión.<sup>239</sup>

La adhesión de España al CoCom y su colaboración en el fortalecimiento del régimen de control a la exportación fueron reconocidos por la administración norteamericana, quien, diez meses después del ingreso, planteó al Consejo de Seguridad Nacional la necesidad de retirar a España de la lista de control del Departamento de Defensa –*Department of Defense Review of License Applications for Technology Exports*–, en la que había sido incluida tras una directiva presidencial presentada en enero de 1985 y que limitaba el acceso de España a tecnología sensible de procedencia estadounidense.<sup>240</sup> A su vez, el Gobierno norteamericano cejó en su obstaculización a la instalación de AT&T en España y rápidamente se creó AT&T Microelectrónica, una *joint venture* con Telefónica con sede en Tres Cantos (Madrid) que contó con capital

---

<sup>237</sup> Acuerdo sobre participación Española en el Comité de Coordinación Multilateral de Exportaciones (COCOM), 18 de septiembre de 1985, APG, Legajo 8804-1.

<sup>238</sup> Secretary’s meeting with Spanish Prime Minister Felipe Gonzalez, September 26, septiembre 1985, CREST; y GOMERSALL, S. J.: *Unofficial visit of the Spanish Prime Minister to Washington, 25-27 September*, 7 de octubre de 1985, NAUK, Caja FCO 9/5154, Carpeta “Spain: bilateral relations with USA”.

<sup>239</sup> REAGAN, Ronald, *Suggested letter of acceptance/resignation Ambassador Enders*, 7 de agosto de 1986, RRL, Caja 90900, Carpeta “European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records”.

<sup>240</sup> PLATT, Nicholas, LEMON, James F. y ROBBINS, Helen: *Removal of Spain from DOD Review List for Technology Export License Applications*, RRL, Caja 90900, Carpeta “European and Soviet Affairs Directorate, NSC: Records”.

mayoritario norteamericano y que se encargó de la fabricación de chips de última generación.<sup>241</sup>

Por su parte, la normativa española no hizo efectiva su condición de miembro del CoCom hasta finales de marzo de 1988, cuando se promulgó el Real Decreto 480/1988. En el mismo, se indicaba que la adquisición por parte del Estado de nuevos compromisos internacionales obligaba a redefinir las atribuciones y cometidos del órgano que hasta entonces se había encargado de regular el comercio exterior de defensa en España, la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Armas y Explosivos, creándose a este fin la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Productos y Tecnologías de Doble Uso.

---

<sup>241</sup> Acerca de la base industrial de AT&T en España, véase: CALVO CALVO, Ángel Amado: “Multinacionales, Estado y empresa semipública en la industria de tecnología avanzada durante la década de 1980”, *Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research*, núm. 13, 2017, pp. 51-62.

## **SEXTA PARTE**

# **LA CONTRIBUCIÓN ESPAÑOLA A LA DISTENSIÓN, EL DESARME, LA DESNUCLEARIZACIÓN Y LA NO PROLIFERACIÓN**





Tras haber analizado aspectos como la participación española en las diferentes organizaciones occidentales de defensa existentes, la evolución de sus relaciones bilaterales o el desarrollo de sus propias capacidades defensivas, consideramos que es momento de abordar el tercer pilar sobre el que se articuló la política de seguridad socialista durante la década de los ochenta: la contribución española a la cooperación internacional en materia de distensión, desarme, desnuclearización y no proliferación.

Con este objetivo, y en primer lugar, examinaremos el papel que tuvo España en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). El hecho de que la segunda reunión de seguimiento o *follow-up* del Acta Final aprobada en la Conferencia de Helsinki (1973-1975) se celebrase en Madrid, nos obliga a realizar un análisis individualizado de esta cuestión. En cualquier caso, el estudio de la CSCE de Madrid (1980-1983), se verá complementado con los análisis de: 1) la Conferencia de Estocolmo (1984-1986), consecuencia directa del mandato final aprobado en la capital española y que se centró, exclusivamente, en asuntos referidos al desarme europeo; y 2) la Conferencia de Viena (1986-1989), tercera *follow-up* de la Conferencia de Helsinki que cierra el ciclo de reuniones de la CSCE celebradas en el contexto del marco cronológico establecido para nuestra investigación.

A continuación, abordaremos otro aspecto dentro de la política de seguridad socialista de los años ochenta que creemos que tiene una dinámica propia: la evolución de la relación de España con el Tratado de No Proliferación nuclear (TNP); una relación que se inició en el momento de la apertura a la firma del Tratado en julio de 1968, pero que no se concretó definitivamente hasta noviembre de 1987, tras la toma de decisión del Gobierno de Felipe González de adherirse al TNP.

En estrecha relación con aquel, por la vinculación establecida en este sentido por parte de la mayor parte de las formaciones políticas parlamentarias, de los medios de comunicación, de la opinión pública y de los propios Ejecutivos socialistas, se encuentra la política española de no nuclearización del territorio nacional; un asunto de capital importancia para nuestro objeto de estudio por sus lazos con otras cuestiones ya presentadas en la investigación, como la participación española en la OTAN o el desarrollo de las relaciones bilaterales de España con Estados Unidos.

Por último, nos ocuparemos de la contribución que, en materia de distensión y desarme, realizó España en las Naciones Unidas y en otros foros vinculados a esta.



## CAPÍTULO X

### ESPAÑA Y LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (CSCE) (1980-1989)

#### 1.- LA CSCE DE MADRID (1980-1983)

A comienzos de la década de 1980, el papel que correspondería desempeñar a España en el ámbito de las relaciones Este-Oeste resultaba incierto. Es indudable que el inicio del proceso de cambio de un régimen autoritario a otro democrático le permitió adquirir un cierto protagonismo en el marco de desarrollo del diálogo multilateral, como demuestra el hecho de que España fuera designada miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante los años 1981-1982 o que su capital fuera elegida sede de la que fue la tercera reunión de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

No obstante, los condicionantes históricos, geográficos y socio-culturales del país, continuaron limitando su capacidad de actuación en los distintos foros multilaterales de diálogo Este-Oeste –ONU y CSCE, esencialmente–. Así, en una lógica de Guerra Fría, en la que las relaciones entre el Este y el Oeste se habían establecido sobre el principio estratégico militar de la disuasión nuclear, España había optado por una posición restrictiva que limitaba su radio de acción: no adhesión al Tratado de No Proliferación nuclear; no posesión de armas nucleares; prohibición de introducción y almacenamiento de las mismas en su territorio salvo acuerdo expreso del Parlamento; no pertenencia al conjunto de países que permitieron en su suelo la instalación de misiles norteamericanos de alcance intermedio –“euromisiles”–, etc. Del mismo modo, España no era miembro de pleno derecho del único organismo multilateral de negociación para las cuestiones de desarme –la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas–,<sup>1</sup> ni pertenecía a ninguno de los grandes *decision-making centers* occidentales –CEE y Alianza Atlántica–.

---

<sup>1</sup> España participó desde 1979 en la Conferencia de Desarme como país observador, pero no como miembro de pleno derecho. Esto es, tenía la potestad de asistir y participar en las distintas reuniones de la organización, pero no contaba con derecho a veto, limitándose así su capacidad para influir en la misma. Como veremos, pese a sus reiterados intentos por ingresar en la organización, la Conferencia de Desarme

En este contexto, los diferentes Gobiernos que participaron en la CSCE de Madrid (1980-1983) –los dos de UCD y el del Partido Socialista– se debatieron entre dos modelos de actuación distintos en la reunión organizada en la capital madrileña: a) que la organización de la conferencia se asumiera como un reto importante, pero no prioritario, es decir, que la condición de España como país anfitrión no hipotecara los objetivos preeminentes de la política exterior nacional, evitando convertirse así en un “rehén” de la reunión; o b) que se considerara la conferencia como un acontecimiento internacional capital, con el que mostrar al mundo la forma en la que el Gobierno español pretendía dirigir su política exterior y, a través del cual, poder ofrecer una imagen de España como un país fiable para Occidente y como un interlocutor válido y relevante en el diálogo Este-Oeste.

En definitiva, España, en pleno proceso de definición del modelo de política exterior, tuvo ante la Conferencia de Madrid un acontecimiento crucial a la hora de establecer qué modelo era más beneficioso para el país y qué papel debía ejercer en el marco de la distensión internacional. Dicho de otro modo, España debía buscar su sitio en las relaciones Este-Oeste y la reunión de la CSCE parecía un acontecimiento decisivo para contribuir a la consecución de este objetivo.<sup>2</sup>

---

no aceptó su ingreso como miembro pleno hasta junio de 1996. *Verbatim Record of the 17th Meeting*, 31 de octubre de 1983, SADNNUU, A/C.1/38/PV.17, documento inédito enviado por la Dag Hammarsjöld Library tras petición previa de digitalización; *Assessment of the Implementation of the Decisions and Recommendations Adopted by the General Assembly at its Tenth and Twelfth Special Sessions*, 9 de junio de 1988, SADNNUU, A/S-15/AC.1/1, documento inédito enviado por la Dag Hammarsjöld Library tras petición previa de digitalización; y *CD: Conferencia del Desarme*, disponible en línea: <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Otros%20Organismos%20y%20Fondos/CD.aspx> [Última consulta: 08/07/2019].

<sup>2</sup> No son muchas las publicaciones que hasta ahora se han realizado sobre la Conferencia de Madrid, siendo las más destacadas: FUENTES, Jorge: “La reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, núm. 4, 1983, pp. 735-753; KILLHAM, Edward L.: “The Madrid CSCE Conference”, *World Affairs*, vol. 146, núm. 4, 1984, pp. 340-357; RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986, pp. 95-140; SNYDER, Sarah B.: “The CSCE and the Atlantic alliance: Forging a new consensus in Madrid”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 8, núm. 1, 2010, pp. 56-68; NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa y RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad Europea y CSCE”, *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, núm. 25, 2011; RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Spain is the host, not the hostage”. La Conferencia de Seguridad de Madrid (1980-1983)”, *Actas de las II Jornadas Doctorales de Historia Contemporánea*, 2013, pp. 266-277; RODRIGO LUELMO, Francisco José: “De la CSCE a la UEO pasando por la OTAN. La nueva política de seguridad y defensa de la España democrática (1975-1988)”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Madrid, Aranzadi, 2016, pp. 297-322; y CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez: diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD*, Madrid, UNED (Tesis Doctoral), 2016, pp. 370-405.

### **1.1. De Helsinki a Belgrado: la participación española en las reuniones de la CSCE previas a Madrid (1973-1980)**

La CSCE –hoy Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE– nació como consecuencia de dos ambiciones antagónicas: por un lado, de la pretensión soviética de consolidar el *statu quo* establecido tras la finalización del conflicto de la Segunda Guerra Mundial, y por el otro, del doble propósito occidental de hacer valer sus posiciones en materia de seguridad y de constituir un foro de debate en el que poder tratar las cuestiones relativas a los derechos humanos.

Así pues, el 3 de julio de 1973, dio comienzo en Helsinki un proceso continuado de negociaciones multilaterales, en el que los 35 Estados participantes –todos los países europeos, salvo Albania, más Estados Unidos y Canadá– abordaron el conjunto de cuestiones concernientes al continente europeo fuera del marco de las alianzas militares –OTAN y Pacto de Varsovia–. Divididos en tres grandes bloques –Este, Occidente y grupo de países Neutrales y No Alineados (NNA)–, trataron de contribuir a la reducción de las tensiones resultantes de la Guerra Fría, aprobando por consenso las proposiciones presentadas, que se repartieron en tres comisiones, denominadas “cestas”: la primera, consagrada a la seguridad en Europa; la segunda, destinada a fomentar la cooperación en materia de economía y de protección del medio ambiente; y la tercera, dedicada a la promoción internacional de los derechos humanos.

Desde sus inicios, España tuvo un papel muy destacado en el proceso. En la Conferencia de Helsinki (1973-1975), la delegación española, pese a las dificultades internas y externas del país, desarrolló un activo papel, en la que fue su primera participación en un gran foro internacional desde el final de la Guerra Civil.<sup>3</sup> Las particulares características la dictadura franquista hicieron que España pudiera ejercer en ella un papel de mediador apoyando, por un lado, algunas de las propuestas introducidas por el bloque del Este, tales como la no injerencia en los asuntos internos de cada país, el derecho de cada pueblo a establecer su propio régimen político, la modificación pacífica de las fronteras o la inviolabilidad e inmunidad territorial de los

---

<sup>3</sup> En torno al papel de España en la conferencia de Helsinki, véase: RODRIGO LUELMO, Francisco José: *España y el proceso de la CSCE: la conferencia de Helsinki (1969-1975)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2015. También: CAPILLA CASCO, Ana: “La participación española en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE): aportaciones al Acta Final de Helsinki”, *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, núm. 14, 2015, pp. 255-278.

Estados; y promoviendo, por el otro, medidas como la multilateralidad de las relaciones internacionales, presentadas por el bloque occidental. De forma más específica, la contribución española se reflejó de forma evidente en cuatro áreas: 1) el turismo, dada la explosión experimentada en España por dicho fenómeno desde los años del desarrollo; 2) los derechos laborales y las condiciones de vida de los emigrantes, puesto que España contaba entonces con millones de ciudadanos que residían fuera de sus fronteras; 3) la seguridad en el Mediterráneo, ya que Madrid temía que esta región pudiera convertirse en el nuevo foco de conflicto tras un eventual cambio del eje de tensión de la Guerra Fría; y 4) Gibraltar, incidiendo en que la aceptación del *statu quo* europeo no implicaba la renuncia del país a los derechos de soberanía sobre el Peñón.<sup>4</sup>

Mientras, en la segunda de las reuniones de la CSCE, celebrada en Belgrado durante los años 1977 y 1978 como parte del mandato del Acta Final de Helsinki, se pretendió analizar el grado de cumplimiento del texto firmado en 1975. La reunión resultó ser un fracaso, pero España, gracias al buen hacer de la delegación liderada por Juan Luis Pan de Soraluce, consiguió recabar los apoyos internacionales suficientes para que Madrid fuera designada sede de la siguiente conferencia.<sup>5</sup> Su no pertenencia a ninguna alianza militar y la simpatía con la que era recibida por parte de todos los Estados participantes, debido a la reciente restauración en su país de las reglas democráticas, acabaron por determinar su elección.<sup>6</sup> De esta forma, el Arreglo pacífico de controversias de Montreux (1978), el Foro de la cooperación mediterránea de La Valeta (1979) y el Foro científico de Hamburgo (1980), celebrados como consecuencia de los mandatos marcados en el texto final de Belgrado, se convirtieron en excelentes campos de ensayo de cara a la conferencia principal de la CSCE, que se desarrolló a partir del 9 de noviembre de 1980 en la capital española.

## **1.2. La reunión de Madrid durante los Gobiernos de UCD (1980-1982)**

La segunda reunión de seguimiento o *follow-up* del Acta de Helsinki, comenzó en Madrid en el otoño de 1980, en un contexto internacional marcado por el recrudecimiento de la Guerra Fría. Las dificultades económicas del mundo occidental

---

<sup>4</sup> RODRIGO LUELMO, Francisco José: “España y el proceso de la CSCE”, *CVCE*, julio 2016, pp. 1-5.

<sup>5</sup> CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez...*, pp. 374-376.

<sup>6</sup> *L’Espagne et la réunion de Belgrade*, 30 de enero de 1978, CADLC, Caja 4385, Carpeta “Relations avec les organismes internationaux”.

tras la segunda crisis del petróleo (1979) y la renuencia americana a implicarse militarmente en el exterior tras el fracaso de Vietnam, alentaron a Moscú a reemprender una política expansionista que se vio favorecida, desde mediados de la década de 1970, por la reunificación de Vietnam bajo un gobierno comunista, por el establecimiento en Nicaragua de un régimen revolucionario y por la instauración en Etiopía, Angola y Mozambique de regímenes pro-soviéticos. No obstante, como ya se señalara en anteriores capítulos, fueron las victorias electorales de Margaret Thatcher en Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos –que preconizaban la implantación de una política exterior que combatiera más enérgicamente la influencia mundial ejercida por la Unión Soviética– y, muy especialmente, la invasión soviética de Afganistán, los acontecimientos que marcaron el punto de inflexión en la reanudación de las tensiones de la Guerra Fría.

De esta forma, el progresivo deterioro de la situación internacional, que se mantuvo a lo largo de los tres años de duración de la reunión, cuestionó en más de una ocasión la continuidad de la conferencia. Los dos meses que duraron los trabajos de la sesión preparatoria, que logró cerrarse solo días después de que comenzara la etapa principal de la reunión, ya anunció las dificultades a las que la conferencia tuvo que enfrentarse.<sup>7</sup> Los trabajos de la CSCE comenzaron en octubre de 1980 con la presentación de un gran número de propuestas que, sin embargo, fueron de muy difícil conciliación entre los grupos participantes.

De este modo, tras los primeros meses de la reunión, solo se habían consensuado unos pocos párrafos que hacían alusión a los pasajes menos controvertidos del texto final que pretendía ser aprobado: en cuestiones de seguridad europea se había avanzado muy poco y la principal propuesta presentada por el bloque occidental, a instancias de la delegación francesa, que se refería a la celebración de una conferencia europea de desarme, distaba de ser ratificada; en materia de derechos humanos, las propuestas habían prosperado escasamente, a excepción de la proposición española que animaba a los Estados participantes a condenar el terrorismo y a colaborar en su lucha; lo mismo sucedía con las cuestiones referentes al ámbito de la cooperación económica, la protección del medio ambiente, la cooperación científica y los contactos entre personas.

---

<sup>7</sup> *The Madrid CSCE Review Meeting*, noviembre 1983, Minnesota Historical Society, Max M. Kampelman Papers (en adelante, MHSMKP), Caja 13, Carpeta “Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Madrid, Spain, 1980-1984”. Para un mayor desarrollo sobre la fase preparatoria, véase: CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez...*, pp. 389-394.

Solamente se había alcanzado un mayor consenso en los asuntos concernientes a la cultura y el Mediterráneo, donde no existía una gran oposición entre los bloques participantes, lo que había permitido trazar las grandes líneas de lo que, finalmente, fueron dos de los mandatos del texto final de la conferencia: la convocatoria de una reunión de expertos sobre cooperación económica, cultural y científica en el Mediterráneo y de un foro especializado sobre cultura, que se celebrarían en Venecia y en Budapest en 1984 y 1985, respectivamente.<sup>8</sup>

En este contexto, y para poder impulsar definitivamente la reunión, el grupo de países Neutrales y No Alineados acordaron presentar un proyecto de documento final denominado RM39, que cubría todos los borradores que se habían ido discutiendo con anterioridad.<sup>9</sup> Sin embargo, pese a la buena acogida que tuvo el documento entre los países participantes como medida para desatorar la situación, el desarrollo de los acontecimientos internacionales volvió a cuestionar seriamente la continuidad de la conferencia. En efecto, el 13 de diciembre de 1981, el Gobierno de la República Popular de Polonia inició la imposición de un *Stan Wojenny* –estado de guerra–, por el que se aplicó la ley marcial sobre todo su territorio, restringiendo de forma drástica los movimientos opositores como *Solidarność* y encarcelando a sus líderes. El estado de excepción polaco se prolongó hasta el 22 de julio de 1983 y fue considerado por los NNA y los países occidentales como una flagrante violación de los principios acordados en el Acta Final de Helsinki.

En esta situación de enrarecimiento de las relaciones Este-Oeste, España, temerosa de un posible fracaso de la reunión, promovió un aplazamiento rápido de la conferencia, para así evitar poner en peligro los acuerdos alcanzados en el proyecto de declaración presentado por los NNA meses atrás. Sin embargo, los occidentales estaban divididos: mientras que noruegos, italianos y franceses optaban por la vía del aplazamiento rápido propuesta por España, otros, como Estados Unidos, se inclinaban por la proposición finlandesa, consistente en aplazar la reunión, pero seguir manteniendo consultas multilaterales a nivel informal. Por su lado, la RFA abogaba por no negociar, pero por no hacer nada para no interrumpir la reunión hasta la pausa prevista para abril de 1982 por vacaciones de Pascua. Mientras, holandeses y británicos optaban por una vía más

---

<sup>8</sup> *Réunion de Madrid: situation et perspectives*, 11 de mayo de 1981, CADLC, Caja 5162, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>9</sup> *Postura de la RFA ante la Conferencia de Madrid*, mayo de 1983, AGA, Caja 64/03740, Carpeta 2 “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania”, Expediente 2.



dura, consistente en rechazar toda negociación, pero seguir aprovechando la continuidad de las sesiones para incidir sobre las cuestiones de los derechos humanos y la crisis polaca.<sup>10</sup> Finalmente, en la sesión del 9 de febrero al 12 de marzo de 1982, se decidió que la reunión de Madrid sería aplazada por ocho meses, si bien, finalmente, no fue hasta el 8 de febrero del año siguiente cuando se reanudaron los trabajos de la CSCE, siendo la primera vez, desde el origen del proceso de Helsinki, que los trabajos se suspendían fuera del marco de los períodos vacacionales por tanto tiempo y por razones tan explícitamente políticas.<sup>11</sup>

Así pues, fue en este difícil escenario en el que el Gobierno de UCD tuvo que ejercer sus funciones de país anfitrión. En un primer momento, el Ejecutivo centrista trató de demostrar su interés en la conferencia, anunciando que la delegación española, sin menospreciar su principal responsabilidad, consistente en proveer servicios a los Estados miembros participantes, intentaría jugar un papel activo en Madrid, tratando de colaborar en la tarea de encontrar puntos en común y soluciones a los problemas que se fueran generando.<sup>12</sup> Es más, durante las sesiones preparatorias, España se erigió como un actor importante, al establecer conversaciones con todos los países participantes para acordar lo más rápidamente posible el inicio de los trabajos de la CSCE.<sup>13</sup>

Sin embargo, una vez transcurridos los primeros meses de la reunión y, especialmente, tras la llegada a la Presidencia, en febrero de 1981, de Leopoldo Calvo-Sotelo, el Gobierno de UCD empezó a desentenderse de ese rol mediador que había previsto desarrollar tiempo atrás, comenzando a insistir en que “España es el anfitrión, no el rehén de la CSCE”.<sup>14</sup> Al mismo tiempo, empezó a alinearse sin ambages del lado del campo occidental, criticando duramente la invasión de Afganistán y las violaciones de los derechos humanos en los países del Este, apoyando sin reservas la mayor parte de las tesis norteamericanas y rechazando todas aquellas propuestas que, desde el equipo de Gobierno centrista, fueron consideradas contrarias a la consecución de uno de sus

---

<sup>10</sup> *Réunion de Madrid: situation et perspectives*, 11 de mayo de 1981, CADLC, Caja 5162, Carpeta “Espagne et CSCE”; DOISE: *Séance du Conseil de l’Europe*, 2 de febrero de 1982, CADLC, Caja 5162, Carpeta “Espagne et CSCE”; y *Réunion de Madrid. Bilan*, 20 de febrero de 1982, CADLC, Caja 5162, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>11</sup> *Réunion de Madrid*, 19 de marzo de 1982, CADLC, Caja 5162, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>12</sup> *Réunion de Madrid: vues espagnoles*, 2 de julio de 1979, CADLC, Caja 4386, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec les OI : CSCE”.

<sup>13</sup> *Préparation de la réunion de Madrid*, 27 de febrero de 1980, CADLC, Caja 4386, Carpeta “Espagne et CSCE. Dossier général”.

<sup>14</sup> Traducción española a la afirmación inglesa: “Spain is the host, not the hostage of the CSCE”. RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, pp. 106 y 120.

grandes objetivos en materia de política exterior: la integración en la Alianza Atlántica.<sup>15</sup> En este sentido, cabe señalar la oposición mostrada a la proposición soviética de evitar toda ampliación de las alianzas militares o el rechazo a la medida presentada por La Valeta, consistente en la aceptación de la neutralidad maltesa por parte de todos los Estados participantes de la CSCE, ya que así se estaría reconociendo, *de facto*, la superioridad de la neutralidad como medio con el que garantizar la paz y la seguridad en el Mediterráneo.<sup>16</sup>

Esta progresiva alineación con los postulados occidentales, fue criticada por algunos partidos políticos de la oposición como el PSOE, quien arguyó que dicha postura impedía sacar mayor provecho de la flexibilidad que ofrecía ser el país anfitrión. A su vez, desde la dirección socialista se reprochó el creciente desinterés mostrado por el Gobierno de UCD hacia la conferencia.

Para el Ejecutivo centrista, la reunión de Madrid era un acontecimiento de gran interés, dado que la CSCE se había convertido en el único organismo en el que poder debatir con la Unión Soviética y sus Estados satélites sobre derechos humanos. A su vez, el hecho de que la conferencia se celebrara en la capital española suponía, a nivel interior, un eco favorable en la opinión pública, puesto que permitía situar a España en el centro del proceso internacional de distensión de la Guerra Fría. De hecho, y pese a que el jefe de la delegación española, Javier Rupérez, afirmara repetidamente que un posible fracaso de la reunión tendría las mismas consecuencias para España que para cualquier otro Estado participante, este se mostró verdaderamente preocupado a nivel interno por una hipotética ruptura de las negociaciones. Es más, coincidiendo con la agravación de la situación internacional en noviembre de 1980, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, José Pedro Pérez-Llorca, tras una reunión con Adolfo Suárez, intentó mediar entre el bloque occidental y soviético para encauzar el destino de la reunión. Así, la noche del 10 de noviembre, se reunió con los jefes de las delegaciones soviética, americana, luxemburguesa y neerlandesa –representando estas dos últimas al conjunto de los países miembros de la CEE– para desbloquear la situación, pero la

---

<sup>15</sup> A este respecto, resulta interesante consultar la entrevista realizada por el GHistRI a Javier Rupérez, donde este último explica el deterioro experimentado en las relaciones bilaterales con la Unión Soviética tras la citada toma de posición del Gobierno de UCD. *Entrevista a Javier Rupérez*, 29 de julio de 2010, AODITE.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

tentativa no tuvo el efecto esperado.<sup>17</sup> Desde entonces, viéndose la dificultad del mantenimiento de la conferencia y el escaso provecho internacional que se podía obtener de ella, el Gobierno de UCD empezó a mostrar una actitud cada vez más desinteresada, conformándose con poner fin al ejercicio lo más rápidamente posible y conseguir un acuerdo sobre el texto final que fuera similar al alcanzado en Belgrado para, al menos así, asegurar la continuidad del proceso multilateral.

De todos modos, no cabe minusvalorar la actuación de España en la CSCE de Madrid durante los gobiernos de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo. En primer lugar, su decidida apuesta por la alineación con el bloque del Oeste le permitió participar en las reuniones que la OTAN y la CEE dedicaron a la CSCE, incluso antes de ser miembro de pleno derecho de las mismas.

En lo que respecta a la Alianza Atlántica, sus países miembros decidieron, tras atender las peticiones españolas de no ser considerado como un país neutral o no alineado, permitir su asociación a las consultas atlantistas, sin que ello pareciera reflejar una adhesión anticipada a la organización. En cualquier caso, la creación de este grupo no fue sencilla, dado que, previamente, se tuvieron que hacer frente a las reticencias de algunos países que, como la RFA, se mostraban particularmente preocupados por que esta asociación pudiera erigirse como un precedente que abriera la vía de una posterior integración atlantista de España “a la carta”. Finalmente, y tras descartarse otros métodos de asociación como el Grupo Barton, que reunía a los países occidentales de forma previa a la celebración de las reuniones de la Primera Comisión de la ONU –dedicada a los temas de desarme y de seguridad internacional–, se acordó la creación de un grupo de trabajo especial para la reunión de Madrid: el Grupo Rupérez. Según esta fórmula, y bajo el pretexto de las facilidades que ofrecía España en la prestación de locales, el jefe de la delegación española, como presidente del grupo de trabajo, se encargaría de organizar reuniones semanales que fijaría él mismo para la discusión de los asuntos que más pudieran interesar al grupo de países participantes en la reunión.<sup>18</sup>

En lo concerniente a la CEE, la asociación se consiguió a través de la Cooperación Política Europea (CPE). Este sistema de coordinación en materia de política exterior,

---

<sup>17</sup> MARGERIE: *Position de l'Espagne à la CSCE*, 15 de noviembre de 1980, CADLC, Caja 4386, Carpeta “Espagne et CSCE. Dossier général”.

<sup>18</sup> *Concertation entre occidentaux à Madrid et problème de l'Espagne*, 8 de septiembre de 1980, CADLC, Caja 4387, Carpeta “CSCE : Réunion de Madrid. Questions de sécurité”. De ello también se habla en: RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, pp. 116-119.

creado por los Estados miembros de las Comunidades Europeas, acordó, en 1978, que, desde el momento en que se iniciaran de forma oficial las negociaciones de adhesión, los Estados candidatos a la CEE podrían recibir los documentos de trabajo elaborados por los países participantes en la CPE, así como consultar los temas de interés común del orden del día e, incluso, ser invitados a reuniones especializadas. No conforme con ello, España manifestó en numerosas ocasiones su deseo de estrechar y acelerar la asociación de su país con la CPE. De esta forma, y tras una entrevista entre Leo Tindemans y Leopoldo Calvo-Sotelo a comienzos de junio de 1982, el primero evocó una fórmula de cooperación más precisa, en la que España, a través del presidente del Consejo de la CEE, sería consultada sobre los temas en curso antes de cada reunión de la CPE, tanto a nivel de directores políticos, como de ministros y, posteriormente, sería invitada a la cena que habitualmente celebraban los Estados miembros tras la reunión.<sup>19</sup>

En definitiva, observamos cómo la participación española en la CSCE de Madrid como un país vinculado al bloque occidental, le permitió cumplir su objetivo de convertir la conferencia en un “ensayo completo” de la cooperación entre España y los Diez –CEE– y España y los Quince –OTAN–.<sup>20</sup>

Por otro lado, y de forma más específica, los diferentes Gobiernos de UCD consiguieron la aprobación de importantes propuestas, que acabaron siendo reflejadas en la declaración final de la reunión. Algunas, como las relativas al campo energético, en la que España pedía aumentar la cooperación y el intercambio de información en fuentes alternativas de generación de energía, como la energía solar fotovoltaica –dada la capacidad de explotación del país de esta fuente de energía renovable–, fueron escasamente introducidas, haciéndose hincapié en el documento final de clausura, únicamente, en la promoción de la cooperación en el campo de energía, tanto desde un punto de vista bilateral, como multilateral.<sup>21</sup>

Algo similar podríamos decir de la propuesta relativa a la profundización del concepto de distensión, que tuvo una fría acogida por parte de la gran mayoría de los

---

<sup>19</sup> *Espagne et la CPE*, 23 de agosto de 1982, CADLC, Caja 5162, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>20</sup> El propio Javier Rupérez habla en su obra de “ensayo de occidentalismo” al referirse a la CSCE de Madrid. RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, p. 95.

<sup>21</sup> *Proposition espagnoles dans le domaine de l'énergie*, 3 de diciembre de 1980, CADLC, Caja 4387, Carpeta “CSCE : Réunion de Madrid. Questions de sécurité”; y *Documento de Clausura de la reunión de Madrid de 1980 de los representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la Conferencia*, 9 de septiembre de 1983, p. 12.

países occidentales –especialmente Estados Unidos–, en vista de la coyuntura internacional, por lo que, finalmente, se apostó por la sustitución del término disuasión por el de la expresión “mejoramiento de la seguridad y el desarrollo de la cooperación entre los Estados participantes a la luz de las disposiciones del Acta Final”,<sup>22</sup> lo que, en buena medida, desvirtuaba el objeto inicial de la propuesta.

Por el contrario, hubo otras proposiciones que sí recibieron mayor acogida por el resto de países participantes y sí mantuvieron gran parte del contenido presentado en un primer momento por España. En este sentido, cabe destacar: 1) la propuesta sobre la mano de obra migratoria en Europa; 2) la proposición sobre transportes en la región del Mediterráneo; y 3) la propuesta sobre terrorismo.

La cuestión relativa a los trabajadores migrantes había sido uno de los grandes objetos de interés de la representación española en anteriores reuniones, dado el alto número de ciudadanos españoles que se habían visto obligados a marcharse del país en busca de nuevas oportunidades. Si bien es cierto que el fenómeno de la emigración española se vio reducido desde mediados de la década de los setenta, todavía existía, a comienzos de 1980, un gran número de españoles residiendo fuera de sus fronteras. Es por ello, por lo que la delegación española insistió en que la declaración final reflejara la necesidad de intensificar los contactos entre los países de origen y de destino, con el fin de mejorar la situación general de los trabajadores migrantes y de sus familias, haciéndose hincapié en la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales.<sup>23</sup>

En lo que respecta a la propuesta sobre los transportes, aunque no se consiguió que se remarcara la importancia de aumentar el intercambio de información entre las autoridades marítimas de los países costeros –con el objetivo de estrechar la seguridad en el Mediterráneo y prevenir la contaminación del mismo–, sí se logró que, en el capítulo concerniente a la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo del documento de clausura, se hiciera referencia a la necesidad de ampliar la cooperación existente en materia de infraestructura de los transportes marítimos en los estrechos, para facilitar así los intercambios comerciales e industriales.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, p. 123-124.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 124.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 125-126.

En cualquier caso, el mayor éxito del Gobierno de UCD en la CSCE de Madrid fue la aprobación de la propuesta sobre terrorismo. Como bien es sabido, una de las preocupaciones españolas durante la Transición, fue la solución al conflicto vasco. De hecho, esta cuestión fue más allá de la política interior y afectó también a la política exterior del país, especialmente en el marco de las relaciones bilaterales con Francia. Durante la década de los setenta y comienzos de los ochenta, Francia fue considerada el “santuario” de la banda terrorista ETA, al ser concedido en aquel país el estatuto de refugiado político a una gran parte de los miembros de la organización.<sup>25</sup> Por esta razón, España vio en la CSCE un medio con el que conseguir recabar apoyos internacionales en su lucha contra el terrorismo y, muy especialmente, con el que forzar a Francia a mostrar un cambio de actitud. La propuesta, elaborada conjuntamente por los ministerios de Justicia e Interior, se expresó en los siguientes términos: “reforzar la cooperación mutua, particularmente entre Estados-vecinos”; “examinar con una atención particular las peticiones de extradición y de garantía del derecho de asilo”; “evitar la utilización de sus respectivos territorios como bases para la preparación de actividades terroristas o como santuario”; “actuar contra los Estados que provean asistencia directa o indirecta a las actividades terroristas”; “mejorar los procedimientos judiciales y administrativos relativos a la extradición y al derecho de asilo”, etc.<sup>26</sup>

Consiguientemente, observamos que la proposición española, aun sin nombrarla, hacía alusión directa a Francia. Como respuesta, Francia señaló el carácter inoportuno de la iniciativa en el marco de la CSCE, por la dificultad que esta comportaba para establecer concesiones de asilo entre Estados con sistemas políticos diferentes y por lo inconveniente de tratar de consensuar una definición de terrorismo, dadas las diferentes concepciones sobre el término en los países de Europa del Este y Occidente.<sup>27</sup>

La reacción francesa a la propuesta española también se hizo notar en una reunión bilateral mantenida, el 19 de diciembre de 1980, entre el principal responsable de la dirección general de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, Bertrand

---

<sup>25</sup> PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “Francia y Alemania: amigos, protectores, competidores y aliados”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (eds.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Memoria, testigos y protagonistas (1976-1986)*, Madrid, Aranzadi, 2015.

<sup>26</sup> *Proposition de l’Espagne sur le terrorisme*, 12 de diciembre de 1980, CADLC, Caja 4386, Carpeta “Espagne et CSCE. Dossier général”. En este sentido, véase también: RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN...*, p. 122; y RODRIGO LUELMO, Francisco José: “De la CSCE a la UEO...”, pp. 299-305.

<sup>27</sup> *Réunion de Madrid. Proposition de l’Espagne sur le terrorisme*, 16 de diciembre de 1980, CADLC, Caja 4386, Carpeta “Espagne et CSCE. Dossier général”.

Dufourcq, y el embajador de España en Francia, Miguel Solano Aza. En la misma, Dufourcq se mostró bastante molesto con el hecho de que España tratara de arreglar a 35 los problemas bilaterales, aludiendo a lo peligroso que podía ser para el mantenimiento de las relaciones Este-Oeste el intentar universalizar las reglas relativas a la extradición en casos de terrorismo. Por su parte, Miguel Solano trató de esquivar toda disputa bilateral, señalando que las autoridades españolas solamente trataban de hacer uso de las instituciones internacionales de las que era miembro –Consejo de Europa, CSCE y ONU–, para conseguir suscitar una mayor cooperación internacional en la cuestión.<sup>28</sup>

Finalmente, la posición francesa fue moderándose ante la aprobación mayoritaria de los Estados participantes de la propuesta española y, si bien el texto final no reflejó de forma tan evidente la cuestión como inicialmente pretendía España, esta última sí logró que el documento de clausura hiciera hincapié en la condena internacional del terrorismo, en la necesidad de adoptar medidas enérgicas para combatirlo y en promover la cooperación internacional con acuerdos bilaterales y multilaterales para erradicarlo.<sup>29</sup>

En definitiva, el futuro de la reunión de Madrid a finales de 1982 resultaba incierto, tras el aplazamiento de la misma, como consecuencia de la gravedad de los acontecimientos internacionales. Asimismo, todavía quedaban por discutir los principales puntos de la conferencia. Sin embargo, y pese a ello, a esas alturas se había logrado alcanzar un acuerdo en el 80% de los temas planteados y, a pesar del difícil contexto internacional, la conferencia había evitado ser cerrada con un texto breve como el de Belgrado.<sup>30</sup> Fue, por tanto, a este contexto, al que el PSOE se tuvo que enfrentar para liderar la última etapa de la reunión.

---

<sup>28</sup> *Compte rendu de l'entretien du 19 décembre 1980*, 22 de diciembre de 1980, CADLC, Caja 4392, Carpeta “Consultations franco-espagnoles”.

<sup>29</sup> *Documento de clausura de la reunión de Madrid de 1980 de los representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la conferencia*, 9 de septiembre de 1983, p. 45.

<sup>30</sup> *Postura de la RFA ante la Conferencia de Madrid*, mayo de 1983, AGA, Caja 64/03740, Carpeta 2 “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania”, Expediente 2.

### **1.3. La etapa final de la conferencia de Madrid (1983) y la llegada al poder del Partido Socialista**

Entre 1980 y 1982 el Partido Socialista, desde su papel como principal partido de la oposición, había reclamado al Gobierno centrista de UCD la adopción de una postura más alejada de los postulados atlantistas y más próxima a la posición practicada por los NNA, puesto que se consideraba que la mejor manera de cumplir con el papel de país anfitrión era adoptando una postura inequívocamente neutral que permitiera, a su vez, sacar mayor provecho de su posible rol como mediador entre el Este y el Oeste. En este sentido, aunque se le otorgara una importancia residual, el PSOE, en su programa electoral de 1982, aseguraba que trabajaría “activamente por el éxito de la Conferencia de Seguridad y Cooperación de Madrid, cooperando con los países europeos no vinculados a ninguno de los bloques militares, cuyas posturas constituyen un factor positivo de neutralización de las tensiones Este-Oeste”.<sup>31</sup>

Por lo tanto, observamos que la concepción ideológica socialista en torno a la CSCE se enmarcaba dentro de su proyecto global de política exterior, alejada de los bloques propios de la Guerra Fría y favorable a una vertiente neutralista. En un primer momento, esta concepción socialista de las relaciones internacionales causó cierta preocupación entre los principales países occidentales, especialmente en las cuestiones que afectaban más directamente al futuro del sistema de seguridad occidental. Sin embargo, como bien es sabido, la postura del PSOE fue madurando tras su acceso al poder en octubre de 1982 y acabó por aplicar una idea de las relaciones internacionales muy próxima a la desarrollada por otros países socialdemócratas europeos.

La acción del Ejecutivo socialista en la reunión de Madrid refleja muy bien esta última afirmación. Efectivamente, desde el comienzo de su Legislatura, el Gobierno del PSOE se preocupó por demostrar que su actitud en la CSCE sería moderada, tal y como anunciara el nuevo jefe de la delegación española en la CSCE, Juan Luis Pan de Soraluce.<sup>32</sup> De hecho, el que se designara a Pan de Soraluce como representante ante la CSCE, que ya había ejercido como embajador de España en la reunión de Belgrado, era un buen ejemplo de que la política socialista en la conferencia no sería muy distinta de la desarrollada por los Gobiernos anteriores.

---

<sup>31</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 45.

<sup>32</sup> “El delegado español en la CSCE anuncia una actitud moderada”, *El País*, 10 de noviembre de 1982.



En este contexto, el 8 de febrero de 1983, dio comienzo la reanudación de los trabajos de la conferencia, a través de una conferencia inaugural realizada por el nuevo ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando Morán, quien, por medio de un “giro” discursivo,<sup>33</sup> expuso, de forma clara, las intenciones de su Gobierno. Considerando la conferencia de Madrid como un instrumento privilegiado en la consecución de un clima internacional de distensión, señaló que el proyecto de documento de clausura RM39, presentado por los NNA, constituía una base sólida con la que retomar las negociaciones. Igualmente, Morán señaló que el equipo de Gobierno socialista opinaba que España, en calidad de país anfitrión, y aun perteneciendo al campo occidental, debía jugar un rol mediador entre las diferentes posiciones establecidas en la reunión.<sup>34</sup>

Del mencionado discurso se pueden extraer varias conclusiones: en primer lugar, que el propio Morán fuera quien dirigiera la delegación de su país en la sesión inicial, era un claro síntoma de que el nuevo Gobierno pretendía dar un impulso a un asunto que había ido desinteresando de manera progresiva a los anteriores Ejecutivos; y en segundo lugar, que en la alocución del ministro se indicara que el Partido Socialista pretendía aplicar una política exterior más equidistante de lo que lo hicieran los anteriores Gobiernos, confirmaba lo anunciado durante su etapa como partido de la oposición.

No obstante, como ya hemos señalado con anterioridad, el PSOE se mostró especialmente preocupado por que su intención de llevar a cabo una política exterior más autónoma no fuera entendida, en el círculo occidental, como un alejamiento de dicho bloque.<sup>35</sup> De este modo, se entiende que en las reuniones a 16, esto es, con el resto de Estados miembros de la OTAN, se informara –antes de la intervención de Morán– que el nuevo Gobierno había decidido adoptar una posición más “crítica y autónoma”;<sup>36</sup> o que, tras la calificación del discurso de Morán por parte de algunos medios españoles como neutralista,<sup>37</sup> este último se apresurara a ordenar a Pan de Soraluze que transmitiera al resto de miembros de la Alianza Atlántica “las verdaderas

---

<sup>33</sup> MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990, p. 149.

<sup>34</sup> MORÁN, Fernando: *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Fernando Morán, 1982-1983*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores/Oficina de Información Diplomática, 1983.

<sup>35</sup> Así lo reconoce el propio Morán en sus memorias: MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 149.

<sup>36</sup> *Réunion de Madrid. Séance plénière du 8 février 1983*, 8 de febrero de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, MÍGUEZ, Alberto: “España se distancia de la OTAN en la Conferencia de Madrid”, *ABC*, 9 de febrero de 1983.

intenciones de su Gobierno”.<sup>38</sup> De esta forma, Pan de Soraluze informó a los países OTAN que el nuevo Gobierno no se sentía atado a continuar aplicando la postura adoptada por el anterior Ejecutivo, pero que su pertenencia a la Alianza, por una parte, y que su convicción de que todas las enmiendas occidentales eran perfectamente fundadas, por la otra, le impedían desarrollar una política de vertiente neutralista. Dicho de otro modo, lo que pretendía el nuevo Gobierno socialista era continuar apoyando todas aquellas propuestas acordadas por los occidentales que habían sido secundadas por el Ejecutivo de UCD, salvo en aquellas proposiciones en las que parecieran haberse agotado las posibilidades de negociación con el bloque del Este, en cuyos casos buscaría, si así lo considerara necesario, matizar la postura anteriormente adoptada por España.<sup>39</sup>

En definitiva, la posición que adoptó el PSOE fue mucho más moderada de lo que en un primer momento se pudiera pensar y, si bien se intentó recuperar una autonomía y un papel mediador que, se consideraba, habían sido restringidos por el anterior Ejecutivo, siempre se hizo privilegiando la opinión del conjunto del bloque occidental. Es más, la propia programación de reuniones con los principales países occidentales, para conocer sus opiniones sobre el desarrollo de la conferencia de Madrid, se incrementaron tras la llegada al poder del Partido Socialista. En este sentido, debiéramos destacar la reunión mantenida, el 23 de febrero de 1983, entre Fernando Morán y los delegados americano, alemán y francés, donde Morán, nuevamente, trató de precisar las posiciones socialistas, indicando que España estaba dispuesta a contribuir en mediaciones en caso de que así fuera necesario, pero que no lo haría sin antes haber procedido a una madurada reflexión y sin haber consultado previamente al bloque occidental su opinión.<sup>40</sup>

Esta nueva posición de España en el marco de desarrollo de la CSCE fue, por lo general, bien acogida por los países occidentales, ya que se consideraba que apenas implicaba algunas matizaciones puntuales en algunos aspectos concretos de la negociación y que suponía, en todo caso, un renovado interés por la reunión. Además, el PSOE se vio favorecido por un espíritu más entusiasta por parte del bloque occidental tras el aplazamiento de la conferencia, haciendo muestra, los americanos, de una mayor

---

<sup>38</sup> GUIDONI, Pierre: *Réunion de Madrid: attitude espagnole*, 17 de febrero de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> HENAULT, Patrick: *Réunion de Madrid. CSCE 3ème semaine*, 25 de febrero de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

flexibilidad en sus peticiones y demostrando, los países europeos, buenas intenciones a la hora de plantear sus proposiciones.<sup>41</sup>

De todas maneras, la situación tras el transcurso de las primeras semanas desde la reanudación de los trabajos quedaba lejos de su conclusión. Es cierto que el documento RM39 revisado, presentado en marzo por los NNA, aparecía como un proyecto de declaración final más equilibrado que anteriores borradores y la gran mayoría de Estados participantes ya habían accedido a que el mismo sirviera como base sólida de una negociación global, tal y como había solicitado Morán en su intervención en la sesión plenaria de comienzos de febrero. De hecho, el RM39 revisado había experimentado algunos avances en determinados aspectos, especialmente por la mayor disposición del bloque de Occidente a negociar. Sin embargo, la posición de la delegación soviética seguía siendo, por lo general, muy reservada y los occidentales tenían en sus propuestas algunos puntos de partida innegociables que chocaban frontalmente con el enfoque del bloque del Este. Nos referimos, esencialmente, a las proposiciones relativas a la celebración de una Conferencia de Desarme en Europa (CDE) y a las concernientes al ámbito de los derechos humanos.

Por lo que respecta a la primera, Francia, con el posterior copatrocinio del bloque del Oeste, había presentado una iniciativa por la que se invitaba a los países del Este a participar en una conferencia relativa a la creación de medidas de confianza que afectaran a todo el territorio europeo. Para el bloque de Occidente era fundamental que las medidas de confianza se extendiesen geográficamente desde el Atlántico hasta los Urales, como garantía para poder celebrar una reunión que, verdaderamente, supusiese una posibilidad real de alcanzar un acuerdo multilateral de seguridad para toda Europa; algo que los socios occidentales consideraban, al mismo tiempo, necesario para acallar los movimientos pacifistas y facilitar la comprensión, por parte de la opinión pública europea, de la instalación de los “euromisiles”.<sup>42</sup> La Unión Soviética, por su parte, había aceptado participar en la conferencia con la condición de que también se incluyera en la misma los asuntos tocantes al desarme militar –inclusive armas convencionales y nucleares–. Sin embargo, el principal obstáculo vino determinado por la idea occidental de extender las medidas de confianza desde el Atlántico hasta los Urales, dado que los

---

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Postura de la RFA ante la Conferencia de Madrid*, mayo de 1983, AGA, Caja 64/03740, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania”, Expediente 2.

soviéticos consideraban que ello supondría un desequilibrio, al incluirse todo el territorio de la Unión Soviética y quedar fuera de este acuerdo todo el de Estados Unidos y Canadá.

En cuanto al aspecto humanitario, se habían hecho algunos progresos, tales como la inclusión en el texto final de referencias a las libertades sindicales, siendo la primera vez que estas eran mencionadas en un documento CSCE. Del mismo modo, se habían consensuado cuestiones ligadas a las libertades religiosas, a las condiciones laborales de los periodistas, se había llegado a un principio de acuerdo para convocar una reunión de expertos en Ottawa (Canadá) que abordara el respeto a los derechos humanos, etc. Sin embargo, para algunos países occidentales, la cesta relativa a los derechos humanos todavía era poco satisfactoria: las referencias a los derechos y libertades en Polonia seguían siendo escasas; no se había alcanzado un acuerdo en materia de contactos entre las personas y las familias; no se había garantizado ninguna medida concerniente a la no expulsión de los periodistas, ni al permitirseles acceder a distintas fuentes de información; se había avanzado muy poco en la consolidación de los grupos de vigilancia de la aplicación del Acta Final de Helsinki, etc.<sup>43</sup>

En este contexto, España se mostraba dispuesta a aceptar el documento RM39 revisado en la forma en la que había sido presentado inicialmente por los NNA y quería evitar que se impulsaran un gran número de enmiendas que pudieran acabar por hacer fracasar la reunión. Aceptaba, eso sí, ciertas mejoras que consideraba esenciales, pero que, desde su punto de vista, tenían que ser reclamadas dentro de un marco de “regateo final”, añadiéndose, a lo sumo, algunos puntos de discusión muy concretos que se entendiesen en una lógica de tácticas de negociación propias de cada país. Este modo de afrontar las discusiones con el bloque del Este y con los países Neutrales y No Alineados, fue presentado los días 23 y 24 de marzo en la reunión a 16, celebrada con el resto de miembros de la Alianza Atlántica. La iniciativa española de negociación contó con el apoyo de griegos, daneses y noruegos y, aunque con mayor prudencia, con la de belgas, alemanes y turcos. Sin embargo, algunos países como Italia no acababan de definir todavía su posición y se mantenían reservados; otros, como Francia o Canadá, insistían en profundizar en las cuestiones relativas al mandato de la CDE; y otros, como Estados Unidos y Reino Unido, manifestaron estar más distanciados de la perspectiva

---

<sup>43</sup> *Réunion de Madrid*, 28 de marzo de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

española, pues defendían una mayor consolidación de las garantías que aseguraran la aplicación del respeto a los derechos humanos.<sup>44</sup>

Consecuentemente, y a excepción de la RFA, los grandes países occidentales se mostraban contrarios a una aceptación generalizada del RM39 revisado. Es por esta razón por la que España, preocupada por alcanzar un acuerdo final lo más pronto posible para tranquilizar a la opinión pública española, por un lado, y para evitar un posible fracaso de la reunión, por el otro, decidió, tal y como hemos podido demostrar en el punto 1 del capítulo V, comenzar a utilizar la incertidumbre que generaba entre los aliados –especialmente en Estados Unidos– la cuestión del referéndum sobre la OTAN, para tratar de flexibilizar la postura norteamericana.

Las medidas de presión españolas fueron igualmente realizadas por otros países europeos, lo que contribuyó a que, a partir de mayo, se empezara a observar una mayor homogeneidad del bloque occidental con respecto al documento RM39 revisado. De todos modos, el principal problema siguió residiendo en el bloque del Este, dado que, pese a que la Unión Soviética, finalmente, había accedido a aceptar el proyecto de declaración final presentado por los NNA, Yuri Andrópov también había anunciado, a través de un comunicado emitido el 6 de mayo, que la aceptación del RM39 revisado era ya una concesión importante por su parte y que, por tanto, rechazarían toda enmienda adicional.<sup>45</sup> Con esto último se refería, especialmente, a las propuestas realizadas por los occidentales el 3 de mayo, que habían sido apoyadas por los NNA y que abogaban por una consolidación de las garantías relativas al mandato de la CDE y por una mayor implicación por parte de la Unión Soviética en lo concerniente a los derechos humanos.<sup>46</sup>

Desde entonces, la reunión entró en una nueva fase de bloqueo. Ni los países occidentales, ni, indirectamente, los NNA, apoyando las propuestas de negociación de los primeros, consiguieron hacer cambiar la posición soviética. La postura algo más dispuesta a la negociación de polacos y húngaros hacía pensar que existía alguna probabilidad de desbloquear la situación, pero la posición de la Unión Soviética se mantuvo invariable. De hecho, en un encuentro entre Fernando Morán y su homólogo

---

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 149.

<sup>46</sup> CSCE, 16 de mayo de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

soviético, Andréi Gromyko, en Moscú, este último le aseguró que “nosotros no recularemos más allá de esta línea, como en Stalingrado”.<sup>47</sup>

A raíz de esto, comenzó a plantearse la posibilidad de que España, como país anfitrión, tomara la iniciativa como mediador y tratara de poner fin al bloqueo.<sup>48</sup> Así, a mediados de junio, Juan Luis Pan de Soraluze informó a los delegados de Estados Unidos, la RFA, Reino Unido y Francia sobre la estrategia que tenía prevista activar su Gobierno para desbloquear la situación. Felipe González presentaría personalmente un proyecto de mediación el 17 de junio de 1983, en el que trataría de encontrar un equilibrio entre las exigencias occidentales propuestas el 3 de mayo y la renuencia soviética a modificar un ápice el documento RM39 revisado.<sup>49</sup> De esta forma, se descartarían algunas de las proposiciones del bloque de Occidente que más dificultad estaban generando, como la supresión de la derogación de las emisiones radiofónicas occidentales en el Este, aunque se mantendrían otras, como la reunión sobre contactos humanos. También se eliminarían algunos términos que habían creado cierta polémica –como algunas palabras en el texto en inglés concerniente a la convocatoria de la CDE o algunos adjetivos referentes a aumentar los esfuerzos para la correcta aplicación de Helsinki–, aun sin perder la esencia del texto. Una vez que se presentara el proyecto, González convocaría a los jefes de todas las delegaciones de la CSCE en el Palacio de la Moncloa, para subrayar que se trataba de recomendaciones planteadas por el jefe de Gobierno de España, invitando a los delegados de los países participantes a que así se lo hicieran saber a sus respectivos jefes de Gobierno.<sup>50</sup> Finalmente, el 17 de junio, el presidente español comunicó a los jefes de las 35 delegaciones participantes en la CSCE de Madrid su propuesta de mediación, presentándose esta como un todo indisociable en la que no habría lugar para nuevas negociaciones, ya que no harían más que abrir nuevas vías de tensiones y de polémicas.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> SCHOUTHEETE, Philippe de: *Visite Moran à Moscou*, 7 de junio de 1983, ADRB, Caja 18786.3, Carpeta “Espagne 1978-1985. Relations politiques bilatérales, voyages et visites en Espagne de personnalités belges”; y GUIDONI, Pierre: *Réunion de Madrid: huitième semaine*, 10 de junio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”. También se hace referencia a ello en: MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 153.

<sup>48</sup> RODRIGO LUELMO, Francisco José: “De la CSCE a la UEO...”, pp. 299-305.

<sup>49</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 150.

<sup>50</sup> GUIDONI, Pierre: *Réunion de Madrid: état de la négociation*, 15 de junio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>51</sup> *Médiation de González*, 21 de junio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 5.

La presentación de la iniciativa española fue acogida “calurosamente” por la mayoría de los Estados participantes en la reunión.<sup>52</sup> El bloque occidental, que, tras el citado anuncio de mediación, se reunió casi todos los días en La Moraleja para tratar de consensuar una posición común,<sup>53</sup> se mostró mayoritariamente favorable a la propuesta española, si bien algunos países, como Estados Unidos, se reservaron su opinión sobre el contenido implícito en la misma y otros, como Reino Unido, ofrecieron alguna matización a la iniciativa, aunque fue rápidamente atenuada por el temor a que los NNA presentaran, a continuación, una propuesta que les resultara menos favorable.

Por su parte, los países Neutrales y No Alineados se felicitaron por la decisión española de desbloquear la situación y en un primer momento no plantearon ningún impedimento a la misma.<sup>54</sup> Sin embargo, el bloque del Este, y, más concretamente, la Unión Soviética, atacó duramente la iniciativa del Gobierno socialista, “por no tener en cuenta más que las ideas occidentales”.<sup>55</sup> Afortunadamente, tras una reunión bilateral entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se arreglaron las diferencias existentes entre ambas superpotencias, dándose así, definitivamente, el 15 de julio de 1983, luz verde a la firma de un acuerdo provisional.<sup>56</sup> No obstante, todavía quedaría un último problema, que fue adquiriendo cada vez mayor relevancia y que llegó a poner en serio riesgo la firma final del documento de clausura de la CSCE de Madrid: la obstrucción maltesa.

Tras el acuerdo del 15 de julio, se habían sucedido una serie de duras manifestaciones por parte de Estados Unidos hacia la Unión Soviética por el incumplimiento de esta última de alguna de las cláusulas del Acta Final de Helsinki, relativas a los derechos humanos; y Turquía y Grecia habían iniciado una serie de declaraciones cruzadas por la cuestión de la isla chipriota. Pero todas estas declaraciones se entendían como tácticas con las que conseguir apoyo internacional para cuestiones que iban más allá de la CSCE, realizándose, además, en un contexto en el que se daba por hecho que la reunión se cerraría sin mayor problema en los siguientes días.

---

<sup>52</sup> GUIDONI, Pierre: *Premières réactions à l'initiative espagnole*, 20 de junio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>53</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 218.

<sup>54</sup> GUIDONI, Pierre: *Telex*, 15 de junio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>55</sup> GUIDONI, Pierre: *Réaction soviétique à l'initiative espagnole*, 22 de junio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>56</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 219-220.

Sin embargo, el delegado de Malta, Evarist Saliba, recibió instrucciones de su Gobierno para que insistiera en que se introdujeran en el documento final ciertas enmiendas que la delegación maltesa había propuesto durante la sesión concerniente a la seguridad en el Mediterráneo. Sorprendidas por el giro de última hora del Ejecutivo de Mintoff, las delegaciones del bloque del Este, del Oeste y del grupo de los NNA, bien de forma individual o colectiva, expresaron a Saliba su oposición a modificar el documento de clausura, tratando de convencerle de que Malta había conseguido muchos beneficios durante la reunión, especialmente en el ámbito de la seguridad en el Mediterráneo, por lo que era necesario que le transmitiera a su Gobierno que debía aceptar el acuerdo alcanzado por el resto de miembros, dado que, en caso contrario, estaría poniendo en riesgo el compromiso y los resultados obtenidos tras casi tres años de duras negociaciones.<sup>57</sup> Pese a ello, Malta continuó mostrándose firme en su rechazo a firmar el documento final, salvo que se accediera a incluir alguna de sus proposiciones sobre la seguridad en el Mediterráneo.

Una vez más, y ante una nueva situación de bloqueo, el equipo de Gobierno socialista, preocupado por cerrar la conferencia de forma exitosa, planteó, a finales de julio, junto a alemanes y franceses, un proceso diplomático con el que tratar de hacer cambiar de opinión a Malta. La estrategia esbozada consistía en que Fernando Morán interviniera en la siguiente sesión plenaria, señalando que el Gobierno español, como principal representante del país anfitrión, estaba preparado para aceptar definitivamente el proyecto de clausura que había sido acordado en la sesión plenaria del 15 de julio. Asimismo, en dicha intervención, se fijaría como fecha límite el 25 de agosto para que se alcanzara un consenso sobre dicho documento, enviándose, a continuación, una invitación en nombre del Gobierno de España a los ministros de Asuntos Exteriores de todos los países participantes –incluido Malta– para que asistieran, entre el 7 y 9 de septiembre, a la reunión final de Madrid.<sup>58</sup> Este procedimiento tenía la ventaja de dar a La Valeta el tiempo suficiente para que se retrajese de su opinión, a la vez que permitía presionarle –con el establecimiento de una fecha límite para alcanzar el consenso y la invitación a los ministros a la celebración de una reunión final–, sin que el país insular

---

<sup>57</sup> GUIDONI, Pierre: *Finition difficile*, 25 de julio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>58</sup> GUIDONI, Pierre: *Obstruction maltaise suite*, 27 de julio de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.



fuera nombrado directamente –en el discurso de Fernando Morán no estaba previsto decir el nombre de Malta ni el de su capital–.

Aun con ello, Malta siguió resistiéndose a cambiar de postura, llegándose al 25 de agosto sin un consenso a 35.<sup>59</sup> A continuación, España, como parte de la estrategia establecida en julio, envió la invitación a los Estados participantes a través de sus embajadores en Madrid. En la misma, se indicaba que la reunión sería presidida por España y que se convertiría, en el caso de que se alcanzara un acuerdo con Malta antes del 7 de septiembre, en una sesión formal de clausura de la Conferencia de Madrid, y en el caso contrario, en una reunión que serviría para ratificar, al más alto nivel político, el acuerdo alcanzado a mediados de julio por 34 de los 35 países miembros de la CSCE.<sup>60</sup> Finalmente, en la sesión plenaria del 6 de septiembre, la delegación maltesa declaró que La Valeta se retraía de su intento de que se incluyeran algunas de sus proposiciones relativas a la seguridad en el Mediterráneo y que se adhería al consenso.

Consiguientemente, la reunión ministerial prevista del 7 al 9 de septiembre en la capital española, se transformó en una sesión de clausura de la conferencia. En dicha sesión, en la que también participó el rey Juan Carlos I, Morán insistió en cuán trascendental era el acuerdo alcanzado en Madrid para el mundo y para España, destacando el papel negociador de su delegación y de su equipo de Gobierno.<sup>61</sup> Otros, como Estados Unidos, molestos por el derribo del avión comercial surcoreano KAL747 el 1 de septiembre por jets interceptores soviéticos cuando sobrevolaba territorio soviético restringido, que causó la muerte a 269 personas –62 de ellas de origen norteamericano–, fueron mucho más precavidos en sus declaraciones finales. Así, aunque finalmente no obstaculizaron la firma del documento como reacción al incidente del derribo del avión surcoreano,<sup>62</sup> se limitaron a señalar que sería la historia quien juzgaría si los acuerdos alcanzados en Madrid se cumplirían o no.

---

<sup>59</sup> SCHOUTHEETE, Philippe de: *Clôture CSCE*, 29 de agosto de 1983, ADRB, Caja 17980, Carpeta “Madrid 1/6/83-30/12/83 (1983)”.

<sup>60</sup> GUIDONI, Pierre: *Réunion des ministres des Affaires étrangères le 8 et 9 septembre*, 28 de agosto de 1983, CADLC, Caja 5163, Carpeta “Espagne et CSCE”.

<sup>61</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 222.

<sup>62</sup> Con respecto a esto último, cabe señalar que los países miembros de la OTAN tuvieron una discusión acerca de si el incidente del avión surcoreano era motivo suficiente para paralizar nuevamente la reunión de Madrid. Sin embargo, finalmente, y en cierta medida gracias a países como España, los Estados miembros de la Alianza optaron por tratar de separar, en la medida de lo posible, la reunión de la CSCE y el derribo del KAL747. RAEYMAECKERS: *Destruction par avion militaire soviétique de l'avion sud-coréen*, 9 de septiembre de 1983, ADRB, Caja 17980, Carpeta “Madrid 1/6/83-30/12/83 (1983)”.

En conclusión, tres años más tarde de los inicios de la reunión de Madrid, se conseguía firmar el documento de clausura de la conferencia. Los resultados, aunque modestos con respecto al Acta de Helsinki, se consideraron por los 35 como sustanciales y equilibrados, dadas las limitaciones inherentes a la propia CSCE y los graves acontecimientos internacionales que salpicaron a la política internacional –invasión soviética de Afganistán, imposición de la ley marcial en Polonia, derribo del avión surcoreano, etc.–.<sup>63</sup> Especialmente satisfactorios para Occidente fueron: la convocatoria de la CDE sin concesión geográfica del Oeste, prevaleciendo, por tanto, la zona de aplicación del Atlántico hasta los Urales; las diversas disposiciones, más precisas o más prácticas que en el Acta de Helsinki, concernientes a los derechos humanos, tales como el derecho a la información, las libertades religiosas, la mención explícita a las libertades sindicales –que se interpretó como un apoyo a los movimientos sindicales como *Solidarność*–, o la decisión de mantener una reunión sobre los contactos entre las personas y las reuniones de las familias antes de la siguiente reunión de la CSCE en Viena (1986-1989); y el buen funcionamiento de las consultas a Quince –OTAN, con España desde 1980 y, de forma plena, desde 1982– y a Diez –CEE, sin España, salvo en la CPE–.

Como continuación del mandato de Madrid tuvieron lugar: la Conferencia sobre el arreglo pacífico de las diferencias, celebrada en Atenas a partir del 21 de marzo de 1984; el Foro sobre la cooperación en el Mediterráneo, que tuvo lugar en Venecia del 16 al 26 de noviembre del mismo año; el Foro de la cultura, que se celebró en Budapest en 1985; y la Conferencia de Estocolmo o Conferencia de Desarme en Europa, que dio comienzo el 17 de enero de 1984 en la capital sueca.<sup>64</sup>

Por último, respecto al papel de España en la conferencia, hemos observado cómo, en una primera etapa (1980-1982), coincidiendo con los Gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, España adquirió un papel moderado, pero de cierta

---

Fernando Morán también cuenta en sus memorias que, tras el citado incidente, los ministros de Asuntos Exteriores de Yugoslavia, Lazar Moysov, y de la RFA, Hans-Dietrich Genscher, advirtieron a su homólogo español de la posibilidad de que la reunión se acabara suspendiendo por este motivo. No obstante, como decimos, España, con la ayuda de países como Grecia, Turquía o Francia, consiguió convencer a la RFA y, muy especialmente, a Estados Unidos, de no bloquear nuevamente la reunión como consecuencia del incidente del derribo del avión surcoreano. MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 220-222.

<sup>63</sup> *The Madrid CSCE Review Meeting*, noviembre 1983, MHSMKP, Caja 13, Carpeta “Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Madrid, Spain, 1980-1984”.

<sup>64</sup> *CSCE Process: an Overview*, septiembre 1985, MHSMKP, Caja 13, Carpeta “Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Madrid, Spain, 1980-1984”.

relevancia, que fue reduciéndose conforme los acontecimientos internacionales se fueron agravando, y cómo, en una segunda y última etapa (1983), que coincidió con el acceso al poder del Partido Socialista, el rol de España en la conferencia empezó a cambiar. Efectivamente, el Ejecutivo de Felipe González vio, en el encuentro celebrado en la capital española, una primera piedra de toque con la que tratar de constituirse como un socio fiable para Occidente, pero, a su vez, como un interlocutor relevante en la mediación entre los dos grandes bloques. De esta manera, el PSOE ofreció una gran continuidad al camino marcado previamente por los anteriores Gobiernos de UCD, apoyando la gran mayoría de propuestas que estos últimos habían copatrocinado. Sin embargo, y a diferencia de los Gobiernos centristas, los socialistas mantuvieron un marcado interés por la conferencia durante todo el tiempo que duró la misma, convirtiéndose, finalmente, en un actor decisivo en el éxito de la reunión como país anfitrión, occidental y mediador.

## **2.- LA CSCE DE ESTOCOLMO Y VIENA (1984-1989)**

Consecuencia del mandato de Madrid, en 1984 se convocaron dos reuniones que aspiraban a profundizar las medidas de distensión y desarme propuestas por la CSCE hasta la fecha: la Conferencia sobre el arreglo pacífico de las diferencias y la Conferencia de Desarme en Europa. En la primera, celebrada en Atenas entre el 21 de marzo y el 30 de abril de 1984, los 35 Estados participantes de la CSCE solamente fueron capaces de consensuar un breve informe de muy escasa relevancia en el que apenas se precisaba “algún progreso” en el examen de un método generalmente aceptable para el arreglo pacífico de las disputas, sin precisar nada más al respecto.<sup>65</sup> Mucho más importantes fueron los resultados obtenidos en la segunda de las reuniones mencionadas, la Conferencia de Desarme en Europa, celebrada en Estocolmo entre el 17 de enero de 1984 y el 19 de septiembre de 1986, con un texto final que sí logró cumplir con el mandato previsto en Madrid, aprobando medidas concretas, pero militarmente significativas para fomentar la confianza y la seguridad en Europa.

---

<sup>65</sup> BLOED, Arie (ed.): *From Helsinki to Viena: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1990, pp. 19 y 105-107; e *Informe de la reunión de expertos representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, prevista por el Acta Final de la CSCE y el documento de clausura de la reunión de Madrid, a fin de proseguir, sobre la base del acta final, el examen de un método generalmente aceptable de arreglo de controversias por medios pacíficos encaminado a complementar los métodos existentes*, 30 de abril de 1984, pp. 1-2.

No obstante, y pese a ello, la bibliografía española ha ofrecido una atención mínima a la Conferencia de Estocolmo.<sup>66</sup> Es más, ni siquiera las memorias del propio Máximo Cajal, que trabajó como jefe de la delegación española durante el primer año de la reunión, recogen información acerca del papel que España pudo tener en dicho foro.<sup>67</sup> A nuestro modo de ver, las razones que justifican este desinterés vienen determinadas, fundamentalmente, por el hecho de que, España, tras la CSCE de Madrid, no fue capaz, pese al esfuerzo sincero de su delegación por conseguirlo, de continuar ejerciendo la misma influencia que, sobre el resto de Estados miembros, realizó en la capital española.

La plena adscripción al bloque occidental a partir de 1984/1986 –tras el anuncio del Decálogo y la celebración del referéndum sobre la OTAN–, la consideración de país periférico –en un contexto de Guerra Fría en el que los problemas de seguridad se centraban, casi exclusivamente, en Europa central– y la pérdida de su condición de país anfitrión, limitaron las posibilidades que España pudiera tener para incidir en la toma de decisiones de la CSCE y para seguir caracterizándose como un país occidental, pero con voluntad y capacidad para mediar entre los bloques. La tercera *follow-up* del Acta Final de Helsinki, la reunión de Viena, celebrada entre el 4 de noviembre de 1986 y el 19 de enero de 1989, no hizo sino reafirmar esta realidad, tal y como trataremos de evidenciar en las siguientes páginas.

---

<sup>66</sup> Uno de los pocos autores que, aunque de forma muy breve, ha estudiado este proceso, ha sido Francisco José Rodrigo Luelmo: RODRIGO LUELMO, Francisco José: “España y el proceso...”, pp. 4-5. De hecho, como se podrá observar a lo largo de las siguientes páginas, hemos tenido que recurrir mayoritariamente a bibliografía extranjera para abordar esta cuestión; bibliografía que, por otra parte, no siempre alude al papel de España en la reunión y que, en caso de hacerlo, siempre lo hace de forma muy tangencial.

<sup>67</sup> Máximo Cajal dedicó en sus memorias un capítulo completo a su etapa como cónsul en Nueva York y como embajador en Estocolmo, donde estuvo hasta comienzos de 1985, pero no se encuentra en él referencia alguna a la Conferencia de Desarme en Europa. CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Madrid, Tusquets Editores, 2010, pp. 113-129. Tampoco en las más de cuarenta entrevistas realizadas por el GhistRI a protagonistas de la época, se hace mención a la citada reunión, pese a que en las mismas, tanto entrevistadores como entrevistados, aluden en más de una ocasión a la CSCE y a diversos asuntos vinculados al desarme en Europa. Morán, en cambio, sí se refirió a esta cuestión en sus memorias, pero lo hizo para explicar otros asuntos, relacionados con la OTAN y la Comunidad Europea. MORÁN, Fernando: *España en...*, pp. 267-270. El siguiente fragmento da buena muestra de esto último: “Me traslado a Estocolmo donde permanecería del 16 al 18 de enero [de 1984]. Fue una estancia de mucho interés, no ya por el inicio de la misma Conferencia, sino porque me permitió obtener orientaciones decisivas en lo que se refería a la OTAN y a la Comunidad Europea”. *Ibidem*, p. 267.

## 2.1. La Conferencia de Desarme en Europa (1984-1986)

La Conferencia sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad en Europa –también conocida como Conferencia de Desarme en Europa (CDE) –, fue una reunión multilateral enmarcada dentro de la CSCE que se desarrolló en Estocolmo entre el 17 de enero de 1984 y el 19 de septiembre de 1986, con el objeto de consensuar medios prácticos con los que reducir el riesgo de convertir al Viejo Continente en el escenario accidental de un hipotético enfrentamiento militar entre las dos superpotencias. Para ello, los 35 Estados participantes se esforzaron por acordar Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad –MDFCS o CSBM, por sus siglas en inglés, *Confidence and Security Building Measures*– para hacer más transparente y previsible la conducta de sus respectivas actividades militares.

Por tanto, la CDE fue una conferencia política de ámbito regional/continental con unos objetivos limitados en materia de seguridad: sus aspiraciones no pasaban, ni por acotar los despliegues de fuerzas armadas, ni por reducir los efectivos de las mismas. La “única” pretensión de la Conferencia de Estocolmo fue abordar las causas inmediatas de la guerra, esto es, los posibles errores de cálculo o malentendidos –*miscalculations or misperceptions*– que, en un determinado momento, pudieran llegar a provocar el desencadenamiento de un conflicto internacional.<sup>68</sup>

No obstante, crisis como la de *Able Archer*, acaecida en el otoño de 1983 como consecuencia de la realización por parte de los ejércitos de la OTAN de un ejercicio militar que simulaba un conflicto nuclear con el Pacto de Varsovia y que fue interpretado desde Moscú como un ataque real,<sup>69</sup> evidenciaron la necesidad de profundizar en la regulación de los sistemas de información, notificación, observación y verificación de las actividades militares terrestres –y de las actividades aéreas y navales conectadas a esta–.

En todo caso, el desarrollo de estos objetivos no fue nada sencillo. En primer lugar, hay que tener en cuenta las enormes dificultades inherentes a cualquier intento por

---

<sup>68</sup> GOODBY, James E.: “U.S. View on Stockholm Conference”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 2, núm. 7, 1985, pp. 35-36; y MCDONAGH, Philip: “The Strengthening of Security in Europe: the Stockholm Conference, 1984-86”, *Irish Studies in International Affairs*, vol. 2, núm. 3, 1987, pp. 79-82.

<sup>69</sup> En torno a la crisis de *Able Archer*, véase: MIGLIUCCI, Dario, MARTÍNEZ LLISO, Ferran y BENECKE, Katharina: “La crisis Able Archer (1983): un caso ejemplar de *misperception*”, *Historia Actual Online*, núm. 42, 2017, pp. 23-34.

convenir medidas de desarme en Europa. Como dijera el principal representante de desarme de la extinta Sociedad de Naciones, Salvador de Madariaga: “Si se propusiera el desarme a los animales, el rinoceronte insistiría en que a todo el mundo debería permitírsele tener un cuerno; el león afirmaría que las garras son puramente defensivas; y el águila dudaría si sería inteligente incluir el poder aéreo en el esquema de reducciones”.<sup>70</sup> Precisamente, esto era lo que caracterizaba a Europa en aquellos años: las asimetrías en las posiciones geográficas y en las estrategias militares de cada Estado –superioridad soviética en número de tropas en el frente central, predominio aliado en equipos tecnológicamente avanzados, etc.–, obstaculizaban cualquier tentativa de consenso en el Viejo Continente.

Asimismo, a todo ello cabría añadir el hecho de que la CDE tuviera que desarrollarse en un contexto internacional especialmente complicado. En efecto, las relaciones Este-Oeste en materia de limitación de armamentos estaban, a finales de 1983, prácticamente rotas: la continuidad del estudio planteado por Ronald Reagan, en marzo de 1983, para construir un escudo que pudiera desviar desde el espacio los posibles misiles lanzados por la Unión Soviética en dirección a Estados Unidos –Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE)–; el derribo, el 1 de septiembre de ese mismo año, por parte de la URSS de un avión comercial surcoreano que llevaba a bordo a 269 personas; y, muy especialmente, el despliegue efectivo, el 23 de noviembre de 1983, de los primeros misiles *Pershing II* en Europa occidental, como consecuencia de la “doble decisión” adoptada por la OTAN a finales de 1979 –crisis de los “euromisiles”–, provocó la interrupción de las conversaciones sobre la limitación de los armamentos estratégicos –START–, la retirada soviética de la mesa de negociaciones sobre la eliminación de las fuerzas nucleares de alcance intermedio –INF– y el estancamiento de las negociaciones sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas –MBFR–.<sup>71</sup>

Fue, por tanto, en este difícil contexto en el que se inició, el 17 de enero de 1984, la CDE. Durante las doce sesiones y casi tres años que duró la reunión,<sup>72</sup> los 35 Estados participantes trataron de consensuar cuatro asuntos de especial relevancia para la mejora de la confianza y la seguridad en Europa: 1) un conjunto de medidas que limitaran el

---

<sup>70</sup> Visto en: MCDONAGH, Philip: “The Strengthening of Security...”, pp. 82-84.

<sup>71</sup> LEGAULT, Albert y FORTMANN, Michel: *Une diplomatie de l'espoir: le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, Les presses de l'Université Laval. Centre Québécois de Relations Internationales, 1989, pp. 541-549.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 543.

número de hombres implicados en los ejercicios militares; 2) un programa de intercambio de calendarios anuales de actividades militares notificables; 3) un sistema reforzado de medidas de notificación y observación de las actividades militares; y 4) un conjunto de medidas de verificación de tales actividades militares.

Tan pronto como comenzó la Conferencia, el bloque occidental presentó un primer paquete de propuestas ambicioso, pero realista, compuesto por seis medidas precisas, pragmáticas y militarmente significativas que habían sido discutidas por los países aliados durante más de tres años y que tenían, en los asuntos mencionados más arriba –excepción hecha del de las medidas limitativas–, su principal base discursiva.<sup>73</sup>

En todo caso, la homogeneidad y compactibilidad mostrada por la OTAN por medio de la rápida presentación de este paquete de medidas no evitó que, ya desde el principio, se evidenciaran diferencias entre: aquellos aliados que otorgaban a la citada reunión un valor secundario, defendiendo, principalmente, la necesidad de actuar como un grupo uniforme; y aquellos que sí creían que la CDE podía ser un acontecimiento importante para el devenir europeo, apostando por una mayor independencia en su toma de decisiones. Entre los primeros, podríamos destacar a Estados Unidos, que concebía la CDE como “un ejercicio de limitación de daños”,<sup>74</sup> al otorgar a esta última un menor peso que a otras conferencias de desarme que estaban en aquellos momentos en curso –como la Conferencia de Ginebra y, muy especialmente, las negociaciones MBFR, que sí se negociaban obligatoriamente bloque a bloque–. Mientras, la segunda corriente de opinión, liderada por la RFA, veía en la Conferencia de Estocolmo un foro decisivo para la discusión de los asuntos de seguridad europeos, vista, además, la situación de parálisis en la que se encontraban las negociaciones INF y START; de ahí que apostara por una mayor libertad de acción, para así poder defender más adecuadamente sus intereses nacionales.<sup>75</sup>

Por su parte, España, aun sin negar la importancia de consensuar las decisiones que pudieran tomar el conjunto de los aliados, se mostraba más favorable a este segundo

---

<sup>73</sup> Su contenido se puede encontrar en: *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VI). 14 May - 5 July 1985*, septiembre de 1985, CREST.

<sup>74</sup> MCDONAGH, Philip: “The Strengthening of Security...”, p. 89-90.

<sup>75</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VI). 14 May - 5 July 1985*, septiembre de 1985, CREST.

grupo, insistiendo en la diferencia negociadora entre el foro del MBFR y el de Estocolmo y en la necesidad de que cada Estado mantuviera su autonomía a la hora de adoptar su postura oficial.<sup>76</sup> No obstante, el hecho de que el foco de discusión principal se centrara en la frontera centroeuropea y no tanto en la franja mediterránea, impidió que los diferentes Gobiernos socialistas adoptaran una actitud más independiente, no llegando nunca a alejarse demasiado de la posición más unitaria de Estados Unidos, mostrando incluso, en ciertas ocasiones, su oposición a las posturas “excesivamente autónomas” de algunos países como la RFA.<sup>77</sup>

De todos modos, las desavenencias internas del bloque occidental siempre fueron menores en comparación con las mantenidas con el grupo de países comunistas. La presentación por parte de la Unión Soviética, el 8 de mayo de 1984, de un paquete de medidas para su aprobación por los Estados participantes en la CDE, evidencia esta afirmación.<sup>78</sup> En efecto, el conjunto de propuestas planteado por la Unión Soviética abordaba de forma imprecisa, restrictiva y tangencial lo que, por el mandato de Madrid, se exigía negociar a los países participantes en la CDE: la profundización de medidas de confianza adicionales a las adoptadas en Helsinki. Así, medidas de carácter declaratorio –es decir, ni militarmente significativas, ni susceptibles de verificación–, como la no utilización de las armas nucleares en primer lugar –*No First Use* (NFU)– o el no recurso a la fuerza,<sup>79</sup> constituyeron el núcleo de propuestas de la Unión Soviética.

En estas circunstancias, la negociación entró en una fase de bloqueo, ya que, tanto la OTAN como los NNA, se negaron a aceptar negociar unas medidas de contenido esencialmente político que podrían llevar, en última instancia, a la aprobación de un documento final que contuviera una simple declaración política, cuando lo que se buscaba con la CDE era, precisamente, proponer medidas técnicas y militares para que,

---

<sup>76</sup> Valoración de la tercera ronda de negociaciones de la CDE de Estocolmo (11 de septiembre-12 de octubre). Iniciación de la cuarta fase (6 noviembre -14 dic.), 20 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 309-G-62, Carpeta “S. Relaciones Internacionales. CSCE-PSD-Conferencia de desarme de Estocolmo (CDE) 1984-1986”.

<sup>77</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VII & CDE-VIII). 10 September - 18 October 1985*, febrero de 1986, CREST.

<sup>78</sup> La proposición soviética ha podido consultarse en: *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VI). 14 May - 5 July 1985*, septiembre de 1985, CREST.

<sup>79</sup> Acerca de los principios del Derecho Internacional sobre el no recurso a la fuerza y el *No First Use*, véase: MENDELSON, Jack: *NATO's Nuclear Weapons: The Rationale for 'No First Use'*, Washington DC, Arms Control Association, 1999, pp. 1-3; y GRAY, Christine: *International Law and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (3ª ed.).



finalmente, se pudiera consensuar un documento que incluyera medidas concretas, pero militarmente significativas y vinculantes.

Aun con todo, la oposición en bloque por parte del grupo de países occidentales a la proposición soviética, no evitó que esas dos corrientes de opinión y actuación en el seno de la OTAN que ya hemos mencionado más arriba, empezaran a divergir acerca de qué posición adoptar respecto a la Unión Soviética: si bien, como pretendía Estados Unidos, mantener sin cambios la postura inicialmente adoptada por la Alianza y negociar, exclusivamente, medidas técnicas y militares; o bien, como planteaba la RFA y otros países europeos, acercarse mínimamente a la posición más política de la Unión Soviética para intentar desbloquear así las negociaciones.

En este sentido, el Gobierno socialista, como ya hiciera en Madrid, donde trató de imponer una actitud conciliadora con los NNA y el bloque soviético para facilitar acuerdos, instruyó a su delegación para que: 1) promoviera la presentación de un nuevo documento aliado que, en esta ocasión, sí incorporara medidas que limitaran el número de hombres implicados en los ejercicios militares que pudiera realizar cualquiera de los países participantes en la CDE –medidas, por otra parte, que habían sido planteadas tanto por los NNA, como por el bloque soviético–; y 2) que mostrara su disposición a negociar propuestas de carácter político –el principio del no uso de la fuerza, principalmente–, siempre y cuando se tuviera en cuenta que el objetivo principal de la CDE debía ser la conclusión de medidas concretas de confianza militarmente significativas, vinculantes y verificables. En definitiva, tal y como señalara un informe interno realizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, “la delegación española ha evitado actitudes negativas e inflexibles, haciendo hincapié en la necesidad de acabar con el estancamiento en que se encuentra la CDE”.<sup>80</sup>

Finalmente, y fruto de las presiones realizadas por España y otros países atlánticos, la administración norteamericana accedió a mostrar una mayor flexibilidad que la manifestada hasta entonces y, el 4 de junio de 1984, en un discurso pronunciado por Ronald Reagan delante del Parlamento irlandés, el presidente estadounidense realizó una importante alusión a la CDE, afirmando que Estados Unidos no se opondría a una

---

<sup>80</sup> *Valoración de la tercera ronda de negociaciones de la CDE de Estocolmo (11 de septiembre-12 de octubre). Iniciación de la cuarta fase (6 noviembre -14 dic.), 20 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 309-G-62, Carpeta “S. Relaciones Internacionales. CSCE-PSD-Conferencia de desarme de Estocolmo (CDE) 1984-1986”.*

reafirmación del principio del no recurso a la fuerza, en tanto en cuanto esta fuera parte de un acuerdo global en el que predominaran unas MDFCS precisas y de carácter técnico y militar.<sup>81</sup> No obstante, casi un año después de tales declaraciones, y pese al esfuerzo mutuo por parte del bloque occidental y oriental por acercarse a las posiciones del otro,<sup>82</sup> las negociaciones siguieron estancadas.

En este contexto, se produjo la intervención de Felipe González, quien se encargó de inaugurar la sexta ronda de la CDE, celebrada el 14 de mayo de 1985. En su discurso, el presidente español subrayó la importancia de avanzar más rápidamente en la negociación y de alcanzar acuerdos de confianza recíproca más esperanzadores que los obtenidos hasta entonces para frenar la carrera armamentística. Para alcanzar este objetivo, González recordó la necesidad de consensuar medidas concretas y tangibles que beneficiaran a los intereses de todos los países miembros y que no decepcionaran a la opinión pública, afirmando que el documento presentado por la OTAN cumplía con todos estos requisitos.<sup>83</sup>

No obstante, pese a esta defensa de las medidas presentadas por la Alianza Atlántica, González remarcaba que ningún país, ni mucho menos ningún bloque, tenía el monopolio de la seguridad y que el acuerdo final debería estar basado en soluciones mutuas aceptables, fruto de una negociación en condiciones igualitarias que fuera más allá de las propias alianzas militares. Por todo ello, el jefe de Gobierno español se mostraba dispuesto a estudiar todas las proposiciones, haciendo mención específica a la propuesta del no recurso a la fuerza y a las medidas limitativas, sobre las que decía que España haría todos los esfuerzos posibles para que se incluyeran dentro del paquete de medidas definitivo. Por último, González subrayó el vínculo indivisible entre Europa, que consideraba el núcleo central de los intereses nacionales, y el Mediterráneo, Próximo Oriente y Latinoamérica.<sup>84</sup>

En resumen, con su intervención, Felipe González trató de evidenciar el interés de su Gobierno en la reunión. A nivel nacional, su discurso podría servir para escenificar el

---

<sup>81</sup> FIELDHOUSE, Richard (ed.): *Security at Sea: Naval Forces and Arms Control*, Oxford, Oxford University Press/SIPRI, 1990, p. 143.

<sup>82</sup> MCDONAGH, Philip: "The Strengthening of Security...", pp. 89-90; y GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruselas, Bruylant, 1989, pp. 172-173.

<sup>83</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VI). 14 May - 5 July 1985*, septiembre de 1985, CREST.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

cumplimiento de uno de los puntos del Decálogo –el octavo que, como vimos, hacía mención específica a la CDE–.<sup>85</sup> Mientras, a nivel internacional, su presencia en la capital sueca permitiría constatar la relevancia que España concedía a todo lo relativo a la seguridad europea. A su vez, el discurso del presidente serviría para reafirmar la posición española en la conferencia, donde trataba de repetir el modelo de actuación seguido durante la CSCE de Madrid,<sup>86</sup> mostrando a España como un país alineado con los intereses aliados y defensora de estos, pero, al mismo tiempo, empática con las preocupaciones de seguridad del resto de Estados miembros e inclinada a tratar de satisfacerlos en beneficio de la seguridad internacional.

Sin embargo, tal y como hemos podido observar, la pérdida de España de su condición de país anfitrión, le relegó a un lugar secundario dentro de la toma de decisiones de la CDE, por lo que las palabras de González no pueden ser consideradas más que simple retórica, hasta el punto de que países como Estados Unidos calificaran en sus informes internos a la intervención de González como una “perogrullada”.<sup>87</sup>

Es cierto que muchas de las líneas presentadas por Felipe González durante su intervención en la capital sueca habían sido defendidas por su delegación a lo largo de las diferentes reuniones organizadas por la Alianza Atlántica. De esta forma, España, junto con Francia, Noruega, la RFA, Países Bajos, Dinamarca, Bélgica, Italia y Grecia, había apostado por que la OTAN incluyera en sus propuestas medidas limitativas y el no recurso a la fuerza, frente a otros países como Canadá, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos, que consideraban que eran ideas a ser exploradas, pero que no tenían que ser planteadas específicamente en sus documentos de trabajo. Todo ello no fue óbice para que, al mismo tiempo, España rechazara algunas propuestas de consenso dentro de la OTAN, como la presentada en aquellos meses por Reino Unido, por

---

<sup>85</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, pp. 7069-7070.

<sup>86</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-XI & CDE-XII), 10 June - 18 July 1986, 19 August - 19 September 1986). Volume I*, noviembre de 1986, CREST.

<sup>87</sup> Concretamente, el informe norteamericano hablaba de “*all motherhood and apple paella*”. La expresión inglesa *motherhood and apple pie* –la introducción del término “paella” venía a reafirmar la referencia a España– es utilizada habitualmente para calificar un discurso o cualquier otro tipo de comunicación en el que se dicen obviedades, a menudo con carácter demagógico, sin presentar nada nuevo. Es por esta razón que, en esta ocasión, para hacer más comprensible la visión de Estados Unidos a este respecto, hemos optado por utilizar el vocablo español “perogrullada”, que la Real Academia Española define como “verdad o certeza que, por notoriamente sabida, es necedad o simpleza el decirlo”. *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VI). 14 May - 5 July 1985*, septiembre de 1985, CREST.

considerar que estas no defendían con suficiente fuerza algunos de los mandatos del documento inicialmente presentado por la Alianza.<sup>88</sup>

En definitiva, también a nivel práctico, España mostraba su compromiso con las medidas de la OTAN, al tiempo que defendía la necesidad de acceder a algunas de las peticiones del bloque soviético para llegar a un consenso que contentara a todos y que evitara, además, que los NNA acabaran por aproximarse más al Pacto de Varsovia que a la OTAN, por la falta de flexibilidad de esta última en la búsqueda de la conclusión de acuerdos comunes. Ahora bien, a diferencia de lo que sucediera en Madrid, España no logró erigirse como un país influyente, ni mucho menos como un miembro decisivo en el desarrollo de la reunión.

Así, mientras que en la capital española sí consiguió que algunas de sus propuestas –como la concerniente al terrorismo– se incorporaran dentro del texto final de la conferencia, o que algunas de sus acciones –como la desarrollada por González con su proyecto de mediación en junio de 1983– permitieran la continuidad de la reunión, en Estocolmo, su papel se vio limitado a tratar de influenciar, siempre con la ayuda de otros países, a aquellos socios más reticentes a flexibilizar su posición con respecto a lo propuesto por el bloque soviético. De este modo, algunas de sus declaraciones públicas relativas a la vinculación de la seguridad europea con el Mediterráneo, Próximo Oriente y Latinoamérica, quedaron en papel mojado, dado que, mientras que otros países, como Malta, hicieron de ello –asociación entre la seguridad europea y el Mediterráneo– un elemento ineludible para su aprobación del texto final, España no incidió de manera especial en estas cuestiones durante las negociaciones. Así pues, el alcance de la intervención de Felipe González –la única realizada, por otra parte, por un jefe de Gobierno en el seno de la CDE, a excepción de la efectuada por el anfitrión, Olof Palme–,<sup>89</sup> fue más simbólica que eficaz.

Es más, no fue hasta el 15 de noviembre de 1985, cuando los NNA, aprovechando la actitud más conciliadora por parte de la Unión Soviética –como consecuencia, en buena medida, del nombramiento, en marzo de ese año, de Mijaíl Gorbachov como secretario

---

<sup>88</sup> *Ibidem*; y *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VII & CDE-VIII). 10 September - 18 October 1985, 5 November - 20 December 1985. Volume II*, febrero de 1986, CREST.

<sup>89</sup> RODRIGO LUELMO, Francisco José: “España y el proceso...”, p. 5.

general del PCUS—, presentaran un proyecto que aspiraba a ejercer como base para la redacción del texto final.<sup>90</sup> La propuesta de los NNA se caracterizaba por su proximidad conceptual a los dos proyectos presentados por la OTAN en 1984 y 1985,<sup>91</sup> aunque apostaba por considerar la verificación como un asunto dentro de la dimensión de la observación —y no como un elemento con una dinámica propia, como proponía el bloque occidental— y defendía la inclusión de medidas limitativas, en un acercamiento a las demandas del bloque comunista.

El bloque occidental, de la mano del propio José Manuel Allendesalazar, embajador en Estocolmo y jefe de la delegación española en la CDE desde comienzos de 1985, anunció, el 9 de diciembre de 1985, su inclinación a que el documento de los NNA valiera como base para la redacción del texto final; de ahí que la novena sesión de la reunión, celebrada entre el 28 de enero y el 14 de marzo de 1986, sirviera como punto de partida para comenzar a negociar lo que, finalmente, se incorporó en el texto de clausura de la CDE.<sup>92</sup>

No obstante, la Unión Soviética continuó mostrando su rechazo a aceptar la totalidad de las propuestas planteadas por los NNA, especialmente como consecuencia del principio de verificación, que siguió considerando como un modo de espionaje encubierto. La OTAN, por su parte, insistió en el carácter ineludible de tal medida, al considerar que la aprobación de un paquete de MDFCS que no hiciera referencia a la inspección *in situ* carecería de todo sentido.

En todo caso, desde algunas de las delegaciones del bloque occidental, se empezó a plantear la posibilidad de realizar una aproximación a la Unión Soviética, flexibilizando las medidas inicialmente planteadas a este respecto.<sup>93</sup> Entre ellas, podemos destacar a la española. En julio de 1986, el embajador español en Estocolmo trató de convencer al

---

<sup>90</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-XI & CDE-XII), 10 June - 18 July 1986, 19 August - 19 September 1986). Volume I*, noviembre de 1986, CREST.

<sup>91</sup> En torno a ambos paquetes de propuestas, véase: *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VI). 14 May - 5 July 1985*, septiembre de 1985, CREST; y GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente...*, pp. 167-169.

<sup>92</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-VII & CDE-VIII). 10 September - 18 October 1985, 5 November - 20 December 1985. Volume II*, febrero de 1986, CREST.

<sup>93</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-XI & CDE-XII), 10 June - 18 July 1986, 19 August - 19 September 1986). Volume II*, noviembre de 1986, CREST.

Pacto de Varsovia de que las inspecciones se harían en condiciones igualitarias para todos los países participantes, por lo que estas no podrían ser utilizadas con fines de espionaje. Asimismo, trató de suavizar los términos de la verificación propuestos por la OTAN, sugiriendo: 1) el establecimiento de un límite numérico de verificaciones; 2) la definición de las circunstancias en las que dichas inspecciones pudieran ser realizadas, para que estas se efectuaran en contextos muy concretos y excepcionales; y 3) la consideración de la verificación *in situ* como una cuestión “multilateral y neutral”, que no se viera influida por las alianzas militares.<sup>94</sup>

La declaración de Allendesalazar fue muy importante por varias razones: porque, por un lado, y casi por primera vez, uno de los países del bloque occidental mostraba públicamente su flexibilidad en este sentido, tratando así de aproximarse a la postura soviética; y, por el otro, porque la sustancia de la declaración se producía de manera unilateral, sin tener en cuenta el *caucus* o consenso aliado.<sup>95</sup> Esta decisión resultó bastante acertada para el adecuado desarrollo de la reunión, ya que países del bloque de los NNA, como Suecia y Yugoslavia, e incluso la propia Unión Soviética, acogieron favorablemente la propuesta española. Sin embargo, nuevamente, y pese a sus esfuerzos, la capacidad de influencia de España en la reunión se puso en entredicho, pues, en esta ocasión, fue Estados Unidos quien se negó a rebajar las condiciones de verificación que había planteado la OTAN en 1985,<sup>96</sup> obligando, finalmente, a que, el 19 de agosto de 1986, la Unión Soviética aceptara el principio de verificación propuesto inicialmente por la Alianza Atlántica –y descartando, por tanto, el planteado posteriormente por la delegación española–.

De esta forma, el 18 de septiembre de ese mismo año, se acabaron de cerrar los últimos flecos que impedían la definitiva conclusión del acuerdo, produciéndose la

---

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> 1) Cada país miembro de la CDE tendrá la obligación de aceptar hasta dos inspecciones por cada año civil, que no durarán más de 48 horas cada una y que afectarán a todas las medidas de confianza y seguridad que puedan ser aprobadas en un hipotético documento final –a excepción de zonas restringidas, tales como bases y canteras navales, guarniciones, aeródromos militares, polígonos de tiro, centros de investigación o producción para la defensa nacional, barcos de guerra, vehículos o aeronaves militares–; 2) el procedimiento de inspección se realizará vía terrestre y/o aérea y el Estado demandado deberá aceptar tal solicitud en un plazo máximo de 24 a 36 horas, encargándose este último, además, de ofrecer a los inspectores todas las facilidades necesarias en materia de transporte, apoyo logístico, telecomunicaciones, etc.; y 3) una vez concluida la inspección, el equipo de verificación, compuesto por un máximo de cuatro inspectores, deberá emitir un informe para ser entregado al resto de países miembros de la CDE para que, en última instancia, estos emitan una valoración sobre el mismo. GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente...*, pp. 167-169.

firma del documento de clausura al día siguiente, que contuvo una declaración política sobre la amenaza o el uso de la fuerza y cinco medidas de carácter militar: 1) medidas de notificación, cuyos términos fueron ampliados con respecto a los establecidos previamente en Helsinki;<sup>97</sup> 2) medidas de observación, que sustituyeron las fórmulas más vagas del Acta Final de Helsinki por disposiciones concretas, tal y como había demandado el bloque occidental;<sup>98</sup> 3) medidas de información, con el establecimiento de un calendario anual, en el que todos los Estados participantes de la CDE deberían, en adelante, anotar sus actividades militares previstas para el siguiente año civil;<sup>99</sup> 4) medidas limitativas, que prohibieron las actividades militares que comportaran la utilización de más de 40.000 hombres;<sup>100</sup> y, sobre todo, 5) medidas de verificación, el apartado más novedoso y significativo del texto final de la CDE, al ser la primera vez que el bloque oriental aceptó un documento que contuviese medidas de carácter obligatorio, relativas a la inspección *in situ* de algunas de sus actividades militares.<sup>101</sup>

En conclusión, a nivel general, la Conferencia de Desarme de Europa podría ser considerada como un éxito considerable, ya que consiguió cumplir con el mandato previsto en Madrid, aprobando medidas concretas, pero militarmente significativas: por un lado, logró profundizar las medidas de confianza ya previstas en el Acta Final de Helsinki –régimen de notificación y observación–, y por el otro, consiguió incorporar nuevas propuestas, tales como el establecimiento de un calendario anual, la aprobación de medidas limitativas y, muy especialmente, la constitución de un régimen de verificación mediante inspecciones *in situ*.

---

<sup>97</sup> El plazo de notificación previa se fijó en 42 días, frente a los 21 días acordado en Helsinki; el umbral para la notificación se fijó en 13.000 personas –o 300 carros de combate– y no en 25.000, tal y como se precisaba en 1975; y, además, se incluyó, en esta ocasión, un cuestionario detallado a ser completado cada vez que un Estado participante de la CSCE quisiera efectuar una maniobra o movimiento susceptible de ser notificado. *Documento de la Conferencia de Estocolmo. Sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad sobre desarme en Europa convocada de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, 19 de septiembre de 1986, pp. 44-47.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, pp. 47-50.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, pp. 50-51.

<sup>100</sup> *Ibíd.*, p. 51.

<sup>101</sup> Estados Unidos y la Unión Soviética, en los acuerdos SALT I (1972) y SALT II (1979), ya habían aceptado el principio de verificación *in situ*, pero fue en esta ocasión la primera vez que este se aprobaba a nivel multilateral. De esta forma, en el caso de que un país tuviese dudas acerca de la adecuación de las actividades militares efectuadas por otro Estado participante en torno al régimen de las MDFCS, tendría, en adelante, el derecho de solicitar una inspección sobre el territorio del país demandado, pudiendo entrar en el mismo 36 horas más tarde del envío de la petición con hasta cuatro inspectores para que, con sus propios medios –“medios técnicos nacionales”–, pudiera verificar el cumplimiento de la actividad militar investigada con respecto al Derecho Internacional. Todos los Estados participantes tendrían, además, el derecho de efectuar hasta tres inspecciones en otro país, siempre y cuando este no perteneciera al mismo bloque militar. *Ibíd.*, pp. 51-55.

Sin duda, todas estas medidas contribuyeron a mejorar el clima internacional y a reforzar la seguridad en Europa. Es más, creemos que la aprobación de las medidas de confianza relatadas fue decisiva en la conclusión de los distintos Tratados de desarme firmados a partir de 1987. Así, si en diciembre de 1987 la Unión Soviética y los Estados Unidos firmaban el Tratado INF –eliminación de los misiles balísticos y de crucero nucleares o convencionales con rango intermedio–, en 1989 concluía la CSCE de Viena y se iniciaban las negociaciones para el control de los armamentos convencionales –las, hasta entonces, denominadas negociaciones MBFR–, que desembocaron, al año siguiente, en la firma del Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa.

En el caso particular de España, los resultados también podrían ser considerados como positivos, si bien se pueden percibir en ellos evidentes sombras. Entre los elementos destacables, cabría remarcar, en primer lugar, que la feliz conclusión de la reunión de Estocolmo reafirmó los logros de la CSCE de Madrid, ya que la primera había nacido de una iniciativa planteada en el foro celebrado en la capital española.<sup>102</sup> Asimismo, la CDE podría contribuir a justificar el discurso socialista en torno al Decálogo de seguridad y el cumplimiento del mismo, puesto que la Conferencia de Estocolmo estaba explicitada en el octavo punto, referente a la necesidad de fortalecer la política española de desarme.

Ahora bien, resulta más discutible pensar que la CDE tuviera un impacto real sobre los intereses nacionales de seguridad y los intereses particulares del Gobierno. El texto final de Estocolmo fue especialmente beneficioso para aquellos Estados que, como la RFA, Yugoslavia, Turquía, Finlandia, etc., compartían frontera con países de bloques opuestos. No obstante, en el caso de España, el impacto de la CDE sobre la seguridad nacional fue más simbólico que real, dado que su principal amenaza –el Norte de África–, apenas se vio reflejada de una manera muy general en las escasas alusiones que, en el texto de la CDE, se hicieron en torno al Mediterráneo.

De igual modo, creemos que la reunión de Estocolmo no supuso un elemento importante en el intento socialista por evitar que la opinión pública viera, en el referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, un asunto referente, exclusivamente, al binomio OTAN sí, OTAN no. Es más, las escasas noticias recogidas por los diferentes medios de comunicación acerca de la evolución de la conferencia y la

---

<sup>102</sup> RODRIGO LUELMO, Francisco José: “España y el proceso...”, pp. 4-5.



participación de España en la misma –más allá de noticias generalistas en el momento de apertura y cierre de la conferencia–,<sup>103</sup> así como las muy puntuales referencias ya aludidas al comienzo de este apartado de los protagonistas españoles de aquella reunión en las distintas memorias y entrevistas publicadas posteriormente, evidencian, tanto el carácter secundario conferido a la reunión por parte de los diferentes Ejecutivos de González, como sus limitaciones a la hora de influir decisivamente en el devenir de la misma y, en consecuencia, para que esta pudiera erigirse como un elemento de peso con el que equilibrar la apuesta atlantista del Gobierno.

Con respecto a esto último, es necesario señalar que, ya al comienzo de la conferencia, la delegación española reconoció que “España puede desempeñar un papel en esta conferencia. Un papel desde luego discreto y de conciliación, respaldando los intereses de la OTAN, pero tratando de influir en el otro lado”.<sup>104</sup> Es decir, el Gobierno del PSOE, aun siendo consciente de sus limitaciones, trató de repetir en Estocolmo el exitoso modelo aplicado en Madrid, intentando actuar como un Estado claramente alineado al bloque occidental, pero suficientemente autónomo e independiente como para tomar decisiones propias que facilitasen el correcto desarrollo del foro y erigirse así como un actor relevante.

No obstante, hemos podido comprobar cómo las circunstancias y el contexto de Madrid no fue el mismo que el de Estocolmo: España ya era visto como un miembro más o menos consolidado dentro de la OTAN y los distintos Gobiernos socialistas ya habían demostrado que su política de seguridad estaba claramente vinculada a la de Occidente, por lo que se confiaba en que este no tomara ninguna decisión que pudiera afectar mínimamente a los intereses aliados. Pero, sobre todo, la delegación española ya no actuó en la capital sueca como anfitriona, por lo que su capacidad como país mediador disminuyó notablemente; de ahí que Estados Unidos se refiriera en alguna ocasión en alguno de sus informes internos a España como un Estado más dentro de los

---

<sup>103</sup> SANDRU, Vasile: “Ante la conferencia de Estocolmo”, *El País*, 11 de enero de 1984; “Estocolmo se convierte en la capital del desarme europeo”, *El País*, 15 de enero de 1984; CAÑO, Antonio: “Los 35 países reunidos desde hoy en Suecia pretenden frenar el rearme militar de Europa”, *El País*, 17 de enero de 1984; MORENO, Ricardo: “Una concesión soviética mejora las perspectivas de acuerdo en la Conferencia de Desarme”, *El País*, 21 de agosto de 1986; MORENO, Ricardo: “La Conferencia de Desarme en Europa mantiene parados sus relojes”, *El País*, 21 de septiembre de 1986; MORENO, Ricardo: “Europa gana en Estocolmo”, *El País*, 23 de septiembre de 1986; y SCHORI, Pierre: “El acuerdo de Estocolmo”, *El País*, 3 de octubre de 1986.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

“WETS”, esto es, aquellos países que, como Dinamarca, Países Bajos o Noruega, tenían una incidencia menor dentro de la OTAN.<sup>105</sup>

En resumen, en Estocolmo, España consolidó su consideración como un país creíble a los ojos de Occidente, pero con un espíritu conciliador y mediador, aunque perdió gran parte de la autonomía –y, consiguientemente, de la influencia– que había tenido en anteriores reuniones de la CSCE, especialmente en Madrid.

## 2.2. La CSCE de Viena (1986-1989)

Desarrollada en Viena a lo largo de los años 1986 y 1989, sus protagonistas no dudaron en calificar a la que, a la postre, se convirtió en la tercera reunión de seguimiento de la CSCE, como el encuentro más exitoso de los celebrados hasta entonces.<sup>106</sup> En efecto, como veremos, la CSCE de Viena obtuvo unos resultados que, a mediados de la década de los ochenta, se consideraban inalcanzables: se dio continuidad a lo logrado en la CDE de Estocolmo; se reforzó la voluntad de proteger el medio ambiente; se insistió en la importancia de la franja mediterránea en el marco de la seguridad europea, etc. Pero, en cualquier caso, el mayor éxito cosechado por los 35 Estados participantes en el foro celebrado en la capital austriaca, fue el concerniente a la promoción y defensa de los derechos humanos, consensuándose medidas vinculantes referentes a una mayor libertad informativa, de movimiento, de expresión, etc.

Todo esto no se pudo haber conseguido sin un contexto internacional –previo al inicio de la conferencia– especialmente favorable, que se puede explicar por tres factores políticos, estrechamente relacionados entre sí: el éxito de la CDE; la mejora de las relaciones americano-soviéticas, gracias, sobre todo, a la cumbre de Reikiavik del 11-12 de octubre de 1986; y la nueva dinámica en materia de política interior y exterior por parte de la Unión Soviética tras la llegada al poder de Gorbachov.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> *Soviet Bloc and Neutral/Nonaligned Country Statements at the CSCE Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (CDE) (CDE-IX & CDE-X), 28 January - 14 March 1986, 15 April - 25 May 1986, Volume II*, junio de 1986, CREST.

<sup>106</sup> Así, por ejemplo, lo calificó la comisión norteamericana sobre seguridad y cooperación en Europa en uno de los informes elaborados al respecto poco después de la conclusión de la reunión. *The Vienna CSCE Follow-up Meeting*, enero de 1990, Library of Pennsylvania State University (en adelante LPSU), Carpeta “101<sup>st</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session. House of Representatives. CSCE 101-1-2”.

<sup>107</sup> GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente...*, pp. 32-33.

En este contexto, se explica por qué, a diferencia de lo ocurrido en Madrid, la sesión preparatoria se ajustó a las dos semanas previstas inicialmente –23 de septiembre al 6 de octubre de 1986– y por qué esta logró anticipar lo que, a lo largo del encuentro, se convirtió en una realidad: la desaparición de temas tabúes. En efecto, la CSCE de Viena se erigió en el primer encuentro de estas características que abordó abierta y críticamente la cuestión de los derechos humanos. Helsinki, Belgrado y Madrid centraron sus debates en asuntos de seguridad internacional, ya que el bloque del Este se opuso reiteradamente a cualquier intento de Occidente y de los NNA por tratar la dimensión humana del foro. Sin embargo, el nuevo contexto internacional favoreció que el grueso de la reunión se focalizara en los derechos humanos, elevando la categoría de la reunión a unos niveles jamás experimentados hasta entonces.

Consiguientemente, las cuestiones referentes a la seguridad europea ocuparon, en esta ocasión, un lugar secundario, lo que hace que, para nuestro objeto de estudio, Viena no se convierta en un acontecimiento decisivo para la comprensión del marco general en el que se estableció la política de seguridad española. Sin embargo, su análisis resulta necesario para poder evaluar en mejores condiciones la evolución de la participación de España en la CSCE durante la década de los ochenta. En la capital austriaca, como en anteriores reuniones, la delegación española mostró su voluntad por influir en los resultados obtenidos, aunque ya dentro de un marco de acción limitado, similar al adoptado en Estocolmo.

El distendido ambiente observado durante la sesión preparatoria, se prolongó una vez inaugurada oficialmente la CSCE de Viena, el 4 de noviembre de 1986, presentándose, durante los meses siguientes, hasta 160 propuestas de muy diversa índole.<sup>108</sup> Así, mientras que el bloque del Este –y más concretamente, la Unión Soviética–, centró sus proposiciones en cuestiones de carácter militar, tratando de dar continuidad a lo acordado en Estocolmo, los países occidentales focalizaron sus propuestas en los derechos humanos, intentando, de este modo, aprovechar la predisposición mostrada en este terreno por Gorbachov.<sup>109</sup>

En cualquier caso, y como ya sucediera en anteriores reuniones, el bloque occidental se dividió claramente en dos grupos: por un lado, países como Estados Unidos, Reino

---

<sup>108</sup> *The Vienna CSCE Follow-up Meeting*, enero de 1990, LPSU, Carpeta “101<sup>st</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session. House of Representatives. CSCE 101-1-2”.

<sup>109</sup> CSCE, 4 de julio de 1990, CADLC, Caja 5877, Carpeta “Organisations internationales. CSCE”.

Unido y Canadá, adoptaron una actitud especialmente combativa con los países de Europa del Este, pese a la existencia de un contexto más propicio para el entendimiento mutuo; y, por el otro, Francia y la RFA, aunque no dejaron de reprender la actuación soviética en su país y en el exterior, se mostraron mucho más flexibles ante las medidas propugnadas por la OTAN –y en menor medida, por la CEE– y las defendidas por el Pacto de Varsovia.<sup>110</sup>

España, por su parte, fue coherente con la posición adquirida en anteriores encuentros y trató de continuar ejerciendo como mediador, dentro de su condición de país miembro del bloque occidental, sin descuidar, eso sí, aquellos asuntos que más pudieran beneficiar a sus intereses nacionales. De esta forma, se entiende que entre las proposiciones principales –*flagship proposals*– planteadas en la conferencia,<sup>111</sup> se encontrara la posibilidad de celebrar, en Palma de Mallorca, una reunión sobre los ecosistemas en el Mediterráneo. Por medio de la misma, y a través de la aplicación de un concepto de seguridad amplio, que no abordara la estabilidad en la región desde un punto de vista exclusivamente militar, se pretendía realzar la importancia que, para Europa, debía tener la franja mediterránea.<sup>112</sup>

La intervención, en enero de 1987, del jefe de la delegación española en Viena, el embajador Javier Villacieros, vino a confirmar lo que, a nivel práctico, defendió España a lo largo de la reunión: por un lado, su compromiso con el proceso de la CSCE, demostrando el cumplimiento por parte de su país de los mandatos anteriores y exigiendo –especialmente a la Unión Soviética– el acatamiento de los mismos; pero, por el otro, dando muestras de una gran flexibilidad en lo que a la obtención de un acuerdo entre el bloque occidental y oriental se refiere, destacando el cambio de actitud de la Unión Soviética en la reunión y reafirmando su predisposición a aceptar gran parte de sus propuestas. Asimismo, Villacieros insistió en la importancia que debía jugar el Mediterráneo en la consecución de una mayor estabilidad en Europa, tratando así que los Estados participantes no pusieran el foco exclusivamente sobre Europa central, al ser

---

<sup>110</sup> GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente...*, p. 34.

<sup>111</sup> CSCE Vienne. *Propositions de suivi et flagship proposals*, 10 de junio de 1988, CADLC, Caja 5874, “CSCE de Vienne”.

<sup>112</sup> CSCE, 23 de diciembre de 1986, CADLC, Caja 6172, Carpeta “Politique étrangère. Réunion CSCE de Vienne. Notes du département”; BASTIDE: *CSCE/Désarmement. Dixième réunion du groupe forain (25 mai)*, 25 de mayo de 1987, CADLC, Caja 6168, Carpeta “Politique étrangère. CSCE de Vienne”; y DESAZARS: *CSCE - Réunion de Vienne - Méditerranée*, 9 de marzo de 1988, CADLC, Caja 6164, Carpeta “Réunion de Vienne”.

este un elemento que, como hemos visto, limitaba, en mucho, la capacidad española de influir en la conferencia.<sup>113</sup>

El buen ambiente percibido durante el desarrollo de los primeros meses de la conferencia, comenzó a tornarse hacia un clima de crispación cuando, llegados a 1988, los avances producidos continuaron siendo mínimos.<sup>114</sup> En estas circunstancias, y como ya ocurriera en anteriores encuentros de la CSCE, los NNA volvieron a erigirse en protagonistas de la reunión al intentar acabar con la parálisis de las negociaciones. Así, el 13 de mayo de 1988, el bloque de los países Neutrales y No Alineados presentaron un primer borrador del documento de clausura –WT.137– con el que, tras las matizaciones introducidas en enero de 1989 –WT.137 Revisado–, trató de equilibrar las principales demandas occidentales –concernientes a asuntos de derechos humanos y libertades fundamentales–; las exigencias de los NNA –por ejemplo, en lo referente a la convocatoria de una conferencia de desarme convencional en Europa–; y las propuestas del bloque oriental –celebración de una conferencia sobre la protección del medio ambiente en Bulgaria, convocatoria de una reunión sobre el patrimonio cultural en Polonia, constitución de un foro sobre derechos humanos en Moscú, etc.–.<sup>115</sup>

De esta manera, se consiguieron desbloquear los principales disensos existentes y, el 14 de enero de 1989, los NNA presentaron la tercera y última versión del WT.137, que fue adoptada al día siguiente por los 35 Estados participantes como el texto de clausura de la CSCE de Viena. El citado documento se dividió en siete partes –más once anexos–: 1) un preámbulo que introdujo, por primera vez, expresiones de un marcado carácter simbólico, al aludirse a las “graves violaciones” de “cuestiones relacionadas con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”; 2) un apartado dedicado a la seguridad en Europa, que evaluaba positivamente lo conseguido en la CDE de Estocolmo y que anunciaba la celebración de dos reuniones más: una para profundizar las medidas de confianza adoptadas en la capital sueca y otra para negociar el desarme de las fuerzas convencionales en Europa; 3) una sección centrada en la cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología y medio ambiente, que

---

<sup>113</sup> BASTIDE: *CSCE. Réunion du conseil avec des chefs de délégation à la conférence de Vienne*, 23 de enero de 1987, CADLC, Caja 6169, Carpeta “Désarmement, CSCE de Vienne”; e *Intervention de Javier Villaceros à la réunion plénière*, 27 janvier 1987, CADLC, Caja 5874, “CSCE de Vienne”.

<sup>114</sup> *Notes préparées à l’occasion de la visite du ministre à Vienne*, 28 de marzo de 1988, CADLC, Caja 5874, Carpeta “CSCE de Vienne”.

<sup>115</sup> *The Vienna CSCE Follow-up Meeting*, enero de 1990, LPSU, Carpeta “101<sup>st</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session. House of Representatives. CSCE 101-1-2”.

consiguió incorporar las demandas occidentales que perseguían favorecer la libertad de movimiento, de expresión y de educación; 4) una parte que abordó –muy escasamente, eso sí– los asuntos concernientes a la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo y cuya novedad más importante fue la introducción de la convocatoria, para el otoño de 1990, de una reunión sobre el Mediterráneo en Palma de Mallorca; 5) un apartado que abogaba por la cooperación en el campo humanitario y que incidió en la libertad de movimiento, de circulación de la información y la promoción de la cultura y la educación; 6) una sección –de nuevo cuño– dedicada a la dimensión humana de la CSCE, por la que los Estados participantes se comprometían a favorecer la cooperación bilateral y multilateral sobre derechos humanos, especificando la celebración de tres reuniones –París (1989), Copenhague (1990) y Moscú (1991)– sobre estos asuntos; y 7) un apartado por el que se aseguraba la continuidad del proceso de la CSCE, aprobándose la celebración de hasta once reuniones dentro del marco de la CSCE a lo largo de los años 1989 a 1991.<sup>116</sup>

El texto final de Viena puede ser considerado como un éxito, especialmente en lo relativo al campo de los derechos humanos. Con un lenguaje operativo, específico y vinculante, el documento de clausura supuso una clara mejora de un ámbito, hasta entonces, muy escasamente desarrollado por la CSCE.<sup>117</sup> De hecho, el propio Javier Villaceros señaló en unas declaraciones realizadas a *El País* que “los resultados que contiene este documento eran impensables hace 26 meses, cuando comenzó la

---

<sup>116</sup> Las actividades “post-Viena” aprobadas fueron: 1) conferencia sobre medidas de creación de confianza y seguridad en Europa –a celebrar en Viena a partir del 9 de marzo de 1989–; 2) foro de información –a celebrar en Londres entre el 18 de abril y el 12 de mayo de 1989–; 3) primera reunión sobre la dimensión humana de la CSCE –a celebrar en París entre el 30 de mayo y el 23 de junio de 1989–; 4) reunión sobre la protección del medio ambiente –a celebrar en Sofía del 16 de octubre al 3 de noviembre de 1989–; 5) conferencia económica –a celebrar en Bonn del 19 de marzo al 11 de abril de 1990–; 6) segunda reunión sobre la dimensión humana de la CSCE –a celebrar en Copenhague del 5 de junio al 29 de junio de 1990–; 7) reunión sobre el Mediterráneo –a celebrar en Palma de Mallorca del 24 de septiembre al 19 de octubre de 1990–; 8) reunión sobre el acuerdo pacífico de las diferencias –a celebrar en La Valeta del 15 de junio al 8 de febrero de 1991–; 9) simposio sobre el patrimonio cultural –a celebrar en Cracovia del 28 de mayo al 7 de junio de 1991–; 10) tercera reunión sobre la dimensión humana de la CSCE –a celebrar en Moscú del 10 de septiembre al 4 de octubre de 1991–. Además, el documento final especificaba la celebración en Viena de una conferencia dentro del marco de la CSCE en la que se negociara sobre las fuerzas convencionales en Europa y que debería empezar a partir del 9 de marzo de 1989. *Documento de clausura de la Reunión de Viena de 1986 de los representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la conferencia*, 15 de enero de 1989, pp. 2-85.

<sup>117</sup> *The Vienna CSCE Follow-up Meeting*, enero de 1990, LPSU, Carpeta “101<sup>st</sup> Congress 2<sup>nd</sup> Session. House of Representatives. CSCE 101-1-2”.

negociación. Ha habido un gran salto cualitativo en lo que se refiere a los compromisos sobre derechos humanos. Es este el gran éxito de la Conferencia de Viena”.<sup>118</sup>

Asimismo, y desde un punto de vista nacional, el Gobierno socialista también podía estar satisfecho con lo logrado en Viena. A pesar de su limitada capacidad de influencia, la delegación española consiguió que el texto final precisara la convocatoria, en Palma de Mallorca, de una reunión sobre los ecosistemas en el Mediterráneo. De esta manera, junto con otras iniciativas, como la promovida en 1989 con Italia en el seno de la CEE para celebrar una Conferencia de Cooperación y Seguridad en el Mediterráneo (CSCM), España dio los primeros pasos para erigirse, ya durante la década de los noventa y en un contexto completamente diferente, en un actor relevante en todo lo concerniente a la cooperación y la seguridad en la región,<sup>119</sup> encontrando, de esta manera, nuevas vías a través de las que poder influir en el contexto internacional y defender sus intereses nacionales, en vista de las dificultades para hacerlo de una forma destacada en foros como el de la CSCE.

---

<sup>118</sup> TERTSCH, Hermann: “España destaca como mayor éxito el acuerdo sobre derechos humanos”, *El País*, 18 de enero de 1989.

<sup>119</sup> Acerca de la política exterior y de seguridad del Gobierno socialista en el Mediterráneo, véase, por ejemplo: BARBÉ, Esther: “Espagne. Un redécouverte de la Méditerranée”, *Confluences Méditerranées*, núm. 2, 1991-1992, pp. 62-76 ; GILLESPIE, Richard: *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Londres, MacMillan Press, 2000; SUEIRO SEOANE, Susana: “La política mediterránea”, *Ayer*, núm. 49, 2001, pp. 185-202; HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurelia (eds.): *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel, 2009; NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011; NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La política exterior española en la era socialista (1982-1996): el “giro mediterráneo””, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 333-365; o NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “Domesticar la incertidumbre: España, la seguridad y el diálogo euromediterráneo”, en AZCONA PASTOR, José Manuel, TORREGROSA CARMONA, Juan Francisco y RE, Matteo (eds.): *Guerra y paz: la sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 499-520.





## CAPÍTULO XI

# LA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS EN MATERIA DESNUCLEARIZACIÓN Y NO PROLIFERACIÓN Y SU ACTITUD ANTE LAS NACIONES UNIDAS Y OTROS FOROS DE DISTENSIÓN Y DESARME

### 1.- EL LARGO PROCESO DE ADHESIÓN DE ESPAÑA AL TNP (1968-1987)

#### 1.1. España y el TNP durante el franquismo y los primeros Gobiernos de la democracia (1968-1982)

Como bien es sabido, uno de los grandes esfuerzos realizados por parte de la comunidad internacional durante la Guerra Fría, fue el de limitar la extensión global de las armas de destrucción masiva; esfuerzos que se concretaron en julio de 1968 por medio de la promulgación del Tratado de No Proliferación nuclear (TNP), un acuerdo que busca restringir la propagación de las armas nucleares existentes, favorecer su desarme y potenciar el uso pacífico de la energía nuclear.<sup>1</sup>

La rápida firma del Tratado por la práctica totalidad de los Estados occidentales, así como los apoyos que, de forma más o menos continuada, dieron a España la propia comunidad internacional, el Parlamento, los medios de comunicación y la opinión pública para que las autoridades nacionales adhirieran al mencionado país al TNP, no fueron suficientes para que España se incorporara al Tratado; acción que, de hecho, no se completó hasta febrero de 1987, casi veinte años más tarde desde que, en julio de 1968, el TNP se abriera a su firma. Para entender las reticencias de adherirse al TNP, en gran medida compartidas por los distintos Gobiernos franquistas y democráticos, hemos

---

<sup>1</sup> La bibliografía en torno al Tratado de No Proliferación es amplísima. Algunos de los ejemplos más reseñables podrían ser: IBRAHIM SHAKER, Mohamed: *The nuclear non-proliferation treaty: origin and implementation, 1959-1979*, Ginebra, University Geneva (Tesis Doctoral), 1980; PIGRAU I SOLÉ, Antoni: *El régimen de no proliferación de las armas nucleares*, Madrid, McGraw-Hill, 1997; o, más recientemente, BELLANY, Ian, BLACKER, Coit D. y GALLACHER, Joseph: *Nuclear Non-Proliferation Treaty*, Londres, Routledge, 2016.

de retrotraernos hasta los orígenes de la experimentación nuclear española y los comienzos de la elaboración de su propio programa nuclear.

Los primeros pasos dados en este sentido se relacionan con la creación, el 22 de octubre de 1951, de la Junta de Energía Nuclear (JEN), que, desde entonces, trató de liderar el proceso de producción y el control institucional de la energía nuclear en España. A este respecto, es importante remarcar que la constitución de la JEN no tendría por qué asociarse directamente con una voluntad real por parte del régimen franquista por hacerse con la bomba atómica, sino simplemente con el deseo de comenzar un estudio en un nuevo campo de investigación con muchas posibilidades, pero enormemente desconocido hasta entonces en el país. Como reconociera el ingeniero nuclear, José María Aragonés: “La precariedad de bibliografía al respecto [en referencia a la energía nuclear] era absoluta y de lo que se trataba era de tener un mínimo de conocimiento de lo que se había hecho en otros países, más que iniciar propiamente un programa nuclear español”.<sup>2</sup>

Es más, España no comenzó a experimentar verdaderamente con la energía nuclear hasta que, en 1953, se rubricaran los Pactos de Madrid. Gracias a los mismos, y en un contexto de potenciación internacional por parte de Estados Unidos de la energía atómica para usos pacíficos,<sup>3</sup> España consiguió firmar, en julio de 1955, el primer acuerdo de cooperación sobre los usos civiles de la energía nuclear. De esta forma, por medio del mencionado acuerdo, el régimen franquista logró recibir de Estados Unidos ayuda técnica, formación de personal y uranio enriquecido y construir el primer reactor de investigación –denominado JEN-1–.

Pero el interés del régimen franquista por la energía nuclear fue más allá de su relación de dependencia con Estados Unidos, firmando, en 1960, un acuerdo con Francia, con el objeto de conseguir una mayor cooperación bilateral en los ámbitos del petróleo, del acero, de los transportes y de la energía –entre la que se incluía la de

---

<sup>2</sup> Visto en GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación nuclear. Participación e implicaciones para España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1995, p. 594.

<sup>3</sup> En este sentido, véase la alocución –posteriormente conocida con el nombre de *Atoms for Peace*–, que emitió, en diciembre de 1953, el presidente norteamericano, Dwight Eisenhower, en las Naciones Unidas en favor de la utilización internacional de la energía nuclear con fines pacíficos. El discurso completo puede encontrarse en: WADSWORTH, James J.: “Modern Diplomacy: Atoms for Peace”, en STOESSINGER, John G. y WESTIN, Alan F. (eds.): *Power and Order: 6 Cases in World Politics*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1964, pp. 33-65.

origen atómico—. <sup>4</sup> Ante estas circunstancias, Estados Unidos decidió promover la firma de un acuerdo con el que evitar que el uranio extraído de Andújar (Jaén) –que era posteriormente enriquecido en Estados Unidos–, fuera destinado a fines militares. Con este objetivo, en noviembre de 1965, el Gobierno español y estadounidense, junto con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) –organización vinculada a las Naciones Unidas, cuyo propósito es asegurar que la cooperación nuclear no se realice con fines militares–, acordaron que, desde entonces, sería el OIEA quien se encargara de la inspección y del control de los materiales suministrados por Estados Unidos a España. <sup>5</sup>

No obstante, esto no fue óbice para que España continuara avanzando en el terreno de la energía nuclear, tal y como evidenció la construcción, en 1967, de un segundo reactor nuclear –JEN-2–, esta vez con diseño totalmente propio; la inauguración, en 1968, de la primera central nuclear –José Cabrera–; o la elaboración, en 1969, del primer Plan Energético Nacional (PEN). <sup>6</sup>

Así pues, es en este contexto nacional en el que se debería enmarcar la apertura a la firma –1 de julio de 1968– y la posterior entrada en vigor –5 de marzo de 1970– del TNP. Por medio del mismo, se pretendía: 1) que los Estados Nuclearmente Armados firmantes –Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética–, <sup>7</sup> se comprometieran a no transferir tecnología nuclear, ni a asistir a otros países en el desarrollo de armas nucleares, al mismo tiempo que se comprometieran a iniciar negociaciones para la reducción de sus arsenales nucleares; 2) que los Estados no nucleares aceptaran la prohibición de desarrollar armas nucleares y el sometimiento al conjunto de

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: “La connexió hispano-francesa: intercanvis d’energia elèctrica i cooperació nuclear, c. 1950-1990”, *Recerques: Història, economia i cultura*, núm. 61, 2010, pp. 101-136.

<sup>5</sup> VIÑAS, Ángel: “España y el TNP: un recorrido histórico”, en GOLDBLAT, Jozef y VIÑAS, Ángel: *La no proliferación de armas nucleares*, Madrid, FEPRI, 1985, pp. 65-69.

<sup>6</sup> Acerca de la evolución de la política nuclear española durante el franquismo, véase: VELARDE, Guillermo: *Proyecto Islero. Cuando España pudo desarrollar armas nucleares*, Madrid, Gudalmazán, 2016; y RUBIO-VARAS, María del Mar y DE LA TORRE, Joseba (eds.): *The Economic History of Nuclear Energy in Spain. Governance, Business and Finance*, Basingstoke, Palgrave Studies in Economic History, 2017.

<sup>7</sup> Los Estados Nuclearmente Armados pertenecientes al TNP actualmente se han visto ampliados a cinco: Estados Unidos, Reino Unido, Rusia –en sustitución de la Unión Soviética– y Francia y China, que se adhirieron en 1992. La condición especial de estos cinco países, llamados Estados Nuclearmente Armados –NWS o *Nuclear Weapons States*–, se definió en función de que fueron los únicos Estados que detonaron un arma nuclear antes de 1967. Además, estos cinco países coinciden con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

salvaguardias –medidas de examen y supervisión para asegurar que la utilización de la tecnología nuclear de un país se orientara exclusivamente a fines pacíficos– impuestas por el OIEA; y 3) que los Estados partes del TNP cooperaran entre sí para promover la producción de la energía nuclear con objetivos pacíficos.<sup>8</sup>

Como decimos, España fue uno de los escasos veintidós países que se negaron a la firma del acuerdo. Las razones iniciales para su abstención en la votación de la Resolución 2373 (XII) (9) de la ONU fueron diversas. Uno de los argumentos más repetidos por parte de la delegación española fue la asimetría del Tratado, que permitía la posesión de armas nucleares a un reducido número de Estados y obligaba al resto a someterse a un estricto control de salvaguardias –del que se libraban, además, las potencias atómicas–.<sup>9</sup> Bajo la perspectiva española, esto no solamente limitaba la producción de armas atómicas, sino que también constreñía el desarrollo de tecnología nuclear y la obtención de recursos para su empleo con fines pacíficos. A este respecto, y lejos de lo que inicialmente pudiera creerse, cabría señalar que España era una importante productora de uranio en Europa, con una tecnología nuclear fundamentada en la técnica del uranio enriquecido nada desdeñable en comparación a la de otros países europeos. Consiguientemente, el régimen franquista temía que su adhesión al TNP frenase los avances conseguidos en este sentido.

Del mismo modo, la delegación española insistió en la falta de garantías de seguridad que ofrecía el Tratado, puesto que la adhesión al mismo de los Estados no nucleares, no aseguraba que las potencias atómicas del TNP se vieran legalmente incapacitadas para atacarlos, ahondando así en la dicotomía que el Tratado consagraba entre los países nucleares y los que no lo eran.

Asimismo, España justificó su abstención en la votación por la situación que vivía el país con respecto a la colonia británica de Gibraltar. En un contexto en el que la cuestión de La Roca estaba en pleno auge –tras la aprobación por parte de la Asamblea

---

<sup>8</sup> *Tratado sobre la No Proliferación de las armas nucleares*, 1 de julio de 1968.

<sup>9</sup> Posteriormente, algunos de los Estados signatarios del TNP que poseían armas nucleares tuvieron el gesto de someter voluntariamente a las salvaguardias del OIEA a algunas de sus instalaciones y actividades nucleares. Fue el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, Reino Unido o Francia, a pesar de que este último todavía no formaba parte del Tratado. De esta manera, pretendían demostrar su disposición a admitir un cierto control internacional, a pesar de que el texto del Tratado no se lo exigiese, atenuando así algunas de las críticas que el TNP recibió durante sus primeros años. REMIRO BROTONS, Antonio: “España y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 17, 1985, pp. 199-219.

General de la ONU de una resolución que preconizaba la descolonización de Gibraltar, a través de las negociaciones bilaterales entre España y Reino Unido–, el Gobierno franquista indicó que España no podría adherirse al TNP hasta que no se resolviese el asunto del peñón, dado que en Gibraltar se hallaba una base naval que podría servir de refugio a sistemas de armas atómicos para el Reino Unido o para la OTAN.<sup>10</sup>

En cualquier caso, la principal razón que motivó la no adhesión española al Tratado, fue la de conservar las ínfimas, pero reales, posibilidades de producir una bomba atómica, con las consiguientes consecuencias que, a nivel de mantenimiento de soberanía y de incremento de la disuasión, estas traían consigo. En este sentido, hay que tener en cuenta que, si bien la mayoría de las centrales nucleares españolas estaban vinculadas a la tecnología y al suministro de Estados Unidos –país firmante del TNP y con quien había llegado a un acuerdo para que fuera el OIEA quien se encargara de que la cooperación atómica entre ambos no se hiciera con fines militares–, España todavía mantenía la baza de Francia, que no se había adherido al Tratado y con quien había consensuado la construcción de una central nuclear –Vandellós–, que entraría en funcionamiento a partir de 1972.<sup>11</sup> De esta manera, mediante su no incorporación al TNP –y el consiguiente no sometimiento de la central de Vandellós a las salvaguardias del OIEA–, el régimen franquista evitaba, por un lado, las reticencias que su adhesión al Tratado pudiera generar en Francia y, por el otro, que el desarrollo tecnológico de la incipiente industria nuclear española se viera frenado.

En efecto, tal y como se señalara en un informe del CESEDEN de 1971, España tenía la capacidad de fabricar su propio armamento nuclear, a través de la utilización de las instalaciones nucleares ya disponibles, siendo especialmente importante la central nuclear de Vandellós.<sup>12</sup> No obstante, las posibilidades de llevar a cabo este propósito se veían muy reducidas por el elevado coste económico del proyecto, y más teniendo en cuenta el ajustado presupuesto militar de España durante aquellos años. Igualmente, el mantenimiento del sometimiento a las salvaguardias del OIEA de todos los materiales y equipos de procedencia norteamericana suministrados a España –tal y como se reafirmó

---

<sup>10</sup> GOLDBLAT, Jozef y VIÑAS, Ángel: *La no proliferación...*, pp. 65-69. En este sentido, también resulta interesante consultar las memorias de: PINIÉS, Jaime: *Episodios de un diplomático*, Burgos, Dossiles, 2000.

<sup>11</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: “An Alternative Route? France’s Position in the Spanish Nuclear Program, c. 1950-1980s”, en RUBIO-VARAS, María del Mar y DE LA TORRE, Joseba (eds.): *The Economic History of Nuclear Energy...*, pp. 155-186.

<sup>12</sup> Véase: *Curso monográfico energía nuclear y defensa nacional*, 1971, CESEDEN.

en un nuevo acuerdo firmado con Estados Unidos el 20 de marzo de 1974–, limitaba aún más las probabilidades de que el régimen franquista pudiera emprender la fabricación del arma atómica.

En cualquier caso, España siguió avanzando en su programa nuclear, como demuestra la firma del primer acuerdo de cooperación en materia de energía nuclear con fines pacíficos con Portugal (1971); la creación de la Empresa Nacional de Uranio (ENUSA); o la entrada en funcionamiento de Vandellós I en 1972. Del mismo modo, España siguió oponiéndose, por medio de los mismos argumentos esgrimidos con anterioridad, a la adhesión al TNP. De hecho, con el tiempo, el rechazo franquista al TNP llegó incluso a adquirir un valor simbólico, representando uno de los muchos intentos de la dictadura por demostrar la independencia de su política exterior.<sup>13</sup>

Lejos de lo que pudiera creerse, la muerte de Francisco Franco en noviembre de 1975 y el inicio de un proceso de transición democrática, apenas cambiaron la situación. En este sentido, hay que tener en cuenta que, al menos hasta la década de los ochenta, los nuevos actores que irrumpieron en la escena nacional tras el advenimiento de la democracia para controlar la actividad política del Gobierno –partidos políticos, opinión pública y medios de comunicación–, no presionaron especialmente sobre la necesidad de que España se adhiriera al Tratado.<sup>14</sup> Esto, evidentemente, contribuyó a que el nuevo Ejecutivo optase por dar continuidad al discurso y a las políticas adoptadas por el régimen franquista en el ámbito nuclear.

De esta manera, en el terreno de la acción política, el Gobierno de Adolfo Suárez continuó ahondando en el desarrollo del programa nuclear español: en 1979 se aprobó el plan energético PEN-78; a partir de ese mismo año, se inició la construcción de la tercera generación de centrales nucleares –Valdecaballeros I y II, Trillo I y II y Vandellós II–; y a lo largo de la segunda mitad de los setenta, se suscribieron hasta tres diferentes acuerdos de cooperación para impulsar el desarrollo nuclear con fines pacíficos –Convenio con Portugal en 1977, con la RFA en 1978 y con Venezuela en 1979–.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, núm. 68, 2007, pp. 111-136.

<sup>14</sup> GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación...*, pp. 707-709.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 673.

Del mismo modo, el nuevo Ejecutivo continuó insistiendo públicamente en: las insuficiencias del Tratado y las condiciones discriminatorias que el mismo ofrecía a los Estados no nucleares firmantes; las limitaciones que, en materia de investigación y de desarrollo nuclear, generaba la firma del TNP; y en que la difícil situación geopolítica de España, rodeada, al Norte por Francia, al Sur –mediante Gibraltar– por Reino Unido y en el Mediterráneo por las flotas de la Unión Soviética y de Estados Unidos, desaconsejaban dar ningún paso hacia su incorporación al TNP, hasta que no se dieran unas mínimas garantías de que se fuera a desarrollar un proceso internacional de desarme nuclear, tal y como se especificaba en el propio Tratado. Asimismo, el equipo de Gobierno de UCD mantuvo su ambigüedad en lo referente a la posibilidad de que España fabricase el arma atómica, alternando declaraciones en las que se aseguraba que “España seguirá formando parte de los países que no poseen armas nucleares”, con otras en las que se indicaba que “nosotros queremos tener un día nuestro propio potencial. No queremos ser los últimos en la lista, si esta es la tendencia de los últimos años”.<sup>16</sup>

En definitiva, durante los primeros años de transición democrática, España mantuvo su posición de rechazo hacia el TNP, al mismo tiempo que continuó impulsando el desarrollo de su programa nuclear y adoptando una ambigua política basada en ni confirmar ni desmentir las –en cualquier caso, escasas– posibilidades de que el país produjera el arma atómica. En este sentido, noticias como las destacadas en la revista *Mundo* a finales de 1976, en las que se advertía de los esfuerzos del Gobierno por construir un reactor de neutrones rápidos para la propulsión de un submarino,<sup>17</sup> no contribuían a tranquilizar, ni a la opinión pública, en el ámbito doméstico, ni a las grandes potencias, en el ámbito internacional.

Efectivamente, según hemos podido conocer, desde finales del franquismo, y hasta mediados de la década de los ochenta, la Armada estuvo especialmente interesada en la producción de un submarino de propulsión nuclear.<sup>18</sup> El 15 de noviembre de 1974, el ministro de Marina, Gabriel Pita da Veiga y Sanz, escribió una carta al ministro de

---

<sup>16</sup> “España no firmará el Tratado de no Proliferación Nuclear”, *El País*, 7 de junio de 1978.

<sup>17</sup> Visto en GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación...*, pp. 679-713.

<sup>18</sup> Un submarino nuclear es aquel que es propulsado por un reactor nuclear, frente a los submarinos convencionales, que son impulsados por motores de tipo diesel-eléctricos. Las ventajas con respecto a este último son diversas: al no necesitar oxígeno, libera al submarino de la necesidad de aflorar con frecuencia, como ocurre con los submarinos convencionales; pueden operar a gran velocidad durante largos períodos de tiempo; y su intervalo entre reabastecimientos es bastante más amplio que el de los motores diesel-eléctricos. “SSN Astute Class Nuclear Submarine”, *Naval technology*, 2003. Disponible en línea: <https://www.naval-technology.com/projects/astute/> [Última visita: 08/07/2019].

Defensa francés, Jacques Soufflet, en la que se indicaba el interés español por llegar a un acuerdo con Francia que les permitiera la fabricación de un submarino nuclear.<sup>19</sup> Aunque el Gobierno francés no dio una respuesta oficial afirmativa en este sentido, el director de la Dirección General de Armamento –*Direction Générale de l’Armement* o DGA–, Jean-Laurens Delpech, aseguró en una reunión bilateral celebrada en Madrid en abril de 1975, que Francia ayudaría a España en la construcción del submarino nuclear.<sup>20</sup>

La muerte de Franco y el advenimiento de la democracia, paralizaron un proceso que, sin embargo, fue retomado por la parte española en 1978. Así, en el contexto de la preparación de la visita de Giscard d’Estaing a España en julio de 1978, el rey Juan Carlos citó al embajador francés en Madrid, Emmanuel Jacquin de Margerie, a una audiencia privada, en la que el primero le planteó la posibilidad de que el presidente de la República visitara las canteras navales de Cartagena, donde se construía el submarino Agosta, de producción hispano-francesa, en un claro signo para que en la visita se pudiera retomar la cuestión de la transferencia tecnológica francesa a España para la construcción del submarino nuclear.<sup>21</sup>

De Margerie, consciente de los celos franceses a la concesión de tal autorización, advirtió de la dificultad de consensuar tal visita, esperando así que España cesara en su intención de retomar el asunto. Sin embargo, en la reunión semestral del comité técnico mixto de las direcciones de construcciones navales de las dos marinas, celebrada en París del 24 al 26 de mayo de 1978, el Ejército español volvió a hacer referencia al asunto, sobre el que la parte francesa se limitó a decir que no habían recibido instrucciones en tal sentido por parte de su Ministerio.<sup>22</sup>

La poca disposición mostrada por el Ejecutivo francés, así como las escasas posibilidades de que el Gobierno español pudiera aprobar un proyecto de tales características, dado su elevado coste económico, volvieron a paralizar una cuestión que, sin embargo, y nuevamente, fue retomada en junio de 1982, en el contexto de la Guerra de las Malvinas, donde Gran Bretaña hizo un eficaz uso de submarinos de este

---

<sup>19</sup> *Coopération navale franco-espagnole*, 1 de junio de 1978, CADLC, Caja 4365, Carpeta “Affaires militaires”.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> MARGERIE, Emmanuel Jacquin de: *Entretien avec le roi d’Espagne*, 17 de abril de 1978, CADLC, Caja 4392, Carpeta “Relations politiques France-Espagne”.

<sup>22</sup> *Coopération navale franco-espagnole*, 1 de junio de 1978, CADLC, Caja 4365, Carpeta “Affaires militaires”.



tipo en su conflicto con Argentina. Así, en una reunión mantenida entre los Estados Mayores francés y español, este último señaló que lo ideal para España sería que el país alcanzara una posición de fuerza similar a la francesa, lo que, evidentemente, implicaría contar con una fuerza de disuasión. Pero, como ya ocurriera en anteriores ocasiones, Francia evitó dar una respuesta afirmativa –aunque tampoco negativa– a las pretensiones de la Armada.<sup>23</sup>

Los anhelos del Ejército por la producción del submarino nuclear chocaron, además, con un contexto en el que Estados Unidos presionó duramente al Gobierno español para que este reforzara el control sobre sus centrales nucleares. De esta manera, bajo la presidencia de Jimmy Carter, la administración estadounidense hizo de la no proliferación nuclear uno de sus objetivos prioritarios en materia de política exterior, hasta el punto de aprobar, en 1978, la *Nuclear Non-Proliferation Act*, que establecía un riguroso control sobre la exportación de materiales y tecnología nuclear con fines pacíficos.<sup>24</sup> En este contexto, España fue sometida a una “exorbitante” presión por parte de Estados Unidos para que el país se adhiriera al TNP o, en su defecto, sometiera a control del OIEA la planta nuclear de Vandellós y otras cuatro pequeñas instalaciones más que todavía escapaban a la inspección internacional –el reactor rápido Coral, la planta piloto de procesamiento de la Junta de Energía Nuclear y los reactores de investigación de Barcelona y Bilbao–.<sup>25</sup>

Inicialmente, el Gobierno trató de eludir las exigencias norteamericanas, dadas las limitaciones que ello provocaría en su soberanía en materia de desarrollo nuclear. Para este fin, alegó que el control pretendido por Estados Unidos entorpecería las relaciones españolas con Francia. No obstante, finalmente, las amenazas norteamericanas de cortar el suministro de energía atómica a España acabaron por imponerse y, el 1 de abril de 1981, el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo aceptó la aplicación de las salvaguardias del OIEA sobre la central nuclear de Vandellós y el resto de instalaciones todavía exentas del control internacional.<sup>26</sup> Se acababan así las últimas posibilidades españolas

---

<sup>23</sup> DELAYE, Raoul: *Espagne : visite présidentielle. Politique de défense (3)*, 14 de junio de 1982, CADLC, Caja 5176, Carpeta “Relations politiques franco-espagnoles”.

<sup>24</sup> CARTER, Jimmy E.: *Nuclear Non-Proliferation Act of 1978: Message to the Congress Transmitting a Report*, 22 de marzo de 1979, NARA.

<sup>25</sup> *Espagne et désarmement. Visite à Madrid du Président de la République*, 16 de junio de 1978, CADLC, Caja 4366, Carpeta “Autres organisations internationales”.

<sup>26</sup> BARBOUR, Robert E.: *US-Spain Nuclear Cooperation: Status of Pending Applications*, febrero de 1979, NARA, Carpeta “Electronic Telegrams”; *US-Spanish Discussion on Full-Scope Safeguards*,

de hacer un arma nuclear, ya que, ahora sí, todas sus centrales nucleares se habían visto sometidas, de un modo u otro, al control del OEIA.

Además, el 29 de octubre de 1981, el Congreso de los Diputados daba su autorización al Gobierno de UCD para que estableciese conversaciones encaminadas a la integración de España en la Alianza Atlántica, siempre y cuando:

“En el proceso de negociación posterior a la adhesión encaminado a articular a España dentro del esquema defensivo de la Alianza, el Gobierno no aceptará compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro territorio. En todo caso, cualquier decisión sobre esta materia requerirá la previa autorización de las Cortes Generales”.<sup>27</sup>

Aunque esta declaración era una cuestión totalmente ajena al TNP, ya que una cosa era la prohibición de utilizar la energía nuclear con fines militares y otra la instalación en el territorio de armas nucleares de terceros países, ambos asuntos fueron vinculados por gran parte de la opinión pública, los medios de comunicación e incluso los propios partidos políticos, lo que no hizo sino acrecentar la presión sobre el Gobierno para adherirse al TNP. Fue pues, en estas circunstancias, en las que se produjo la llegada al poder del Partido Socialista que, como veremos, no accedió a firmar el Tratado hasta cinco años después de su llegada al Ejecutivo.

## **1.2. La ambivalente política de los Gobiernos socialistas hacia el TNP (1982-1987)**

La llegada al poder del Partido Socialista se consideró, desde diferentes sectores de la opinión pública –tales como el Movimiento por la Paz, la Democracia y la Libertad (MPDL)– y de los medios de comunicación –especialmente, *El País*–, como una oportunidad para avanzar definitivamente en el proceso de adhesión de España al TNP. Para ello se basaron, inicialmente, en la afirmación del programa del PSOE sobre el TNP, que, no obstante –y como ya ocurriera con otros elementos del programa referentes a la acción exterior socialista–, podríamos considerar como ciertamente ambigua: “Asimismo, el Partido Socialista se pronuncia por el mantenimiento de no nuclearización del territorio español. Se estudiará favorablemente la oportunidad de que

---

febrero de 1979, NARA, Carpeta “Electronic Telegrams”; y *Nuclear Fuel Export License Actions Pending Before US NRC*, 19 de enero de 1981, CREST.

<sup>27</sup> BAYÓN, Félix: “La declaración ‘desnuclearizadora’ de las Cortes”, *El País*, 15 de febrero de 1985.

España ratifique el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares”.<sup>28</sup> Por lo tanto, y en una nueva vinculación –intencionada o no– de dos asuntos –la no nuclearización del territorio y la firma del TNP– que nada tenían que ver, el PSOE simplemente se comprometía a estudiar la posibilidad de que España se incorporara al Tratado.

Estas alusiones también bastaron a algunos partidos políticos del arco parlamentario sensibilizados ante la cuestión nuclear, para auspiciar una rápida adhesión al TNP. Fue el caso del Partido Nacionalista Vasco, en cuya región donde era mayoritario, los asuntos vinculados al programa atómico español habían experimentado una gran polémica, especialmente en torno a la central nuclear de Lemóniz, que llegó a ser objeto de grandes presiones sociales y de acciones terroristas para que su actividad fuese paralizada.<sup>29</sup> En este contexto, es comprensible que el diputado vasco, Marcos Vizcaya, preguntara, en la misma sesión de debate de investidura de Felipe González como presidente del Gobierno, sobre la posición socialista en torno al TNP. En su respuesta, González dijo lo siguiente:

“Me ha preguntado usted por el Tratado de No Proliferación Nuclear. Le voy a decir cuál es mi posición después de someter ese criterio a un estudio ulterior. Mi actitud es de firma del Tratado de No Proliferación Nuclear. Pero le quiero decir que antes voy a intentar tener todas las garantías de que esa firma no se utiliza contra el necesario abastecimiento de suministros para España. No perderé, por tanto, lo que es una voluntad decidida por mi parte, al transformarse en un instrumento de negociación con los demás. Voluntad de firma del Tratado de No Proliferación y, por otra parte, negociación de las condiciones en que esa firma pueda producirse”.<sup>30</sup>

Pero, pese a esta inicial declaración de intenciones, el equipo de Gobierno socialista fue haciéndose cada vez más precavido en sus declaraciones. Así, en una sesión informativa de la Comisión de Asuntos Exteriores celebrada en el Congreso el 18 de febrero de 1983, Fernando Morán se limitó a responder al diputado que preguntaba, Marcelino Oreja, que el proceso de adhesión al TNP era un “acto de tanta significación estratégica” que debía ser tomado con cautela, no pudiendo darse una respuesta clara

---

<sup>28</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 45.

<sup>29</sup> Tanto es así que su actividad fue paralizada definitivamente en 1984: REMIRO BROTONS, Antonio: “España y el Tratado...”, pp. 200-201. Acerca de las posiciones en torno al TNP de las principales fuerzas parlamentarias en sus programas electorales, véase: MESA, Roberto y ALDECOA, Francisco: “Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas del 28 de octubre de 1982”, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 4, 1982, pp. 1005-10026.

<sup>30</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 1 de diciembre de 1982, núm. 4, p. 71.

hasta haber realizado un profundo estudio sobre las implicaciones para el país del mismo.<sup>31</sup>

Pocos meses más tarde, en octubre de 1983, el propio Morán volvió a incidir, en esta ocasión en el Senado, en esta perspectiva, recordando que “el abastecimiento de energía nuclear de España tiene una vertiente estratégica y de seguridad que exige al Gobierno una gran dosis de prudencia a la hora de adoptar decisiones sobre esta materia”.<sup>32</sup> No obstante, y a diferencia de lo indicado en febrero, el ministro de Asuntos Exteriores advirtió que, en vista de la experiencia de otros países que se habían adherido al Tratado, el “TNP podría limitar nuestro acceso a la tecnología nuclear ‘no explosiva’” y que “de necesitarlo los intereses de nuestra defensa, se pueda proceder a proyectos sobre propulsión nuclear en nuestra marina de guerra”.<sup>33</sup>

Lo interesante de esta declaración de Morán fue que, por primera vez, el Gobierno socialista ofrecía públicamente un argumento para eludir la adhesión al TNP, utilizándose, curiosamente, un elemento argumentativo al que tampoco se había recurrido con especial vehemencia durante los anteriores Gobiernos: el de las limitaciones que provocaría el TNP en la producción española de submarinos de propulsión nuclear. El hecho de que una de las escasas referencias realizadas por Morán en sus memorias en torno al TNP fuera para aludir a la dificultad que suponía compatibilizar la firma del Tratado con la producción de barcos o submarinos de propulsión nuclear,<sup>34</sup> demuestra ya la importancia concedida por el Gobierno a esta última cuestión como argumento para evitar la firma del TNP.

No obstante, a este respecto también es necesario remarcar, en primer lugar, que, en realidad, el Tratado no prohibía la producción de tecnología nuclear “no explosiva”, como era el caso de la propulsión naval nuclear. Ahora bien, es cierto que la producción de este tipo de tecnología implicaba la utilización de uranio –material susceptible de servir para fabricar la bomba atómica–, lo que obligaba a la conclusión de acuerdos especiales entre el Estado miembro del TNP interesado en la fabricación de submarinos nucleares y el OEIA;<sup>35</sup> de ahí que España prefiriera mantenerse al margen del Tratado y

---

<sup>31</sup> *Sesiones informativas de comisiones del Congreso de los Diputados*, 18 de febrero de 1983, núm. 11, pp. 23-24.

<sup>32</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 3 de octubre de 1983, Serie I, núm. 44, pp. 864-865.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990, p. 371.

<sup>35</sup> GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación...*, p. 695.

evitar así posibles limitaciones que la adhesión al mismo le provocaría en su intento de producir tecnología nuclear “no explosiva”.

Para la Armada, tal y como hemos señalado con anterioridad, avanzar en un proyecto de estas características era muy importante. Una vez que en 1981 se acabaran las escasas posibilidades de construir el arma atómica, las autoridades militares españolas consideraron que la producción de submarinos de propulsión nuclear aumentaría la disuasión del país con respecto al exterior, al contar con un arma básica en la defensa del eje Baleares-Estrecho-Canarias, sobre todo en la medida en que esta permitiría bloquear puertos marroquíes y taponar la zona del Estrecho en caso de conflicto. No obstante, como apuntara Narcís Serra en una entrevista concedida a *El País* en enero de 1985, esta no era una cuestión que hubiera sido debatida en el seno del Gobierno porque no se había elevado, por parte de Defensa, informe alguno sobre la cuestión.<sup>36</sup>

En definitiva, las escasas –por las evidentes restricciones presupuestarias y tecnológicas–, pero reales posibilidades de construcción de un submarino nuclear, pusieron rápidamente de manifiesto que el nuevo Ejecutivo socialista se opondría a la adhesión al Tratado. La primera y más evidente muestra en este sentido, se dio en el contexto del debate sobre la integración española en las Comunidades Europeas y, más concretamente, en el Euratom –o Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA)–, el organismo europeo encargado de coordinar los programas de investigación de la energía nuclear.

En efecto, especialmente desde 1983, la cuestión de la incorporación española al Euratom se convirtió en un elemento de cierto enfrentamiento entre España y algunos de los países miembros de las Comunidades Europeas, especialmente aquellos Estados que no poseían armas nucleares y que eran signatarios del TNP, tales como los Países Bajos, Dinamarca, la RFA o Italia. El problema radicaba en los controles de seguridad a los que se debieran someter las materias y las instalaciones nucleares españolas. Para los mencionados países, era necesario que España se adhiriera al TNP antes de incorporarse a la CEEA. De esta manera, España renunciaría de forma oficial al arma atómica y aceptaría poner el conjunto de sus instalaciones nucleares bajo las salvaguardias –“*full scope safeguards*”– del OIEA, lo que permitiría, así, adoptar un régimen de control

---

<sup>36</sup> Entrevista de Carlos Yárnoz a Narcís Serra en: YÁRNOZ, Carlos: “Narcís Serra: “Sería una irresponsabilidad histórica que España abandonara la Alianza Atlántica””, *El País*, 20 de enero de 1985.

igualitario con respecto al resto de Estados no nucleares de las Comunidades Europeas. Por su parte, España, con el apoyo de países como Francia –no firmante del Tratado–, insistía en no vincular ambas cuestiones –TNP y Euratom–, al no ser la incorporación al TNP una cláusula explícita del acervo comunitario. En definitiva, España defendía su soberanía para adherirse o no al TNP, sin que ello supusiera un menoscabo en su proceso de integración en las Comunidades Europeas.<sup>37</sup>

Finalmente, el 15 de julio de 1983, la delegación española presentó ante los Estados miembros de la CEEA una declaración para precisar su posición respecto al Euratom y para proponer una serie de medidas que permitieran acordar el ingreso de España en la CEEA. En la misma, la delegación española declaraba que: “España acepta someter sus instalaciones y sus materiales nucleares a los mismos controles de seguridad y en las mismas condiciones que los Estados miembros a los que se les aplica el acuerdo 78/164 Euratom”.<sup>38</sup> Pero, a continuación se especificaba que “dado que España no es signataria del TNP, deberá concluir, a los fines señalados en el párrafo anterior, un acuerdo específico con Euratom y con el OIEA”.<sup>39</sup>

Dicho de otro modo, lo que se planteaba, por la parte española, era aceptar las salvaguardias exigidas por el Euratom, pero hacerlo por medio de un acuerdo tripartito a negociar –una vez se incorporara España a las Comunidades Europeas– por el OIEA, la CEEA y el propio Gobierno español, manteniendo así, este último, su libre disposición para firmar o no el TNP, pero asegurándose, al mismo tiempo, el resto de Estados miembros de las Comunidades, que España se comprometería a negociar un acuerdo de verificación casi idéntico al de los Estados no nucleares firmantes del TNP y miembros de la CEEA. El planteamiento español fue finalmente aceptado por la delegación comunitaria el 14 de diciembre de 1983, aplazándose así una cuestión que, como veremos, acabó determinando la adhesión española al TNP.

---

<sup>37</sup> *Spaans-Belgische Besprekingen*, 25 de mayo de 1983, ADRB, Caja 18786.3, Carpeta “Espagne 1978-1985. Relations politiques bilaterales, voyages et visites en Espagne de personnalités belges”; y *Adhésion de l’Espagne à Euratom*, 23 de junio de 1983, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”.

<sup>38</sup> El acuerdo en cuestión aludía al acuerdo de verificación que había sido redactado por los ocho Estados miembros de la Comunidad que no poseían armas nucleares y que a su vez eran signatarios del TNP, del Euratom y del OIEA.

<sup>39</sup> *Adhésion de l’Espagne à L’Euratom. Le problème des contrôles*, 29 de julio 1983, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”.

Pese a ello, durante los siguientes años, los medios de comunicación, la opinión pública y la comunidad internacional siguieron mostrando sus reticencias por la no adhesión española al TNP, fundamentalmente, por la incertidumbre de saber si el Gobierno socialista todavía consideraba realmente hacerse con la bomba atómica o no.<sup>40</sup> En este sentido, los países extranjeros observaban con recelo el hecho de que España fuera capaz de producir, al menos, el 80% de la actividad de sus centrales nucleares; que dispusiera de un parque nuclear –que incluía reactores de investigación, reactores electronucleares, instalaciones de retirada de combustibles irradiados, así como un reactor de neutrones rápido– suficientemente avanzado tecnológicamente como para ser desviado hacia fines militares; o que planteara visos de cooperación con Pakistán por medio de la sociedad española Sener.<sup>41</sup> Asimismo, la –intencionada– ambigüedad por parte del Ejecutivo español,<sup>42</sup> que alternaba declaraciones en las que se aseguraba su no intención de hacerse con el arma nuclear, con otras en las que se defendía la capacidad técnica e industrial del país para producir la bomba atómica, así como su independencia para hacerlo, no hacían sino contribuir en esta incertidumbre de la comunidad internacional.

De todos modos, un análisis más profundizado de la cuestión, rápidamente evidencia que España no tenía ni capacidad, ni voluntad para hacerse con el arma atómica. Los elementos que justifican esta afirmación ya han ido surgiendo en su mayoría a lo largo de la investigación: en primer lugar, la imposibilidad de escapar al control de las salvaguardias del OEIA, tras el acuerdo bilateral firmado con Estados Unidos en 1981, que sometía a inspección internacional a la única central nuclear de origen no norteamericano –Vandellós– con suficiente capacidad como para ser desviada a fines

---

<sup>40</sup> A este respecto, por ejemplo, véase el interesante reportaje publicado por *El País* sobre la posibilidad española de hacerse con el arma nuclear: GALLEGO-DÍAZ, Soledad: “La tentación de la bomba”, *El País*, 1 de febrero de 1987.

<sup>41</sup> GAIN, Bruno: *L’Espagne et la non-prolifération*, 4 de mayo de 1982, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Dossier lignes générales”; *Coopération nucléaire franco-espagnole*, 23 de junio de 1983, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Affaires militaires, relations avec la France”; y AMIGUES, Louis: *Déplacement à Madrid du Secrétaire Général. Coopération nucléaire franco-espagnole*, 13 de enero de 1984, CADLC, Caja 5135, Carpeta “Visite à Madrid de Roland Dumas et du secrétaire général, Mr. Gutman, 23/9/84”.

<sup>42</sup> Así lo definía Carlos Fernández Espeso en un informe interno del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre el diseño de la política de seguridad socialista: “El margen de ambigüedad que crea el hecho de la no firma del TNP, parece que es conveniente para nuestros intereses de seguridad de cara a un futuro cuyas circunstancias no se pueden prever en su totalidad en este momento”. FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

militares; en segundo lugar, las limitaciones tecnológicas y, muy especialmente, presupuestarias, que desalentaban cualquier pretensión en este sentido por parte del Gobierno; en tercer lugar, el desencadenamiento de la crisis interna que se desarrollaría en el Euratom si España, una vez incorporada en la organización y tras haber firmado un acuerdo con las Comunidades Europeas en diciembre de 1983, decidiera cambiar de opinión con respecto a la fabricación de la bomba nuclear;<sup>43</sup> y por último, la incoherencia estratégica que, para la concepción socialista, supondría hacerse con el arma nuclear, atendiendo a los hipotéticos escenarios de conflicto limitado y no nucleares en los que España podría verse involucrada –amenaza procedente del Norte de África, esencialmente–. Como señalara el propio Morán en 1980: “En principio, en nuestros posibles escenarios carece de sentido la eventual fabricación de una bomba nuclear, pues no añadiría gran cosa a nuestra seguridad y nos crearía riesgos ciertos”.<sup>44</sup> Años más tarde, una vez en el Gobierno, la posición sería la misma, ya que, aunque se reconociera que España podría hacerse con un limitado número de armas nucleares primitivas, “tales armas serían inútiles tanto con fines de disuasión como para su empleo efectivo. Pero aún, probablemente produjeran serios efectos negativos”.<sup>45</sup>

En cualquier caso, desde el exterior y desde la propia perspectiva de ciertos sectores de la opinión pública y los medios de comunicación, aunque fuera ligera y poco fundamentada, la incertidumbre de que España fabricara el arma atómica no se podía disparar más que con la entrada al TNP. De hecho, la posición cada vez más de rechazo hacia al Tratado que, desde finales de 1984 y, muy especialmente, desde 1985, adoptó el Gobierno, no contribuyó a cambiar la opinión de estos colectivos.

En efecto, en el Decálogo presentado por Felipe González en el Congreso de los Diputados en octubre de 1984, se decía en el quinto punto que “España ha firmado el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares y se ha sometido en sus instalaciones al sistema de salvaguardia del Organismo Internacional de Energía Atómica. En mi opinión, con eso es suficiente aunque no excluyo la consideración de la firma del TNP

---

<sup>43</sup> *Adhésion de l'Espagne à L'Euratom. Le problème des contrôles*, 29 de julio 1983, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”.

<sup>44</sup> MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: Una alternativa socialista*, Madrid, Planeta, 1980, p. 159.

<sup>45</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.



en el futuro”.<sup>46</sup> Aunque se dejara abierta la posibilidad de adherirse al Tratado en el futuro, no se intuía una verdadera intención al respecto. Así se evidenciaba en uno de los informes internos elaborados desde la dirección general de Asuntos Internacionales, Seguridad y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, indicándose que:

“El TNP no nos conviene por los siguientes motivos [...]:

- El TNP impone fuertes obligaciones a España. Parece lógico que en aras del principio de que España tenga la máxima autonomía posible, las obligaciones pactadas por terceros países se eviten en todo lo posible. Por lo tanto si se puede evitar el TNP, conviene hacerlo.
- Si lo que el TNP busca es la no proliferación de armas nucleares, España lo está cumpliendo por la vía de hecho al no tener estas armas y al no querer tenerlas, ni propias ni ajenas.
- El TNP es un Tratado desigual, que divide a los países en poseedores y no poseedores de armas nucleares propias y consolida indefinidamente la posición privilegiada de los primeros que, por añadidura, tienen además derecho de supervisión sobre los no nucleares.
- El TNP permite el crecimiento indefinido de los arsenales nucleares de las potencias que ya los poseen.
- El TNP permite que los signatarios a título de países no nucleares tengan en su territorio armas atómicas, aunque no sean propias. Así ocurre con la mayor parte de los países del Pacto de Varsovia y de la Nato. [...]
- Los países no nucleares signatarios del TNP no reciben ninguna garantía de seguridad”<sup>47</sup>

Aunque el documento demuestra que, efectivamente, el Gobierno socialista se mostraba contrario al ingreso en el TNP –hecho que, por otra parte, se había confirmado en la práctica con acciones como la ya mencionada del Euratom–, las declaraciones públicas del Ejecutivo de González nunca habían sido muy claras al respecto.

La tendencia en este sentido cambió a partir de 1985, cuando, el 7 de enero, Felipe González, en el programa de TVE *Pista Libre*, calificó el Tratado como “una de las

---

<sup>46</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, pp. 7069-7070.

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política española de paz y seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la Nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2. Para más información acerca de este documento, véase el apéndice documental, documento 1.

mayores hipocresías del mundo”.<sup>48</sup> Estas afirmaciones generaron bastante controversia: medios de comunicación tan importantes como *El País* criticaron duramente el mensaje del presidente; partidos políticos como Alianza Popular, que tradicionalmente se habían opuesto a la adhesión al Tratado, instrumentalizaron la cuestión para tratar de debilitar al PSOE, conscientes de la sensibilidad de la opinión pública española y la –errónea– vinculación que esta realizaba entre el Tratado y la desnuclearización del territorio español; y la comunidad internacional emitió algún mensaje de disconformidad, como la declaración del ministro de Asuntos Exteriores, Jaime Gama, que afirmó que “Portugal atribuye mucha importancia a la seguridad en la zona [región de la Península Ibérica] y, en este sentido, considera que sería un factor de estabilización estratégica en el área que España suscribiese el TNP”.<sup>49</sup> Es más, ni siquiera la propia disciplina de partido evitó que se escucharan voces discordantes en el PSOE, como la de Carlos Dávila, miembro socialista de la Comisión de la Energía en el Congreso, que aseguró que “la firma del TNP era una bandera tradicional de la izquierda y sería frustrante que se arriara”.<sup>50</sup> Incluso Ángel Viñas, aunque no de forma tan evidente, en algún artículo publicado al respecto, también pareció mostrar su opinión favorable al ingreso, al ser tal situación “un lazo de continuidad que en este sector particular de la política exterior mantiene el actual régimen democrático con la dictadura del general Franco”.<sup>51</sup>

Consiguientemente, ya fuera por oportunismo político, por una particular sensibilidad en todo lo referente a la cuestión nuclear, o por motivos estratégicos, el Gobierno socialista se encontró en una situación en la que su posición de rechazo al ingreso en el TNP apenas tuvo apoyos, ni a nivel interno, ni externo. Estas circunstancias motivaron que, desde mediados de 1985, el discurso en torno a la posición socialista sobre el Tratado se viera nuevamente suavizado. El primer paso ofrecido en este sentido se dio en el informe realizado en el seno del PSOE sobre la

---

<sup>48</sup> “El presidente dijo en 1985 que no firmaría el “hipócrita” TNP”, *El País*, 25 de febrero de 1987. Igualmente, el 29 de abril de ese mismo año, ante medios informativos norteamericanos, señaló: “Me resulta costoso y me molesta bastante que los países que tienen una plena libertad de producción de armas nucleares pongan las condiciones, a veces leoninas, a países que no las tienen. Los primeros se arrojan la responsabilidad de controlar a los segundos. Alguien tendría que explicar por qué”. Visto en: GOLDBLAT, Jozef y VIÑAS, Ángel: *La no proliferación...*, p.77.

<sup>49</sup> MATIAS LÓPEZ, Luis: “Sería un factor estabilizador que España firmara el Tratado de No Proliferación Nuclear”, *El País*, 22 de enero de 1985.

<sup>50</sup> Visto en: GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación...*, pp. 738-739.

<sup>51</sup> VIÑAS, Ángel: “España y el TNP: un recorrido histórico...”, p. 65.

política de “paz y seguridad” socialista.<sup>52</sup> Elaborado por la denominada Comisión de Paz y Seguridad –surgida de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE y compuesta por José María Benegas, Elena Flores, Guillermo Galeote y Manuel Chaves–, el citado documento buscaba consolidar la posición del Gobierno y del partido en torno a las cuestiones referentes a la política de seguridad.

Así, en lo concerniente al TNP, y coincidiendo con la Conferencia de Examen del Tratado (1985), el mencionado informe indicaba que “un cambio de actitud por parte de los Estados nucleares que representara una garantía suficiente para el cumplimiento de los compromisos y obligaciones que contrajeron al suscribir el TNP, constituiría un elemento favorable para la consideración de la adhesión al mismo por parte de nuestro país”.<sup>53</sup> Aunque en ningún momento se aseguraba el compromiso del Gobierno en adherirse al Tratado, sí se observaba un distanciamiento con respecto a la posición más crítica que, especialmente Felipe González, manifestó a comienzos de 1985.

Este cambio de tendencia se confirmó algunos meses más tarde cuando, el 31 de enero de 1986, el Gobierno presentara la “Comunicación al Congreso sobre una política de paz y seguridad”, la cual, basándose en el informe de diciembre de 1985, abogó por “considerar la adhesión de España al TNP, pese a sus indudables carencias y el desequilibrio de sus preceptos”, valorándose los resultados de la III Conferencia de Revisión del Tratado como “un paso positivo en la dirección de una no proliferación más equilibrada”.<sup>54</sup>

No obstante, como señalara Vicente Garrido, es cuanto menos sorprendente que la III Conferencia del TNP fuera calificada tan positivamente por parte del Gobierno, hasta el punto, incluso, de hacer replantearse a este último su postura respecto al Tratado, ya que la mencionada conferencia, si bien adoptó una declaración final, no sirvió ni para que los Estados nucleares reiniciaran las conversaciones sobre el Tratado de Prohibición Total de las Pruebas Nucleares –tal y como pretendía el Ejecutivo español–, ni mucho menos para que estos se comprometieran a iniciar un proceso de desarme nuclear en el marco del TNP.<sup>55</sup> Por consiguiente, debería asumirse este nuevo giro discursivo del PSOE en torno al TNP, más como una forma de minimizar las críticas de ciertos

---

<sup>52</sup> *Una política de paz y seguridad para España. Propuesta del PSOE*, diciembre de 1985, AFPI, Caja 117-F-1.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación...*, p. 777.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 779-780.

sectores de la opinión pública, de los medios de comunicación y de la comunidad internacional tras las críticas de González al Tratado en la primera mitad del año 1985, y no tanto como consecuencia de los resultados obtenidos en la III Conferencia del TNP.

En todo caso, el proceso de incorporación al Tratado siguió considerándose, por parte del Ejecutivo de Felipe González, como una cuestión más bien secundaria sobre la que no era necesaria adoptar una decisión inmediata.<sup>56</sup> Buena muestra de ello es que en el programa electoral del partido de junio de 1986, las referencias al TNP se limitaban al enunciado siguiente:

“La prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en nuestro territorio respeta y cumple el espíritu y los objetivos del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), yendo incluso más allá de los mismos al incluir la prohibición tanto de las armas propias como de las ajenas. Un avance sustancial en la reducción de los arsenales nucleares existentes que diera cumplimiento a los fines del Tratado, podría ser considerado como un elemento favorable para la adhesión de nuestro país al mismo”.<sup>57</sup>

Como ya se hiciera en anteriores ocasiones, se vinculaba errónea, pero intencionadamente –dada la vinculación realizada en este sentido por la opinión pública–, la desnuclearización del territorio español con el TNP y se abría la posibilidad de que España se adhiriera al Tratado, siempre y cuando se produjera un avance sustancial en lo relativo a la proliferación vertical –desarme nuclear de las potencias atómicas–. Así, nuevamente, la incorporación al TNP por parte del Gobierno se volvía a plantear de una forma ambigua, dado que la supeditación del ingreso al “avance sustancial en la reducción de los arsenales nucleares existentes” podría ser interpretado de manera positiva –como ya se hiciera con la III Conferencia del TNP–, o negativa –como lo manifestara González en 1985–, en función de los intereses del Gobierno en esos momentos.

Sin embargo, hubo un elemento que hizo desequilibrar definitivamente la balanza de ambigüedad mantenida por los diferentes Ejecutivos socialistas en favor de la adhesión al Tratado: las negociaciones con el Euratom. Tal y como se había previsto en el acuerdo alcanzado entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas y el Gobierno socialista al respecto de la CEEA, en diciembre de 1983, España se

---

<sup>56</sup> *Entrevista a Francisco Villar*, 9 de junio de 2016, AODITE.

<sup>57</sup> PSOE: *Para seguir avanzando por buen camino. Programa 1986/1990*, junio de 1986, p. 113.

comprometería a consensuar un convenio especial con el OIEA y el Euratom para que el régimen de control aplicado por este último a España –que necesariamente debía ser diferente, dada su condición única en el seno de las Comunidades como Estado no nuclear y no firmante del TNP–, fuera lo más similar posible al que se sometían el resto de países de las Comunidades que no poseían la bomba atómica y sí eran signatarios del TNP.

De esta forma, en febrero de 1986, poco después de la entrada efectiva de España a la CEE –materializada el 1 de enero de ese mismo año–, la delegación española comenzó sus negociaciones con el OIEA y el Euratom para concluir un acuerdo trilateral, sobre el que muy pronto se observaron dificultades técnicas y jurídicas. El principal problema radicaba en que España debía adoptar un acuerdo especial de salvaguardias sobre todas sus exportaciones de materiales nucleares, por no poder adoptar el documento marco de los Estados de la CEEA no poseyentes del arma atómica –el documento INFCIRC/193–, al estar este vinculado a algunos de los términos contenidos en el TNP.<sup>58</sup> Pero, a su vez, estaba la cuestión del acuerdo bilateral de cooperación entre España y Estados Unidos en materia energía nuclear con usos pacíficos; acuerdo que no expiraba hasta el año 2014 y que vinculaba la transferencia española de material nuclear de origen norteamericano a otro tercer Estado, al consentimiento previo de Estados Unidos, cuando el resto de los socios europeos, en virtud del acuerdo Euratom-Estados Unidos, podían circular libremente las mercancías de origen americano dentro del territorio comunitario.<sup>59</sup>

Todos estos obstáculos, que estaban ralentizando la negociación, tal y como reconoció el propio Cajal en una entrevista con el embajador francés en Madrid, Francis Gutmann,<sup>60</sup> llevaron a la CEEA y al OIEA a ofrecer a España un proyecto de régimen de control integral; proyecto, por otra parte, ya redactado, en 1976, por el secretario del OIEA, para que se le pudiese aplicar a todos aquellos países que no eran parte ni del

---

<sup>58</sup> *The Text of the Agreement between Belgium, Denmark, the Federal Republic of Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, the European Atomic Energy Community and the Agency in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, 14 de septiembre de 1973, Archives of the International Atomic Energy Agency (en adelante, AIAEA).

<sup>59</sup> GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación...*, pp. 808-809.

<sup>60</sup> GUTMANN, Francis: *Entretien avec M. Cajal*, 24 de marzo de 1986, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Relations politiques avec la France. Entretiens, consultations politiques”.

TNP, ni del Tratado de Tlatelolco.<sup>61</sup> Este proyecto nunca llegó a aplicarse, puesto que su ofrecimiento a Albania en la década de los ochenta, parece ser que fue suficiente para que esta, finalmente, decidiera adherirse al TNP.<sup>62</sup> La intención, por tanto, del Euratom y del OIEA, era que el documento ejerciera en España el mismo efecto disuasorio que tuvo para Albania.

En estas circunstancias, el Gobierno socialista decidió reevaluar su posible adhesión al TNP y, consecuencia de este nuevo estudio, el 24 de febrero de 1987, aprovechando el debate sobre el Estado de la Nación celebrado en el Congreso de los Diputados, Felipe González anunció la decisión de su Ejecutivo de incorporarse al TNP.<sup>63</sup> Las razones de tal cambio de percepción las hemos podido conocer por una circular que fue enviada por el ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, a los embajadores de los países miembros de la CEE, en la que se explicaban los motivos del cambio de parecer español, justificando, en gran medida, lo señalado hasta ahora. En efecto, como se apuntara en el primer punto de la lista de razones ofrecidas por el ministro, la adhesión española al TNP “consolida la política de seguridad y desarme de España y refuerza su credibilidad interna e internacional. Facilita además, la adaptación de España al régimen de control de la CEE en materia de exportación y transferencia de material y tecnología nuclear”.<sup>64</sup>

Evidentemente, más allá de las facilidades que su adhesión le generaría en las negociaciones con el OIEA y el Euratom, la incorporación al TNP tenía algunas ventajas inherentes en lo referente al refuerzo de su imagen doméstica e internacional. Como hemos venido señalando, los recelos del Gobierno socialista en lo concerniente al Tratado iban en contra de una gran parte de la opinión pública, que asociaban el TNP con la desnuclearización del territorio; de algunos medios de comunicación importantes

---

<sup>61</sup> El Tratado de Tlatelolco o Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe es un tratado internacional que establece la desnuclearización de estas regiones. En el momento de la redacción del documento más arriba mencionado del OIEA (1976), solamente estaban en vigor el TNP y el Tratado de Tlatelolco (1967). En 1985 se firmaría el Tratado de Rarotonga para el Pacífico Sur. Ya más tarde, los Tratados de Bangkok (1995) –Sudeste asiático–; Pelindaba (1996) –África–; y Semipalatinsk (2006) –Asia central–. Acerca de los Tratados citados y su contenido: ASADOV, Nihal: *The Efficacy of the Nuclear Non-Proliferation regime. The possibility of the Aim in Current International Conditions*, Saarbrücken, LAP Lambert Academic, 2012.

<sup>62</sup> *Adhésion de l’Espagne à L’Euratom. Le problème des contrôles*, 29 de julio 1983, CADLC, Caja 5136, Carpeta “Affaires militaires. Relations avec les autres pays”.

<sup>63</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 24 de febrero de 1987, núm. 31, p. 1751.

<sup>64</sup> FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco: *La entrada de España al TNP*, 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15.

como *El País*, que también temían que la no incorporación al Tratado pudiera servir de acicate para que el Ejecutivo rompiera con la declaración de no nuclearización, presentada en Cortes el 29 de octubre de 1981; y de gran parte del arco parlamentario –PNV, Partido Demócrata Popular, Izquierda Unida, Euskadiko Ezkerra y Esquerra Republicana de Catalunya, especialmente– que, con mayor o menor oportunismo político, trataron de enarbolar la bandera de la adhesión del TNP como una conquista arrancada al PSOE, de tradición cultural predominantemente desarmamentista.<sup>65</sup> Igualmente, la gran mayoría de la comunidad internacional recelaba de que España se mantuviera al margen del Tratado, ya que la singularidad de sus necesidades de seguridad y su reivindicación soberana, no siempre eran bien comprendidas por una comunidad que no llegaba a entender el por qué España se oponía a su incorporación al TNP, cuando, en la práctica, ya respetaba y cumplía con el espíritu y los objetivos del Tratado.<sup>66</sup>

De esta manera, España podría reforzar su imagen internacional y minimizar las reticencias de algunos países que, como los Países Bajos, Dinamarca, Italia o la RFA, también formaban parte de organizaciones internacionales importantes con las que España estaba entablando diferentes negociaciones –la OTAN y la UEO pero, muy especialmente, la CEEA–. Asimismo, permitía añadir un argumento más en sus intentos por incorporarse a la Conferencia de Desarme, en su objetivo de reforzar su compromiso con otros Tratados de no proliferación nuclear y de desarme ya existentes, como el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares, o en su aspiración por promover otros en fase de negociación, como el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

En cualquier caso, estas ventajas ya eran conocidas por el Ejecutivo socialista y, en cambio, no decidió valorarlas lo suficiente en comparación con las desventajas –limitación de autonomía internacional, sometimiento a un Tratado desigual, etc.– que la adhesión al TNP provocaba; de ahí que esa adaptación al régimen de control de la CEEA en materia de exportación y transferencia de material y tecnología nuclear fuera, finalmente, el desencadenante en el cambio de percepción del equipo de Gobierno de Felipe González.

---

<sup>65</sup> MORÁN, Fernando: *España en...*, p. 371-372.

<sup>66</sup> REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y territorio español”, *Política Exterior*, núm. 3, 1987, pp. 112-134.

El resto del documento redactado por Fernández Ordóñez no ofrecía muchas más novedades y se limitaba a recordar algunos aspectos negativos del Tratado –consentimiento de proliferación vertical–, o a reincidir en otros, como el del compromiso español de no nuclearización. Al mismo tiempo, se incluía un argumento que, posteriormente, fue utilizado públicamente, que consistía en justificar su decisión como una respuesta a lo planteado en su programa electoral de 1986, ya que reuniones como la III Conferencia de revisión del TNP de 1985, las medidas de confianza aprobadas en 1986 por la Conferencia de Desarme de Estocolmo, la Cumbre de Reikiavik de ese mismo año o el desarrollo de las negociaciones de desarme de Ginebra, habían abierto nuevas perspectivas internacionales para la no proliferación y el desarme, lo que había impulsado al Gobierno a proceder a un cambio de opinión, haciéndose así uso, como ya señaláramos con anterioridad, de una ambigua afirmación en el programa electoral –“un avance sustancial en la reducción de los arsenales nucleares existentes [...] podría ser considerado como un elemento favorable para la adhesión de nuestro país al mismo”–<sup>67</sup> para justificar su acción política.

Finalmente, el 5 de noviembre de 1987, tras los pertinentes procedimientos administrativos y constitucionales, el TNP entró en vigor en España,<sup>68</sup> poniéndose fin así a un proceso que se había mantenido en el aire desde finales de la década de los sesenta.

## **2.- LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESNUCLEARIZACIÓN (1962-1988)**

La definitiva incorporación al Tratado sobre la No Proliferación de armas nucleares en noviembre de 1987, cerraba un capítulo de la política exterior española que había permanecido abierto desde que se redactaran el conjunto de las disposiciones del mismo, a finales de la década de los sesenta. La adhesión acababa así con los recelos de gran parte de la comunidad internacional, que temía que el Gobierno español decidiera emprender un proyecto que le llevara a adquirir el arma atómica. La firma del TNP también contó con el respaldo de la gran mayoría de las formaciones políticas del arco parlamentario, así como de amplios sectores de los medios de comunicación y de la

---

<sup>67</sup> PSOE: *Para seguir avanzando por buen camino. Programa 1986/1990*, junio de 1986, p. 113.

<sup>68</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de 13 de diciembre de 1987, de Adhesión de España al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, hecho en Londres, Moscú y Washington el 1 de julio de 1968*, 13 de diciembre de 1987, núm. 313, pp. 38243-38256.



opinión pública, que consideraban que el ingreso suponía una garantía en la total desnuclearización armada del territorio nacional. Sin embargo, es necesario volver a recordar que el Tratado favorecía la restricción de la posesión de armas nucleares, pero no obligaba, en ningún caso, a acabar con las ya existentes, con lo que la problemática vinculada a la eventual presencia en suelo español de armas nucleares de otros Estados no se resolvía por medio del mencionado Tratado.

En cualquier caso, tal y como hemos ido anticipando con anterioridad, los diferentes Gobiernos socialistas de los años ochenta, siendo conscientes de los réditos políticos que podrían obtener al asociar ambas cuestiones, dada la particular sensibilidad de la ciudadanía en lo concerniente a todo lo relacionado con el arma nuclear, contribuyeron a establecer una conexión que, en la práctica, era inexistente.

## **2.1. La política de nuclearización del régimen franquista y de desnuclearización de los Gobiernos de UCD (1962-1982)**

Para entender las reticencias de la opinión pública española hacia la nuclearización del territorio nacional es preciso remontarse al año 1962, fecha en la que el régimen franquista autorizó subrepticamente a la administración americana la instalación, en la base naval de Rota, de submarinos con capacidad para lanzar misiles nucleares *Polaris* –misil balístico basado en submarinos o SLBM–. La presencia de armas nucleares en España a partir de la década de los sesenta, se fortaleció gracias a las numerosas autorizaciones de uso concedidas por el Gobierno franquista a Estados Unidos en las bases de utilización conjunta. Todo esto permitió, por ejemplo, el sobrevuelo del territorio nacional de aeronaves norteamericanas con carga nuclear, como el bombardero estratégico B-52.

De esta manera, la subordinación de la dictadura a los intereses estratégicos de Estados Unidos en España, provocó que se llegase a una situación que podría calificarse de insólita, al ser España el único país en Europa que, sin pertenecer a ninguna alianza militar, albergaba en su territorio armamento nuclear de otra potencia, sobre el que, además, no mantenía el más mínimo control. Buena muestra de ello fue el incidente acaecido el 17 de enero de 1966 en la localidad almeriense de Palomares, en donde un bombardero B-52, que transportaba cuatro bombas termonucleares, colisionó con un

avión cisterna KC-135, cuando ambos realizaban una maniobra de reavituallamiento en vuelo.<sup>69</sup>

El inicio, a mediados de la década de los setenta, de un proceso de transición democrática en España, coincidió con la renovación de los acuerdos bilaterales de defensa con Estados Unidos, lo que facilitó que en el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976 se incluyera una cláusula que explicitaba que los Estados Unidos no almacenarían en suelo español armas nucleares ni sus componentes nucleares.<sup>70</sup> Igualmente, el mencionado acuerdo sirvió para que los norteamericanos se comprometieran a reducir a cinco el número de aviones cisterna K-135 y a retirar de Rota, para el 1 de julio de 1979, su escuadra de diez submarinos nucleares *Polaris*. Aunque la citada reducción respondió más a una evolución de la doctrina estratégica de Washington que a una particular susceptibilidad española sobre este asunto, puesto que Estados Unidos había previsto previamente sustituir los SLBM *Polaris* por los *Trident* –de nueva fabricación y que permitían operar desde las propias bases navales americanas–, el nuevo Tratado conseguía minimizar uno de los elementos más desequilibrantes en las relaciones de defensa mantenidas entre España y Estados Unidos desde 1953.<sup>71</sup>

El acuerdo firmado por ambos países en julio de 1982 ahondó, todavía más si cabe, en lo previsto en el Tratado de 1976, al determinarse en el artículo 4 del Convenio complementario 2 que el almacenamiento e instalación en territorio español de armas nucleares o no convencionales, o de sus componentes, quedaría supeditado al acuerdo del Gobierno español.<sup>72</sup> A su vez, mediante un canje de cartas anejo al Convenio citado, Estados Unidos se comprometía a respetar la política del Gobierno español de no sobrevolar sobre su territorio con aeronaves con armamento y material nuclear a bordo. Así, el Ejecutivo de Leopoldo Calvo-Sotelo consiguió reforzar el control sobre la presencia de armas nucleares y no convencionales en el territorio nacional, siendo esta última acepción muy importante, ya que por medio de la misma, el Gobierno se aseguraba que tampoco se instalarían ni almacenarían armas químicas y bacteriológicas; lo que no era un asunto baladí, especialmente si se tiene en cuenta el debate que, durante

---

<sup>69</sup> MORENO IZQUIERDO, Rafael: *La historia secreta de las bombas de Palomares: la verdad sobre el accidente nuclear silenciada durante 50 años*, Barcelona, Crítica, 2016.

<sup>70</sup> POWELL, Charles: *El amigo americano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, pp. 89-135.

<sup>71</sup> VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 429-452.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

aquellos años, se desarrolló en el seno de la Alianza Atlántica, donde la delegación americana, a recomendación del SACEUR, insistió en que se incluyeran las armas químicas binarias dentro del planteamiento de fuerzas de la OTAN.<sup>73</sup>

En definitiva, las exigencias de desnuclearización del territorio nacional de los primeros Gobiernos democráticos, respondieron a las históricas demandas realizadas en este sentido por una opinión pública particularmente sensible en torno a esta cuestión. Asimismo, la presión de los Ejecutivos centristas sobre Estados Unidos para minimizar la presencia de armamento nuclear en el país, se vio favorecida por el mayoritario consenso que, a este respecto, existía en el Parlamento español. Buena muestra de ello fue la declaración del 29 de octubre de 1981, por la que el Congreso de los Diputados –el Senado lo hizo el 26 de noviembre de ese mismo año– daba su autorización al Gobierno de UCD para que negociase la integración de España en la Alianza Atlántica, siempre y cuando el Ejecutivo no aceptara compromisos que implicaran el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en el país, en cuyo caso necesitaría la previa autorización de las Cortes Generales.<sup>74</sup>

No obstante, y pese a estos grandes avances, las políticas de desnuclearización aplicadas contaron con ciertas limitaciones. En el caso de los compromisos jurídicos adquiridos en materia de armas nucleares con Estados Unidos, existían ciertos supuestos que no estaban contemplados en la normativa vigente, como los relativos al tránsito de componentes nucleares y a las escalas de buques con armamento nuclear a bordo. A este respecto, el jurista Remiro Brotons ya dio una detallada explicación en su artículo *Armas nucleares y territorio español* (1987).<sup>75</sup> En el mismo, Remiro Brotons subrayaba las limitaciones procedentes, tanto del Derecho Internacional, como del Derecho nacional.

En cuanto a las primeras limitaciones mencionadas, Brotons recordaba que el Derecho Internacional permitía el “paso inocente” de buques de guerra extranjeros por el mar territorial de un Estado –doce millas marítimas partiendo del litoral–, quien, a lo sumo, podría establecer un régimen de notificación o incluso de autorización, si bien la

---

<sup>73</sup> Así se asegura en un informe interno del Gobierno socialista: *Situación y posición de España sobre las armas nucleares*, 30 de enero de 1986, AFPI, Caja 117-G-2, “Carpeta 2. OTAN. Campaña referéndum 1986”.

<sup>74</sup> BAYÓN, Félix: “La declaración ‘desnuclearizadora’ de las Cortes”, *El País*, 15 de febrero de 1985.

<sup>75</sup> REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y...”, pp. 112-134.

mayor parte de las condiciones generales establecidas impedían la denegación de tales tránsitos.

Igualmente, el Derecho español, aunque especificara en el artículo 70 de la ley 25/1964, de 29 de abril que “se considera como excepción al derecho de tránsito [sic] inocente el paso por aguas jurisdiccionales de los buques nucleares [barcos propulsados por energía nuclear o con armamento atómico]”, el resto de disposiciones de la ley concernientes a este asunto se mostraban mucho más flexibles.<sup>76</sup>

A ello cabría añadir, asimismo, el hecho de que, en el Convenio de 1982, ambos Estados reconocieran el derecho de paso inocente por sus respectivos mares territoriales de buques de guerra, sin salvedad ni requisito alguno, lo que, en la práctica, permitía la escala de buques de guerra americanos en el territorio español.<sup>77</sup> Este último supuesto no era aplicable para el resto de potencias nucleares –Reino Unido, Francia, China y la Unión Soviética–, si bien, como decimos, el Derecho nacional e Internacional no contribuían a evitar el tránsito nuclear por aguas nacionales, habida cuenta, especialmente, de la existencia de una base militar británica en Gibraltar.

En lo concerniente a la declaración de desnuclearización de las Cortes de octubre de 1981, las limitaciones eran mucho más evidentes. Ya fuera deliberadamente o por precipitación en la redacción, se trataba de un texto objetivamente vacío, al aludirse únicamente a “las armas nucleares de la Alianza”; organización que, como tal, carecía de armas nucleares, puesto que estas estaban bajo titularidad y control estadounidense, británico o francés. No obstante, es cierto que esta precisión podría ser rebatida, ya que existía una categoría de armas nucleares –aquellas cuyos sistemas de lanzamientos pertenecían a un país y la carga nuclear propiamente dicha a otro– que formaban parte de las fuerzas asignadas a los mandos OTAN –concretamente a SACEUR– y que, en tiempo de guerra, su empleo vendría determinado por las exigencias de estos mandos –y no de los nacionales–; de ahí que estas últimas pudieran ser consideradas como armas pertenecientes a la Alianza, tal y como, por otra parte, se referenciaba en mucha de la documentación atlántica generada –*NATO Nuclear Forces*–.<sup>78</sup> En cualquier caso, lo que sí que no quedaba cubierto por la declaración era el tránsito de armas, componentes y

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 124-125.

<sup>77</sup> POWELL, Charles: *El amigo americano...*, pp. 565-585.

<sup>78</sup> *Situación y posición de España sobre las armas nucleares*, 30 de enero de 1986, AFPI, Caja 117-G-2, “Carpeta 2. OTAN. Campaña referéndum 1986”.

material nuclear o el almacenamiento e instalación de armas nucleares de un país aliado que no fuera Estados Unidos –por los acuerdos bilaterales mantenidos con este último–, o incluso de uno de los Estados pertenecientes al Pacto de Varsovia, al dirigirse la prohibición, exclusivamente, a las armas nucleares de la OTAN.<sup>79</sup>

En cualquier caso, al margen de discusiones de naturaleza jurídica, lo que evidenciaban las declaraciones del Congreso y del Senado y las nuevas cláusulas impuestas al respecto en el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982, era la firme voluntad política del Gobierno de no aceptar armamento nuclear en el territorio español. Sin embargo, en esa habitual instrumentalización política de la opinión pública a la que suelen recurrir los partidos cuando están en la oposición, el Partido Socialista creyó encontrar, en la particular sensibilidad de la ciudadanía en materia nuclear, un argumento más en su lucha contra el ingreso español en la Alianza Atlántica. Así, durante los años en los que la campaña antiatlantista tuvo más vigor –1980-1981–, el PSOE, con el apoyo de otros partidos de izquierda con perspectivas igualmente neutralistas y utópicas –Partido Comunista, especialmente, pero también otros como Euskadiko Ezkerra–, presentó diferentes proposiciones no de ley en las que instaba al Gobierno a buscar “fórmulas adecuadas para conseguir que el territorio español sea considerado como ‘zona desnuclearizada’”, haciendo extensible este deseo al conjunto de la Península Ibérica y del Mediterráneo.<sup>80</sup>

Este tipo de propuestas, de carácter eminentemente utópico, dada la pertenencia portuguesa a la OTAN o la presencia norteamericana –VI Flota, con representación, además, en la base naval de Rota– y soviética –V *Eskadra*– en el Mediterráneo, solamente buscaban demostrar a la opinión pública la voluntad socialista de ir más allá que el Gobierno de UCD en los asuntos de desnuclearización del territorio, pese a las evidentes dificultades existentes para reducir los márgenes de libertad de acción exterior en este terreno, tal y como hemos creído demostrar. Aun con ello, el Partido Socialista, en su programa electoral de 1982, no se contentó con defender el principio de no

---

<sup>79</sup> Aunque esta precisión pudiera parecer excesivamente rigurosa y académica, incidentes como el del submarino espía soviético *Víctor II*, que en marzo de 1982 fue detectado en aguas territoriales italianas por las autoridades marítimas de este país, pone de manifiesto que la hipótesis de que transitaran buques nucleares soviéticos por las aguas de soberanía española tampoco parecía ser tan irreal. *Ibidem*.

<sup>80</sup> *Boletín oficial de las Cortes Generales*, 11 de enero de 1980, núm. 245-I, pp. 597-599; *Boletín oficial de las Cortes Generales*, 25 de mayo de 1981, núm. 245-I, p. 600; y *Boletín oficial de las Cortes Generales*, 14 de octubre de 1981, núm. 138-II, p. 501.

nuclearización del territorio,<sup>81</sup> sino que continuó apostando por “jugar un papel activo en cuanto a la armonización de intereses de los países situados en ambas riberas del Mediterráneo, fomentando estructuras institucionales que contribuyan a la distensión de las relaciones, a la creación de zonas desnuclearizadas y a la cooperación en los ámbitos cultura, de información y de medio ambiente”.<sup>82</sup> Sin embargo, nuevamente, la realidad volvió a chocar con los principios socialistas de política exterior más utópicos, lo que obligó a que, tras su victoria en los comicios de octubre de 1982, el PSOE aplicara una política de desnuclearización bastante criticable en términos generales.

## **2.2. La instrumentalización política de la desnuclearización por parte de los Gobiernos socialistas (1982-1988)**

Durante sus primeros años en el poder, el Partido Socialista apenas desarrolló públicamente el modo en que su equipo de Gobierno pretendía abordar su política de desnuclearización, limitándose a indicar que España estaba en contra de la instalación y el almacenamiento de armas nucleares en su territorio. De hecho, la primera gran referencia al respecto se dio durante la presentación, en octubre de 1984, del Decálogo de “paz y seguridad”, con el que el Gobierno de Felipe González pretendía consensuar con el resto de fuerzas parlamentarias las bases de su política de seguridad. En su cuarto punto, el presidente señaló que “las Cortes han establecido la no nuclearización de España. En mi opinión, debe mantenerse esta decisión prácticamente unánime de la Cámara”.<sup>83</sup>

La inexistencia de referencias en el Decálogo a la desnuclearización del Mediterráneo pareció confirmar la escasa voluntad del Ejecutivo socialista por abordar esta cuestión que, en cualquier caso, y como hemos visto, sí formaba parte de su programa electoral. A este respecto, es muy probable que el equipo de Gobierno de Felipe González, una vez que entrara en contacto con la realidad más cruda del momento, se percatara de la imposibilidad de llevar a cabo un proyecto de tales dimensiones, especialmente cuando embarcaciones soviéticas que, muy posiblemente,

---

<sup>81</sup> PSOE: *Programa electoral de 1982. Por el cambio*, octubre de 1982, p. 45.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>83</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, pp. 7069-7070.

prestaban apoyo logístico a la V *Eskadra*, faenaban en aguas españolas.<sup>84</sup> Es más, en adelante, el Partido Socialista rechazó propuestas como las planteadas en el Congreso por los diputados Juan María Bandrés y Francesc Vicens, de Euskadiko Ezkerra y Esquerra Republicana de Catalunya, respectivamente, que instaban al Gobierno a entablar negociaciones con Portugal para declarar la Península Ibérica como zona libre de armas nucleares.<sup>85</sup> Igualmente, el PSOE dejó de asociar la entrada en la OTAN con la nuclearización del país –tal y como hizo en la campaña antiatlantista de 1981–,<sup>86</sup> para asegurar que la Alianza Atlántica no era sinónimo de nuclearización.<sup>87</sup>

De esta forma, los distintos Gobiernos de González, lejos de endurecer la política de UCD en materia nuclear, decidieron, a lo largo de los años aquí estudiados, dar continuidad a la misma, si no flexibilizarla aún más, como demuestra el que: en 1984, el Ejecutivo del PSOE concediera seis de las ocho peticiones norteamericanas para que sus buques de propulsión nuclear hicieran escala en España –siendo las dos únicas denegaciones aquellas que se realizaron para Barcelona –un puerto no vigilado–,<sup>88</sup> que, en febrero de 1985, el Ministerio de Asuntos Exteriores autorizara la visita a Cartagena de un submarino británico de propulsión nuclear –HMS Churchill–;<sup>89</sup> o que, en 1985, se impulsara una orden –25/1985, de 23 de abril– que, en esencia, y en lo referente a las

---

<sup>84</sup> Así lo creían desde la embajada francesa en Madrid: GUTMANN, François: *Politique extérieure* 3/3, 17 de febrero de 1987, CALC, Caja 6246, Carpeta “Relations politiques avec la France. Premier sommet franco-espagnol. Madrid, 11-12 mars 1987”; *Échanges militaires Espagne-URSS*, enero de 1988, CADLC, Caja 6243, Carpeta “Politique étrangère. Espagne-URSS”; o GUTMANN, Francis: *Politique à l'Est de nos principaux partenaires - Espagne*, 5 de julio de 1988, CADLC, Caja 6243, Carpeta “Politique étrangère. Relations avec les pays de l'Est”.

<sup>85</sup> Visto en: REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y...”, pp. 121-134.

<sup>86</sup> Durante la mencionada campaña, el Partido Socialista advirtió en diversas ocasiones que: “Si continúa, lo que es probable, la tendencia a la nuclearización de la OTAN en Europa, sería casi imposible que España [...] fuese, a medio plazo, una excepción”. ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 319-320.

<sup>87</sup> En las conclusiones de un documento interno de la Secretaría General de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la situación de España con respecto a las armas nucleares, se concluía que ingresar en la OTAN no era sinónimo de nuclearización, porque a Portugal nunca se le había requerido la instalación de armas nucleares en su territorio y porque los países que sí fueron nuclearizados tras su ingreso en la Alianza fue como resultado de un proceso de negociación por el que se llegó a un acuerdo mutuo entre Estados Unidos y los países a los que se les proponía instalar misiles nucleares. *Situación y posición de España sobre las armas nucleares*, 30 de enero de 1986, AFPI, Caja 117-G-2, “Carpeta 2. OTAN. Campaña referéndum 1986”.

<sup>88</sup> *Spain and the Western Security System*, marzo de 1985, CREST.

<sup>89</sup> *Nota verbal*, 7 de febrero de 1985, NAUK, Caja FCO 46/4603, Carpeta “Nuclear Powered Warships’ Visits”.

escalas de buques de guerra extranjeros en España, mantenía lo dispuesto en la ley 25/1964, de 29 de abril.<sup>90</sup>

En todo caso, su postura sobre la presencia de armamento nuclear en el territorio nacional, trató de precisarse y reforzarse –para hacerse más ambigua en la práctica– a partir del momento en el que se presentó la pregunta del referéndum sobre la Alianza Atlántica. Como es bien sabido, la pregunta, en el segundo de los términos asociados a la misma, subrayaba que “se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español”. Por lo tanto, la pregunta que cabría plantearse a continuación sería: ¿qué consecuencias, para la desnuclearización del territorio español, pudo haber tenido la inclusión de la palabra “introducir” a los términos ya referidos en la declaración de las Cortes en octubre de 1981 y en el Convenio hispano-norteamericano de julio de 1982 –“instalar” y “almacenar”–? La respuesta, aunque quizás sorprendente, es bien sencilla: ninguna.

En efecto, la inclusión del término “introducir” a los ya precisados con anterioridad en otras disposiciones –“almacenar” e “instalar”–, aparentaba profundizar la política de desnuclearización que habían llevado a cabo los anteriores Gobiernos. Sin embargo, como trataremos de demostrar, la introducción de esta palabra no implicaba, a nivel jurídico, cambio alguno y tampoco representó, como veremos, modificación alguna a nivel práctico. Por lo tanto, y en vista de la especial sensibilidad de la opinión pública en torno a la cuestión nuclear, deberíamos entender esta acepción como un señuelo, mediante el que el Ejecutivo socialista trató de convencer a la ciudadanía de la necesidad de que votasen a favor de permanecer en la OTAN, en un referéndum que la mayor parte de los sondeos publicados daban como derrotada a la opción defendida por el Gobierno.

La primera razón que justifica esta última afirmación realizada sería el carácter no vinculante del referéndum, que daba cierto margen al Ejecutivo de Felipe González a la hora de aplicar o no las medidas presentadas en la pregunta del plebiscito. En cualquier

---

<sup>90</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Orden de 23 de abril de 1985 por la que se aprueban las normas para las escalas de buques de guerra extranjeros en puertos o fondeaderos españoles y su paso por el mar territorial español, en tiempo de paz*, 14 de mayo de 1985, núm. 115, pp. 13761-13763. Un estudio crítico en torno a la política nuclear socialista puede verse en: BARCELÓ, Nicolau y BUADES, Joan: “La presencia de armas nucleares en los puertos españoles”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 189-202.



caso, y si bien es cierto que el referéndum no era vinculante a nivel legal, sí lo era a nivel político, ya que al Gobierno le hubiera resultado bastante complicado justificar el incumplimiento sistemático de alguna de las cláusulas a las que se había comprometido por medio de un procedimiento jurídico de tal magnitud como un referéndum.

Es probablemente por ello, por lo que el equipo de Gobierno de Felipe González trató de encontrar, en la pregunta del referéndum, un difícilísimo equilibrio entre sus dos grandes objetivos: su voluntad por mantener su promesa de celebración de un referéndum sobre la OTAN; y su interés por articular una política de seguridad realista y solidaria con el resto de países occidentales, que le llevaba a defender la permanencia en la Alianza Atlántica, pese a las discrepancias mantenidas en este sentido con un amplio sector de la ciudadanía. Así, desde el Gobierno socialista, se elaboró una pregunta que incluyó una serie de cláusulas lo suficientemente ambiguas como para que pudieran atraer a la opinión pública en su intención de permanecer en la OTAN, pero que, a su vez, no restringieran al Ejecutivo en su idea de aplicar una política de seguridad acorde a los intereses defensivos de Occidente. Las cláusulas referentes a la no participación española en la estructura militar integrada de la Alianza y la reducción de la presencia militar de Estados Unidos ya han sido analizadas más detenidamente en los apartados referentes a la definición del modelo de participación español en la OTAN y al proceso de renovación de los acuerdos bilaterales defensivos. El segundo de los términos incluidos, el referente a la desnuclearización del territorio, se desarrolló en un sentido similar al de los dos anteriores.

Así, con la pretensión de cumplir con ese doble objetivo al que ya nos hemos referido más arriba, el Gobierno optó por la inclusión del término “introducción”, que era lo suficientemente ambivalente como para dar la imagen de buscar una profundización de la política de desnuclearización desarrollada hasta el momento y, al mismo tiempo, permitir dar continuidad, en la práctica, a la política que en este sentido se llevaba aplicando en España desde finales de la década de los setenta. Efectivamente, si desde el Gobierno se hubiera querido acabar verdaderamente con la mayor limitación que presentaba la política de desnuclearización española –el “paso inocente” por el territorio nacional de buques nucleares–, se hubiera optado por la inclusión de conceptos como “transitar”, “transportar” o “pasar”, reflejados, por otra parte, en distintas declaraciones del partido presentadas anteriormente.

De esta manera: en octubre de 1981, en las enmiendas que los grupos socialistas del Congreso y del Senado presentaron al proyecto de acuerdo de autorización de la adhesión española a la Alianza Atlántica, se exigía que se incluyera en la legislación española la siguiente declaración: “No existirán ni se almacenarán ni transitarán por el territorio español ingenios nucleares”;<sup>91</sup> en las Resoluciones del XXX Congreso sobre política internacional, presentadas en diciembre de 1984, se aludía a la prohibición del transporte de armamento nuclear;<sup>92</sup> en la Propuesta de una Política de Paz y Seguridad, de diciembre de 1985, se incluía, en lo concerniente a la desnuclearización del territorio, el no traslado de armas nucleares;<sup>93</sup> y en el comunicado del Comité Federal, de la misma fecha, se ratificaba la voluntad del PSOE por que “España mantenga la prohibición de instalación, almacenamiento o paso de armas nucleares por nuestro territorio”.<sup>94</sup>

En cambio, se optó por la inclusión del término “introducir”, que, efectivamente, podría vincularse al tránsito temporal de buques nucleares, pero también podría asociarse, únicamente –como así sucedió–, con la instalación de los mismos o el almacenamiento de sus cargas en el territorio nacional. De este modo se entiende, por ejemplo, el hecho de que el Partido Socialista se opusiera a apoyar las distintas iniciativas parlamentarias que, desde Izquierda Unida, abogaban por explicitar el compromiso del Gobierno en prohibir el tránsito de buques nucleares por España.<sup>95</sup> El Ejecutivo de Felipe González, confirmada ya la permanencia española en la Alianza, era consciente de las dificultades de asumir un compromiso de ese tipo, que dificultaría, tanto sus relaciones bilaterales de defensa con Estados Unidos, como su adecuación a los principios de disuasión de la OTAN. Es por eso por lo que, en la práctica, tal y como se demostró en los resultados de las negociaciones con la Alianza Atlántica y con Estados Unidos, la inclusión del término “introducción” en la pregunta de referéndum, solamente buscara hacer creer a la opinión pública que el Gobierno profundizaría su política de desnuclearización, cuando lo que realmente hizo fue dar continuidad –si no ampliar sus límites– a la aplicada por los Ejecutivos anteriores.

---

<sup>91</sup> *Boletín oficial de las Cortes Generales*, 28 de octubre de 1981, núm. 192, pp. 11432-11437.

<sup>92</sup> Visto en: REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y...”, p. 131.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Véase, por ejemplo, el debate sobre la política de seguridad y defensa socialista desarrollado en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 21 de abril de 1987, núm. 114, pp. 4367-4442.

En lo concerniente a las conversaciones mantenidas con la OTAN, como hemos visto, aunque las autoridades españolas evitaron realizar afirmaciones categóricas sobre esta cuestión –dada la presión de la opinión pública, los medios de comunicación y la oposición–, el Ejecutivo socialista defendió la aplicación de una política más laxa de lo que planteaba la segunda cláusula del referéndum. Así, Carlos Miranda, a la sazón director general para Asuntos de Seguridad y Desarme, informó en una reunión celebrada en febrero de 1988 a su homólogo francés, Benoît d’Aboville, que España había plasmado su total adhesión a la doctrina nuclear de la OTAN y que su rechazo a la introducción y estacionamiento en el territorio nacional de armas nucleares se podría matizar en los siguientes casos: 1) escalas de barcos nucleares, que no se verían afectados por las restricciones impuestas en el referéndum; 2) presencia de instalaciones ligadas al sistema de disuasión nuclear de la Alianza, donde se ofrecía la posibilidad de hacer ciertas concesiones; y 3) situaciones de crisis, en las que el Gobierno actuaría “con pragmatismo”.<sup>96</sup>

Se ponían así de manifiesto las presunciones de ciertos especialistas que, como Antonio Remiro Brotons, ya aventuraban en 1987 que:

“Si en las circunstancias actuales puede afirmarse que España, a semejanza de lo que acontece también en otros países partes del Tratado del Atlántico Norte, puede mantener un alto grado de no nuclearización armada, cabe albergar serias dudas de su capacidad para conservar esa situación en el caso de que un cambio en los planteamientos estratégicos, la evolución tecnológica o una crisis sobrevenida hicieran del almacenamiento, despliegue o instalación de armas nucleares y/o de sus componentes, en territorio español, un interés prioritario de la Alianza”.<sup>97</sup>

Las negociaciones con Estados Unidos para la renovación de los acuerdos bilaterales también evidenciaron la flexibilidad real del Gobierno socialista en torno al mantenimiento de la desnuclearización del territorio nacional. Tras la aceptación americana, a comienzos de 1988, de retirarse de Torrejón, las dos delegaciones comenzaron a negociar otras cuestiones pendientes, entre las que se encontraba el asunto nuclear. El sobrevuelo de aviones americanos con carga nuclear no fue problema, actualizándose la firma del acuerdo que, por medio de cartas anejas al mismo, se llegó durante las negociaciones del Convenio de 1982, en el que se especificaba que

---

<sup>96</sup> FAURE, Philippe: *Entretiens à Madrid du directeur politique adjoint*, 3 de febrero de 1988, CADLC, 6245, “Entretiens. Consultations politiques”.

<sup>97</sup> REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y...”, p. 130.

el Estado español prohibía el sobrevuelo de aeronaves con armamento y material nuclear a bordo y que Estados Unidos respetaba esa política.<sup>98</sup>

El problema vino dado en la escala de buques americanos con carga nuclear. Como ya abordamos previamente en el apartado de las negociaciones bilaterales entre ambos países, Estados Unidos quería que el texto del nuevo Convenio especificara que las escalas de barcos norteamericanos se verían exentas de las cláusulas impuestas en el referéndum en lo referente a la desnuclearización del territorio. Mientras, la delegación española, consideraba que una referencia de estas características pondría en riesgo la credibilidad política de su Gobierno tras los compromisos políticos adquiridos después de la victoria del “sí” en el referéndum del 12 de marzo de 1986. Es por ello que planteaba que la segunda cláusula del plebiscito se incorporara íntegramente en el texto, pero que no se aludiera a la escala de buques norteamericanos, que, en cualquier caso, no se vería afectada, porque el Ejecutivo socialista se mostraba favorable a continuar desinteresándose –como había hecho hasta entonces– por la carga que llevaran los barcos estadounidenses que hicieran escala en España. A pesar de la flexibilidad mostrada por el Gobierno de González, la administración americana advirtió que, mediante esta fórmula “verbal”, sus facilidades en materia de escala se podrían ver afectadas en caso de cambio de Gobierno, por lo que exigía que se especificara en el texto la exención de la escala de buques norteamericanos en lo referente a la segunda disposición del referéndum.<sup>99</sup>

Finalmente, la delegación española no consiguió que el nuevo Convenio reflejara la firmeza con la que, de cara a la opinión pública, defendía la cuestión de la desnuclearización del territorio español, más allá de que la realidad fuera completamente distinta. Así, aunque el nuevo texto remarcara que “la instalación, almacenamiento o introducción en territorio español de armas nucleares o no convencionales o sus componentes, quedarán supeditados al acuerdo del Gobierno español”, también indicaba que los dos Gobiernos otorgarían las autorizaciones oportunas “sin solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques”.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> VIÑAS, Ángel: *En las garras del...*, pp. 471-509.

<sup>99</sup> GUTMANN, Francis, *Accord de défense hispano-américain*, 30 de septiembre de 1988, CADLC, 6235, “Affaires militaires. Accord d’Amitié, de Défense et de Coopération hispano-américain”.

<sup>100</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *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*

En definitiva, a nivel jurídico no podría decirse que los Gobiernos socialistas incumplieron con la política de desnuclearización planteada en el referéndum porque, el término “introducción” era, objetivamente, un concepto vacío de significado; algo que ha valido a algunos de los protagonistas para valorar acriticamente esta cuestión.<sup>101</sup> Ahora bien, sí se pecó, de manera (mal)intencionada y con fines exclusivamente partidistas, de airear públicamente que los diferentes Ejecutivos del Partido Socialista, aun habiendo promovido la permanencia de España en la OTAN y el mantenimiento de una política bilateral de defensa con Estados Unidos beneficiosa para ambos países y para el sistema de seguridad occidental, también habían conseguido profundizar la política de desnuclearización desarrollada por los anteriores Gobiernos. Como muy acertadamente señalara Remiro Brotons:

“En lugar de reflexionar acerca de la sabiduría de países como Dinamarca o Noruega, que dentro de la OTAN mantiene una política de no nuclearización armada solo en tiempo de paz, aquí se sale a la plaza pública para pregonar que nosotros los superamos a todos con una onírica no nuclearización a ultranza que, probablemente, irá haciendo trompos en cada curva del camino. Es el nuestro país original, donde gentes y dirigentes han gustado secularmente de enrostrar los problemas sobre la marcha como un ejercicio de apasionante improvisación. Es lo que hace el matador cuando cita al toro de capa en la puerta de toriles. Si hay suerte, le espera la gloria; si no, la enfermería”.<sup>102</sup>

Finalmente hubo suerte y el contexto internacional caminó hacia un esperanzador clima de distensión que incluso acabó con la Guerra Fría, tras la sucesión de acontecimientos tan significativos como la caída del muro de Berlín en 1989 o la descomposición de la Unión Soviética en 1991. Sin embargo, el Gobierno de Felipe González siguió apostando por una flexibilización de su política de desnuclearización, llegando, incluso, a autorizar, en abril de 1988, y por primera vez en la historia de las

---

*el 1 de diciembre de 1988*, 6 de mayo de 1989, núm. 108, pp. 13325-13345; y VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 500-501.

<sup>101</sup> Véase, por ejemplo: CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Barcelona, Tusquets Editores, 2010, pp. 202-204; VIÑAS, Ángel: *En las garras...*, pp. 500-501; o ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad”, en VV.AA.: *Política española de paz y seguridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 41-44. Del lado contrario, BARCELÓ, Nicolau y BUADES, Joan: “La presencia de armas nucleares...”, pp. 189-202. Jaime de Ojeda también mostró una posición más crítica con respecto a la política de desnuclearización del Partido Socialista, llegando incluso a afirmar que “nadie comprendió nunca lo que fue la desnuclearización de España”. *Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE.

<sup>102</sup> REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y...”, p. 134.

relaciones entre los dos países, la escala de un submarino nuclear de ataque francés en un puerto español.<sup>103</sup>

### **3.- ESPAÑA ANTE LAS NACIONES UNIDAS Y OTROS FOROS DE DISTENSIÓN Y DESARME**

A lo largo de las páginas anteriores hemos tratado de profundizar en el análisis de dos de los tres grandes pilares sobre los que, bajo nuestro punto de vista, y tal y como adelantábamos al comienzo de la tesis, se articuló la política de “paz y seguridad” socialista entre 1982 y 1988: por un lado, la participación de España en las alianzas y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales que garantizaban la disuasión –la OTAN, esencialmente, pero también las relaciones bilaterales defensivas con Estados Unidos, Francia, etc.– y, por el otro, el desarrollo de las propias capacidades defensivas que se consiguieron en el marco de la política de defensa nacional –modernización de la estructura y equipo de las Fuerzas Armadas, esencialmente–.

El tercer pilar sobre el que se organizó la política de seguridad de los Gobiernos de Felipe González, que no fue otro que el de la participación española en la cooperación internacional, por medio de la que se buscaba una mayor seguridad colectiva, ha sido abordado en el presente capítulo a través del análisis de la relación española con el TNP y de su participación en el seno de la CSCE –tanto en su reunión de Madrid, como en las de Estocolmo y Viena–. No obstante, y a pesar de la particular importancia de tales procesos para la política de seguridad socialista de los años ochenta, la contribución de España a la distensión, el desarme, la desnuclearización y la no proliferación internacional no debe ser circunscrita exclusivamente a ellos. El conjunto de medidas y acciones que buscaban favorecer el diálogo Norte-Sur y la distensión Este-Oeste representaron, tal y como hemos tratado de demostrar en diversas ocasiones, un aspecto fundamental en el desarrollo y evolución de la política de seguridad del PSOE, que trató de equilibrar la aplicación de medidas de solidaridad con el resto de aliados occidentales, con la promoción de todas aquellas políticas de distensión que pudieran

---

<sup>103</sup> *Visite en France du Président du gouvernement espagnol (29 juin). Les structures de la coopération franco-espagnole en matière de sécurité et de défense*, 16 de junio de 1988, CADLC, 6251, “Relations politiques avec la France. Visite de M. Felipe Gonzalez, président du gouvernement espagnol. Paris, 29 juin 1988”.

ayudar a cumplir con parte de las exigencias de la ciudadanía, imbuida, en buena medida, por un contexto europeo de creciente pacifismo y neutralismo e influida por los propios principios que, durante sus años en la oposición, había defendido Partido Socialista.

Efectivamente, el PSOE, en el programa electoral de 1982, ya se refería a la importancia de respetar el Derecho Internacional como factor organizador de la convivencia, lo que le llevaba a remarcar la necesidad de “potenciar el papel de organismos internacionales y especialmente el de las Naciones Unidas como organización encargada del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales”.<sup>104</sup> Asimismo, señalaba su compromiso para emprender una búsqueda “de la paz, el desarme y la distensión, en la línea iniciada en 1975 por la Conferencia de Helsinki”,<sup>105</sup> apostando por la eliminación del espacio europeo de todos los misiles de alcance intermedio, la reanudación de las negociaciones para la reducción de armamentos y la no nuclearización del territorio español.<sup>106</sup>

Así pues, el presente epígrafe pretende realizar un análisis en profundidad de la esforzada –pero secundaria– participación de los diferentes Gobiernos de Felipe González en los organismos especializados de la ONU y en todos aquellos foros que, a excepción de la CSCE y del TNP, contribuyeron, durante la década de los ochenta, a la distensión, el desarme, la no proliferación y la desnuclearización.<sup>107</sup>

### **3.1. La presencia española en las instituciones de las Naciones Unidas dedicadas a la distensión y el desarme**

Tal y como hemos podido comprobar con anterioridad, la condición española de Estado no nuclear –que se reafirmó, definitivamente, tras la firma en 1987 del TNP– o

---

<sup>104</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 45.

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> En este sentido, véase también: MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España...*

<sup>107</sup> Aunque de forma muy breve, uno de los escasos autores –y protagonistas– que ha abordado recientemente estas cuestiones ha sido: VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España: del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2016, pp. 119-123. Del mismo autor podemos destacar, asimismo: VILLAR, Francisco: “España y las Naciones Unidas”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Extra 13, 1987, pp. 249-264; y *Entrevista a Francisco Villar*, 9 de junio de 2016, AODITE. No obstante, consideramos que el trabajo más relevante para nuestro objeto de estudio es el de: SÁNCHEZ CANO, Javier: “Las Naciones Unidas y el desarme. Análisis de las posiciones españolas en la Organización (1978-1988)”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 26, 1993, pp. 97-124.

su ubicación periférica a nivel geoestratégico, en un contexto de Guerra Fría en el que los problemas de seguridad occidentales se centraban, casi exclusivamente, en Europa central, limitaron, en mucho, la incidencia que España, como potencia media,<sup>108</sup> podría haber tenido en órganos como la CSCE. Algo similar podríamos señalar con respecto a las Naciones Unidas, donde, pese a los esfuerzos reales de los Gobiernos del Partido Socialista por aumentar su protagonismo en la toma de decisiones que, en materia de seguridad internacional, allí se pudieran realizar, España se tuvo que conformar con representar un papel más bien secundario. Esta última afirmación se explica muy bien a través del repaso de la presencia de España en los años ochenta en los grandes organismos *onusianos*<sup>109</sup> encargados de promover el desarme y la distensión entre Estados: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

El Consejo de Seguridad es, sin lugar a dudas, el principal organismo encargado del mantenimiento de la seguridad internacional y la institución con más competencias en el seno de las Naciones Unidas, puesto que, a diferencia del resto de reparticiones de la ONU, que únicamente pueden realizar recomendaciones a los Gobiernos, el Consejo tiene la competencia de tomar decisiones –conocidas como resoluciones–, que deben ser cumplidas por los países miembros de acuerdo a lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, como bien es sabido, la capacidad de influencia en la toma de decisiones del mencionado organismo se limita a un número muy concreto de países –en los años ochenta, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, la Unión Soviética y China–, que tienen la condición de miembro permanente del Consejo, lo que, a su vez, les otorga el derecho de veto, determinante a la hora de aprobar cualquier proposición que se plantee. El resto de miembros tienen un carácter no permanente y son elegidos cada dos años por la Asamblea General, de acuerdo a criterios que permiten el equilibrio regional. España, que había formado parte del Consejo de Seguridad como miembro no permanente durante los años 1969-1970 y 1981-1982, no disfrutó, durante el marco cronológico establecido, de apenas influencia en el Consejo, puesto que no fue

---

<sup>108</sup> PALOU, Jordi: “El concepto de potencia media. Los casos de España y México”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 26, 1993, pp. 7-35.

<sup>109</sup> Consejo Económico y Social; Corte Internacional de Justicia; Secretaría; Consejo de Administración Fiduciaria; Consejo de Seguridad; y Asamblea General. Para más información, véase: VV.AA.: *El sistema de las Naciones Unidas*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2017.



hasta 1993 cuando volvió a ser designado como miembro no permanente del mencionado organismo.<sup>110</sup>

Mientras, la Asamblea General se trata del principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas, donde sus miembros debaten sobre multitud de cuestiones que se esfuerzan por consensuar para establecer recomendaciones y que estas sean tenidas en cuenta por los diferentes Estados concernidos. Debido a la gran variedad de asuntos que son abordados, la Asamblea General cuenta con numerosos órganos subsidiarios que le permiten ejercer más eficazmente sus funciones.<sup>111</sup> Durante la década de los ochenta, los dos grandes organismos especializados en los asuntos de desarme y de seguridad internacional fueron: la Primera Comisión o Comisión de Asuntos de Desarme y de Seguridad Internacional y la Comisión de Desarme.<sup>112</sup>

El primero de ellos es un órgano plenario y deliberativo que se creó en el momento de la firma de la Carta de las Naciones Unidas, siendo su objetivo el de analizar todas las cuestiones relativas al desarme y el control armamentístico que tengan lugar en el contexto del período de sesiones ordinarias de la Asamblea General. Como complemento al mismo se creó, en 1952, la Comisión de Desarme, un órgano igualmente plenario y deliberativo cuyas funciones y objetivos durante los años ochenta fueron muy similares a los de la Primera Comisión, lo que dificultó la cohesión y eficacia de ambos foros.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Designación que repitió en 2003 y 2015: IGLESIAS VELASCO, Alfonso J.: “El papel de España desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de desarme y no proliferación”, en CARACUEL RAYA, María Angustias, DÍAZ TORIBIO, José, SÁNCHEZ MATEOS, Elvira, CRESPO ALCÁZAR, Alfredo y ALBACETE CARREÑO, Lourdes (coords.): *Compartiendo (visiones de) seguridad: III Congreso ADESyD*, Madrid, Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa, 2017, pp. 165-182.

<sup>111</sup> Acerca de la evolución de la estructura y funciones de la Asamblea General, véase: PETERSON, M.J.: *The UN General Assembly*, Londres, Routledge, 2006.

<sup>112</sup> Para mayor información sobre estos asuntos, véase: VV.AA.: *Las Naciones Unidas y el desarme*, Nueva York, 1988; o GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: “La Organización de Naciones Unidas y el desarme”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Extra 13, 1987, pp. 123-154.

<sup>113</sup> De hecho, durante aquellos años, España intentó –sin mucho éxito– convencer al resto de Estados miembros de la necesidad de reducir el número de temas debatidos en la Primera Comisión para, de esta manera, fortalecer la cohesión de los países participantes e incrementar la eficacia de las recomendaciones propuestas por los dos órganos citados. En este sentido, el representante de la delegación española indicaba ante el resto de asistentes a la sesión de la Primera Comisión del 21 de octubre de 1987 que: “Desde hace varios años venimos repitiendo que la autoridad de esta Comisión [Primera Comisión] no reside en el número de resoluciones que aprueba. Creo que hemos sobrepasado ya el límite cuantitativo de textos que podemos razonablemente absorber y estudiar con la requerida seriedad, mientras a la vez ningún esfuerzo se ha puesto de manifiesto para lograr que cada día sea mayor el espectro de los Estados miembros que los aprueben. Es imprescindible que seamos avaros en el número y generosos en el

Así pues, la no pertenencia española al Consejo de Seguridad y el carácter deliberativo –y, en consecuencia, no vinculante– de la Asamblea General, provocó que el primer Gobierno socialista de Felipe González llegara a la conclusión de que, si quería aumentar su protagonismo en el seno de las Naciones Unidas en lo que a las cuestiones de seguridad y desarme se refiere, debía incrementar su representación en la Conferencia de Desarme. La Conferencia de Desarme se trata un foro multilateral de negociación autónomo –aunque muy estrechamente vinculado a la ONU– y de carácter restringido –y, por tanto, no deliberativo y plenario, como es el caso de la Primera Comisión o la Comisión de Desarme– constituido en 1979, cuyas funciones consisten en discutir acerca de asuntos específicos relativos al desarme.<sup>114</sup>

En un primer momento, España fue invitada a participar como Estado observador.<sup>115</sup> De esta forma, pudo asistir a las reuniones convocadas, pudiendo incluso aportar su opinión en los distintos comités *ad hoc* y de trabajo de la Conferencia. Sin embargo, su participación en calidad de país observador y no como miembro de pleno derecho le impedía votar las propuestas planteadas, lo que, evidentemente, limitaba enormemente la influencia que pudiera llegar a tener en tal organismo. Es por esta razón, por la que

---

compromiso, de modo que hagamos del consenso la piedra angular que sostenga el edificio de esta Comisión y la patente de prestigio en el campo del desarme de las Naciones Unidas, cuyo papel deseamos sea central. La delegación española trabajará inspirada siempre en estas bases.” IBÁÑEZ: *Acta taquigráfica de la 15ª sesión. Temas 48 a 69 del programa relacionados con el desarme. Debate general (continuación)*, 21 de octubre de 1987, SADNNUU, Caja A/C.1/42/PV.15, Carpeta “Primera Comisión”. Con el paso del tiempo, la Comisión de Desarme se convirtió en un órgano más especializado y, actualmente, el número de cuestiones que se debaten se circunscriben a dos o tres aspectos concretos, dedicándose siempre uno de ellos al desarme nuclear y los restantes a otros asuntos que han ido variando alternativamente. En torno a la Comisión de Desarme y su evolución, véase: HANHIMÄKI, Jussi M.: *The United Nations*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

<sup>114</sup> Más concretamente, durante los años ochenta la Conferencia de Desarme discutió acerca de: las armas nucleares en todos sus aspectos; las armas químicas; otras armas de destrucción masiva; las armas convencionales; la reducción de los presupuestos militares; la reducción de las fuerzas armadas; la conexión entre desarme y desarrollo y desarme y seguridad internacional; las medidas para el fomento de la confianza; los métodos de verificación; y el programa global de desarme. En torno a los orígenes, evolución, estructura y funciones de la Conferencia de Desarme, véase: *CD, Conferencia de Desarme*, disponible en línea:

<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Otros%20Organismos%20y%20Fondos/CD.aspx> [Última visita: 24/06/2019]; y *Conference on Disarmament*, disponible en línea:

[https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument) [Última visita: 24/06/2019].

<sup>115</sup> De todas maneras, para hacerlo, la delegación española debía enviar anualmente al presidente de la Conferencia de Desarme una petición por escrito y firmada por su representante permanente en las Naciones Unidas, en la que hiciera reflejar su interés en participar en el foro, así como una nota en la que clarificara las áreas en las que focalizaría su participación, que, aunque fueron variando, podemos decir que se centraron, esencialmente, en el ámbito de: las armas químicas y radiológicas; la carrera de armamentos ultraterrestre; la prohibición total de ensayos nucleares; y el programa de desarme completo. *Informe de la Conferencia de Desarme, Apéndice II, volumen III*, 31 de agosto de 1984, SADNNUU, Caja CD/540, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

los distintos Ejecutivos españoles intentaron profundizar su relación con este último, tratando de promover su plena incorporación.

No obstante, el proceso de integración no resultaba sencillo, ya que se requería la unanimidad de todos los Estados miembros. Además, la entrada de un nuevo socio no debía desnivelar el equilibrio mantenido entre los grupos de negociación previamente establecidos –bloque occidental, oriental y NNA–. En estas circunstancias, el proceso de incorporación de nuevos miembros a la Conferencia permaneció suspendido hasta que, en 1983, la Conferencia de Desarme decidió abrir un proceso de admisión de nuevos socios, que debería ser discutido a lo largo de 1984 y que tendría que hacerse efectivo en 1985, mediante la incorporación de un país perteneciente al bloque occidental, otro del bloque socialista y otros dos que pudieran encajar en el perfil del grupo de países Neutrales y No Alineados.<sup>116</sup>

El mencionado proceso de ampliación coincidió con la llegada al poder en España del Partido Socialista, quien, rápidamente, presentó su candidatura, tratando de convencer a los Estados miembros de la Conferencia por medio de una triple vía: la defensa de su candidatura a nivel multilateral; la búsqueda de apoyos a nivel bilateral; y la aplicación de medidas nacionales, que demostraran su voluntad de incorporarse como miembro de pleno derecho en la Conferencia.

En cuanto a la primera vía, España trató de convencer a los Estados miembros de la Conferencia a través de los distintos organismos *onusianos* dedicados a los asuntos de desarme, arguyendo allí la necesidad de cubrir el flanco Sur de Europa, un área de alto interés geoestratégico, pero infrarrepresentada en el foro. No obstante, y de forma paralela, la delegación española también intentó demostrar que el Gobierno socialista priorizaba el interés general en las negociaciones multilaterales, por encima de intereses nacionales o regionales, tratando de ofrecer así esa imagen de país que, como en la CSCE, dejaba clara su pertenencia al bloque occidental, pero que, al mismo tiempo, se mostraba sensible ante los problemas y percepciones del resto de grupos existentes en la Conferencia.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> VV.AA.: *The United Nations Disarmament Yearbook*, Nueva York, United Nations, 1985, pp 14-19.

<sup>117</sup> LAIGLESIA Y GONZÁLEZ DE PEREDO, Juan Pablo: *General debate and Exchange of Views on Disarmament Items*, 31 octubre de 1983, SADNNUU, Caja A/C.1/38/PV.17, Carpeta “Primera Comisión”.

A nivel bilateral, España intentó convencer a países como Francia –con quien compartía la mayor parte de su agenda política en materia de desarme–, de que la inclusión de España en la toma de decisiones de la Conferencia de Desarme fortalecería la cohesión interna del mencionado organismo, lo que favorecería, a su vez, los intereses nacionales de los Estados pertenecientes al bloque occidental.<sup>118</sup>

Por último, el Ejecutivo de Felipe González también trató de adoptar medidas nacionales que pudieran reforzar esa imagen internacional de país interesado en formar parte de la Conferencia de Desarme. En este sentido, desde Moncloa se decidió que la incorporación del país en el señalado foro multilateral debía formar parte del Decálogo de “paz y seguridad”. De este modo, en el octavo punto, se destacó que: “España trabaja activamente en la Conferencia Europea de Desarme y ha presentado su candidatura al Comité de Desarme de la ONU. En mi opinión, esa política debe proseguirse y fortalecerse”.<sup>119</sup>

En cualquier caso, bajo nuestro punto de vista, la inclusión de esta cuestión en el Decálogo socialista debería entenderse más bien como un intento de contrarrestar otras medidas no tan aplaudidas por la opinión pública española –como la decisión de apoyar la permanencia de España en la OTAN–, que como una apuesta real por equiparar los asuntos de desarme a los más puramente pertenecientes al ámbito militar –relaciones con la Alianza Atlántica, con Estados Unidos, etc.–. En efecto, si se profundiza en el análisis de este punto, se observa una cierta indefinición del mismo. El simple hecho de que el presidente señalara que su equipo de Gobierno había presentado su candidatura para ingresar en el Comité de Desarme –órgano, como ya hemos visto, plenario y en el que España participaba desde su ingreso en la ONU– y no en la Conferencia de Desarme, nos exime de mayores demostraciones.<sup>120</sup>

Aun así, también consideramos importante señalar la similar valoración que, a este respecto, realizó Carlos Fernández Espeso en un informe interno elaborado escasos días después de la presentación del Decálogo en el Congreso. En el mismo, Fernández

---

<sup>118</sup> ANDREANI, G.: *Candidature de l'Espagne à la Conférence du Désarmement*, 20 de diciembre de 1990, CADLC, Caja 6234, Carpeta “Affaires militaires/Relations avec les autres pays”.

<sup>119</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 23 de octubre de 1984, núm. 157, pp. 7069-7070.

<sup>120</sup> Esta confusión, sin embargo, no dejaba de ser habitual y también se detecta en la prensa de la época. Por ejemplo, en POLANCO, Martín: “El Gobierno español desea contribuir a frenar la carrera armamentista”, *El País*, 4 de marzo de 1983, se denomina a la Conferencia de Desarme, Comité de Desarme.

Espeso advertía que, si lo que se pretendía era propugnar una política activa española en el campo del desarme y la limitación de armamentos, esta no debía ser reducida a cuestiones tan limitadas y ocasionales como la Conferencia de Estocolmo o la candidatura a la Conferencia de Desarme, sino que era necesario una mayor definición en este sentido, apostando, en este caso, por la inclusión de referencias relativas a las limitaciones propias de este campo o a la variedad de finalidades y objetivos a alcanzar con el desarme.<sup>121</sup>

De todas maneras, y pese a lo aquí señalado, la alusión a la Conferencia de Desarme en el Decálogo socialista no dejaba de ser una declaración de intenciones en torno a la relación que el Gobierno español pretendía establecer con el foro; relación que, sin embargo, apenas fue profundizada durante los siguientes años, como consecuencia de la paralización del proceso de ampliación de la Conferencia.<sup>122</sup> Aun con ello, España no cejó en su empeño por incorporarse a la Conferencia de Desarme como miembro de pleno derecho. Así, aprovechando la Tercera Sesión Especial de Desarme, celebrada a lo largo del año 1988, la delegación española presentó en la Asamblea General, junto con otros países observadores que aspiraban a adherirse a la Conferencia, un documento de trabajo en el que se recordaba el acuerdo de ampliación establecido en 1983, solicitando una resolución de la cuestión en la siguiente sesión de la Asamblea General. Al mismo tiempo, se pedía que se reconsiderase ampliar el número de candidaturas a doce, lo que permitiría que la mayoría de los Estados solicitantes –quince en aquellos momentos– pudiesen integrarse en la Conferencia de Desarme sin que se rompiera el equilibrio del foro.<sup>123</sup>

El escaso efecto de la presentación del documento no hizo desistir al Gobierno socialista, quien, tratando de aprovechar la vacante dejada por la República Democrática Alemana en octubre de 1990 tras su desaparición, intentó relanzar su candidatura. Su reafirmación como miembro del bloque occidental tras la definición de

---

<sup>121</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Nota provisional sobre el diseño de una política de paz y de seguridad presentado por el señor presidente del Gobierno en su discurso sobre el Estado de la nación*, 2 de noviembre de 1984, AFPI, Caja 110-H-2.

<sup>122</sup> Es más, aunque en 1983 se afirmó que, durante los dos siguientes años, se discutiría el ingreso de cuatro nuevos miembros, el persistente bloqueo de China a la candidatura de Vietnam impidió que el mencionado proceso de ampliación pudiera avanzar, llegándose a un punto muerto en el que se generó un discurso vacío por parte de los Estados miembros, por el que se aseguraba que la incorporación de nuevos socios era una cuestión a revisar, pero por la que no se hacía nada para cambiar la situación. VV.AA.: *The United Nations Disarmament Yearbook*, Nueva York, United Nations, 1988, pp. 19-20.

<sup>123</sup> *Review of the membership of the Conference on Disarmament: a proposal for limited expansion*, 9 de junio de 1988, SADNNUU, Caja A/S-15/AC.1/11, Carpeta “Asamblea General”.

sus relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea Occidental y la OTAN; la consolidación de su política de desarme durante los años de transición democrática del país; la definitiva conclusión del proceso de homologación internacional de sus Fuerzas Armadas –como demostró, por ejemplo, su participación, desde 1989, en misiones de paz de la ONU–;<sup>124</sup> su capacidad para ejercer como representante de la Europa meridional; o la obligatoriedad de reajustar el foro tras la radical transformación de la situación internacional –que hacía necesaria una mayor profundización del carácter multilateral de la Conferencia–, fueron algunos de los argumentos que presentó la delegación española para su adhesión.<sup>125</sup>

Sin embargo, no fue hasta varios años después, concretamente en junio de 1996, cuando la Conferencia de Desarme, en un contexto internacional completamente diferente, decidió reactivar el proceso de ampliación con la incorporación de veintidós nuevos socios, bajo la condición de que estos no hicieran uso de su derecho a veto durante sus dos primeros años como Estados miembros.<sup>126</sup> España conseguía así, al fin, ser miembro de un organismo por el que había luchado por entrar desde 1979; pero, al mismo tiempo, por medio de esta entrada tardía, se pueden constatar las enormes

---

<sup>124</sup> El compromiso mostrado por la delegación española con las Naciones Unidas y con el mantenimiento de la paz internacional a lo largo de la década de los ochenta, así como el rápido proceso de modernización de sus Fuerzas Armadas, indujo a que, a finales de 1988, el entonces secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, solicitara que un pequeño contingente español se incorporara al grupo de observadores que iba a verificar la retirada de las tropas cubanas de Angola –Grupo de Verificación de la ONU en Angola, UNAMEV–. Finalmente, en 1989, el Gobierno de Felipe González decidió enviar, por primera vez, un grupo de observadores españoles a la UNAMEV y, también, ocho aviones C-212 y sus respectivas tripulaciones para constituir el componente aéreo del Grupo de Asistencia a la Transición en Namibia (UNTAG). A pesar de que se trata de una cuestión que escapa a nuestro marco cronológico de estudio, no nos resistimos a apuntar a continuación algunas de las principales investigaciones realizadas en este sentido: IGLESIAS VELASCO, Alfonso J.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2004; MARRERO ROCHA, Inmaculada C.: *La participación de las fuerzas armadas españolas en misiones de paz*, Madrid, Plaza y Valdés, 2007; SERRA, Narcís: *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008, pp. 231-233; SEPÚLVEDA, Isidro (ed.): *España en las operaciones internacionales de pacificación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2009; RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis: *Las misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas de España: donde, cuando y para lo que haga falta*, Madrid, Alianza, 2010; FELIU ORTEGA, Luis: *Las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior*, Madrid, Foro de la Sociedad Civil, 2010; *Entrevista a Francisco Villar*, 9 de junio de 2016, AODITE; y *Entrevista a Víctor Suances Pardo*, 8 de marzo de 2017, AODITE; y RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis: “Antecedentes y primeras misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas”, *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 134-155.

<sup>125</sup> COIGNAC, Henri Benoît de: *Candidature de l’Espagne à la Conférence du Désarmement*, 11 de diciembre de 1990, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Relations politiques avec la France. Entretiens, consultations politiques”; COUSIN, F.: *Audience accordée par le Secrétaire général à l’Ambassadeur d’Espagne*, 12 de diciembre de 1990, CADLC, Caja 6245, Carpeta “Relations politiques avec la France. Entretiens, consultations politiques”.

<sup>126</sup> “España pasa a integrarse en la Conferencia para el Desarme de la ONU”, *El País*, 18 de junio de 1996.

dificultades a las que España, en los años aquí estudiados, tuvo que hacer frente para erigirse como un país con capacidad de influencia sobre el resto a la hora de tomarse las decisiones sobre la seguridad y el desarme internacional.

### **3.2. La actitud española ante las iniciativas internacionales de distensión y desarme y de desnuclearización y no proliferación**

Ya en 1987, el propio Carlos Alonso Zaldívar, que, durante los años abordados, ejerció como asesor ejecutivo de los ministros de Asuntos Exteriores Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez (1985-1988) y como consejero para asuntos político-militares en la embajada de España en Estados Unidos (1988-1990), aseguró que “son las grandes potencias quienes tienen en su mano la solución de los problemas del control y reducción de armamentos y las decisiones importantes en este terreno escapan a las capacidades de decisión de países como el nuestro”.<sup>127</sup>

Aunque esta afirmación no deje de ser cierta, tal y como constataremos a lo largo de las siguientes páginas, consideramos que, pese a ello, resulta igualmente necesario estudiar la actitud mostrada por España en las diferentes iniciativas de distensión, desarme, desnuclearización y no proliferación que, durante la década de los ochenta, se promovieron, tanto desde un punto de vista multilateral, siendo la Conferencia de Desarme el principal órgano de discusión, como desde una perspectiva bilateral, a través de las conversaciones mantenidas por las dos superpotencias del momento, la Unión Soviética y Estados Unidos. De esta manera, ayudaremos a completar, por un lado, el análisis en torno a la orientación y la participación que los Gobiernos socialistas pretendieron otorgar a España en materia de cooperación internacional y, por el otro, a comprobar si, realmente, estos últimos trataron de equilibrar la aplicación de medidas favorables al ejercicio de la disuasión por parte de Occidente, con la promoción de políticas de distensión y desarme y de desnuclearización y no proliferación que pudieran ayudar a plasmar buena parte de las promesas que, en materia de seguridad, realizó el PSOE a la ciudadanía antes de su llegada al poder en 1982.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad...”, p. 45.

<sup>128</sup> Aunque somos conscientes de que el concepto de política de distensión, entendida esta como “el desarrollo del diálogo y de los intercambios entre Estados con sistemas políticos y sociales diferentes con el fin de desmilitarizar las relaciones Este/Oeste y promover soluciones pacíficas a conflictos regionales”,

### 3.2.1. España ante las políticas internacionales de distensión y desarme

Entre las iniciativas internacionales promovidas durante la década de los ochenta en materia de distensión y desarme que más vinculación tuvieron con los intereses nacionales, podemos destacar tres: a) el proceso multilateral de prohibición y destrucción de armas químicas; b) el proceso de reducción de armamento convencional en Europa; y c) las medidas de distensión y desarme en el flanco Sur.

#### a) El proceso multilateral de prohibición y destrucción de armas químicas

El rechazo manifestado por la opinión pública por el uso de agresivos químicos durante la Primera Guerra Mundial, motivó la aprobación, en 1925, del Protocolo de Ginebra, un Tratado que, firmado por un total de 125 países, constituyó, durante buena parte del siglo XX, el principal freno legal en Derecho Internacional a la utilización de armas químicas.<sup>129</sup> De todos modos, si bien es cierto que por medio del citado Convenio se prohibía el empleo de agentes químicos en caso de conflicto, su texto no aludía a la producción y almacenamiento de los mismos, reservándose, además, los Estados firmantes, el derecho a utilizar agresivos químicos en casos de retorsión y contra aquellos países que no hubiesen firmado el Protocolo.<sup>130</sup>

---

bien podría servir para integrar en la misma, tanto a las políticas tendentes a controlar y reducir el armamento mundial, como a las políticas que promueven la desnuclearización de uno o varios territorios y la no proliferación de armas nucleares en el mundo, en las siguientes páginas nos ocuparemos de dos apartados diferenciados: 1) España ante las políticas internacionales de distensión y desarme; y 2) España ante las políticas internacionales de desnuclearización y no proliferación. De esta manera, en el primer apartado podremos referirnos más concretamente a las políticas de reducción y, también, de control del armamento mundial; y en el segundo apartado, podremos desarrollar más detenidamente las políticas referentes a las armas nucleares que, como bien es sabido, tuvieron una dinámica propia durante la Guerra Fría. La definición de política de distensión ha sido tomada de: Ibídem, pp. 26-27.

<sup>129</sup> En este apartado se atenderá, exclusivamente, al proceso multilateral de prohibición y destrucción de agresivos químicos y bacteriológicos, ya que, aunque en el seno de las Naciones Unidas frecuentemente se aludió a otras posibles armas de destrucción masiva, como las armas radiológicas, lo cierto es que estas últimas siempre tuvieron una importancia menor y nunca se llegó a un acuerdo en torno a qué se consideraba arma radiológica y cuál era la relación, si existiera, entre estas y las armas químicas. El hecho de que la propia delegación española calificara a las armas radiológicas como un concepto que “todavía adolece de imprecisión” y cuya única característica común con los agresivos químicos era “la vida humana y el medio ambiente”, nos exime de mayores demostraciones. MIRANDA, Carlos: *Informe de la Conferencia de Desarme. Apéndice II, volumen III. Actas literales de las sesiones celebradas por la Conferencia de Desarme en 1987*, 28 de agosto de 1987, SADNNUU, Caja CD/787, Carpeta “Conferencia de Desarme”; y LACLETA, José Manuel: *Verbatim record of the 14th meeting. General debate on disarmament items (continued)*, 21 de octubre de 1986, SADNNUU, Caja A/C.1/41/PV.14, Carpeta “Primer Comité”.

<sup>130</sup> VV.AA.: *Detección e identificación de agentes de guerra química. Estado de arte y tendencia futura*, Madrid, Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, 2012, pp. 11-21; y PEÑAS



Es por esta razón por la que, desde los principales órganos internacionales de desarme, se comenzó a plantear la necesidad de negociar un nuevo Tratado multilateral de armas químicas que fortaleciera lo acordado en el Protocolo de Ginebra, pero que aludiera, no solo a la prohibición del empleo de agentes químicos, sino también a la interdicción de su producción y almacenamiento, así como a su destrucción. En este sentido, la Convención sobre Armas Biológicas (1972), se erigió como el primer Tratado de desarme multilateral que prohibía la producción de una categoría completa de armas.<sup>131</sup> No obstante, el nuevo Tratado no afectaba al conjunto de agresivos químicos. Por ello, y a raíz de la creación, en 1977, de un grupo especializado de trabajo soviético-americano sobre la cuestión, se constituyó, en marzo de 1980, un comité *ad hoc* dentro de la Conferencia de Desarme que se consagró, exclusivamente, a la discusión de todo lo relativo a los agresivos químicos.<sup>132</sup> Comenzaba así una intensa fase de negociación que no concluyó hasta que, en 1993, se firmara la Convención sobre Armas Químicas.

Por su parte, España no alcanzó un papel más relevante en la búsqueda de un nuevo acuerdo sobre armas químicas hasta la llegada de la democracia, tal y como evidencia el hecho de que no fue hasta 1979 cuando ratificó la Convención sobre Armas Biológicas.<sup>133</sup> Consiguientemente, la mayor participación española en los asuntos relativos a las armas químicas se desarrolló de forma paralela al reimpulso que, desde 1980, adquirió la cuestión en el seno de la Conferencia de Desarme.

Si bien es cierto que los Gobiernos centristas de Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo ya habían comenzado a desarrollar una intensa labor en el Primer Comité y la Comisión de Desarme de la Asamblea General, presentando todos los años proyectos de

---

MORA, Julián: “La Convención de armas químicas del 13 de enero de 1993: génesis y exégesis de su texto”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 238, 1995, pp. 41-67.

<sup>131</sup> Una reciente recensión en torno a la Convención sobre Armas Biológicas puede consultarse en: KIMBALL, Daryl: “The Biological Weapons Convention (BWC) At a Glance”, *Fact Sheets & Briefs of Arms Control Association*, febrero de 2018, pp. 1-4.

<sup>132</sup> *Report of the Committee on Disarmament*, 26 de septiembre de 1980, SADNNUU, Caja A/35/27, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

<sup>133</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de ratificación del Convenio sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, hecho en Londres, Moscú y Washington el 10 de abril de 1972*, 11 de julio de 1979, núm. 165, pp. 15900-15902. En torno a la relación de España con las armas químicas en períodos históricos previos a la democracia, véase: KUNZ, Rudibert y MÜLLER, Rolf-Dieter: *Giftgas gegen Abdel-Krim: Deutschland, Spanien und der Gaskrieg in Spanisch-Marokko 1922-1927*, Friburgo, Rombach, 1990; BALFOUR, Sebastian: *Deadly Embrace: Morocco and the road to the Spanish Civil War*, Oxford, Oxford University Press, 2002; o HEIBERG, Morten: *Emperadores del Mediterráneo. Franco, Mussolini y la guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2004.

resolución con otros Estados miembros, en los que se instaba a los países poseedores de agresivos químicos a que procedieran a la destrucción de sus arsenales,<sup>134</sup> el verdadero incremento de la contribución española en materia de desarme químico coincidió con la llegada al poder del Partido Socialista. Las razones son diversas.

Por un lado, debemos tener en cuenta esa concepción socialista ya aludida anteriormente de tratar de equilibrar aquellas decisiones que no eran tan respaldadas por su electorado, como la permanencia en la OTAN, con medidas más fácilmente aceptables, como el aumento de la implicación española en cuestiones desarme. En este sentido, el PSOE trató de aprovechar el impulso generado en la Conferencia de Desarme en torno a la prohibición y destrucción de agresivos químicos, para que el país adquiriera mayor protagonismo en la mencionada Conferencia, justificando así, al mismo tiempo, y ante el resto de Estados miembros, su candidatura a la misma como miembro de pleno derecho y no como simple observador.<sup>135</sup>

Pero más allá de convicciones ideológicas y fines electoralistas, existía detrás un interés subyacente, que no era otro que el de evitar que Marruecos fabricara agentes químicos. En efecto, y aunque no fuera transmitido a la opinión pública, en el Ejecutivo socialista preocupaba que, dada su movilidad y su facilidad de fabricación, los países del Magreb –y muy especialmente, Marruecos– pudiesen hacerse con este tipo de sustancias, lo que, evidentemente, pondría en riesgo la estabilidad y la seguridad del país.<sup>136</sup> Es por esta razón por la que España trató, no solo de articular un discurso claro y concreto, sin ambages, que apenas se modificó con el paso de los años, sino que también se mostró dispuesta a colaborar, en la medida en que le fuera posible, en la conclusión de un nuevo Tratado sobre armas químicas.

---

<sup>134</sup> Además, las votaciones españolas en la Asamblea General en torno a las diferentes propuestas de prohibición y destrucción de las armas químicas y bacteriológicas fueron, en líneas generales, positivas, frente a la posición de los países del bloque del Este, que tendieron a oponerse para evitar aceptar sistemas de control que incluyeran verificaciones *in situ*. SÁNCHEZ CANO, Javier: “Las Naciones Unidas y el desarme...”, pp. 113-114.

<sup>135</sup> LAIGLESIA Y GONZÁLEZ DE PEREDO, Juan Pablo de: *Final record of the two hundredth plenary meeting*, 3 de marzo de 1983, SADNNUU, Caja CD/PV.200, Carpeta “Comité de Desarme”; y DESAZARS, Jean: *Séminaire ministériel franco-espagnol (3-4 juin 1989). Questions de désarmement*, 22 de mayo de 1989, CADLC, Caja 6249, Carpeta “Questions politiques avec la France. Séminaire ministériel -neuvième-, Paris 3-4 juin 1989”.

<sup>136</sup> *Espagne, questions de sécurité et de désarmement*, 17 de junio de 1988, CADLC, Caja 6251, Carpeta “Relations politiques avec la France. Visite de M. Felipe Gonzalez, chef du gouvernement espagnol. Paris, 29 juin 1988”.

Con respecto a lo primero, la delegación española declaró ser partidaria, desde un primer momento, de la total eliminación de las armas químicas y bacteriológicas que, tanto en sus informes internos, como en los discursos pronunciados sobre la materia, aseguró no poseer. Así, los distintos Gobiernos socialistas defendieron que la destrucción de agresivos químicos debía ser global y no por áreas, tal y como propusieron algunos Estados miembros de la ONU. De esta forma, la delegación española rechazó la creación de zonas libres de armas químicas, porque consideraba que medidas de este tipo alejarían a los países participantes en la Conferencia de Desarme de lo que debiera ser el objetivo prioritario del nuevo Tratado: la prohibición y destrucción total de agentes químicos.<sup>137</sup>

Pero para evitar caer en la articulación de un discurso vacío, España insistió, tanto en la Conferencia de Desarme, como en el Comité de Desarme y en la Primera Comisión de la Asamblea General, en aquellos aspectos que, bajo su punto de vista, debían ser más profundamente abordados. Para los socialistas, los grandes problemas no venían dados por cuestiones de índole política, ya que consideraban que todos los Estados miembros tenían una voluntad real por llegar a un acuerdo, sino que venían determinados por asuntos de tipo técnico: definición de las sustancias que debían ser prohibidas –y, en su caso, eliminadas, especificando el grado de toxicidad de las mismas y diferenciando entre aquellos productos que pudieran utilizarse para diversos fines y aquellos que tuvieran como único propósito la guerra química–; establecimiento de un calendario de destrucción gradual y equilibrada de las armas químicas en función de su nivel de letalidad; concreción en torno a los instrumentos que podrían ser utilizados para verificar los procesos de destrucción; consenso acerca de los métodos de vigilancia a aplicar para comprobar posibles violaciones del Tratado con respecto a la no producción de armas químicas o bacteriológicas, apostándose desde el Gobierno español por la aplicación de un estricto sistema de verificación *in situ*; establecimiento

---

<sup>137</sup> Nota para el señor Ministro. Control de armamentos convencionales, nucleares, espaciales y de destrucción masiva, 2 de marzo de 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15; y GONZÁLEZ, Felipe: *Carta al presidente de EEUU, George Bush, sobre propuesta a realizar en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre armas químicas*, 25 de septiembre de 1989, AFFG, Carpeta “George H. W. Bush (Estados Unidos)”.

de procedimientos de destrucción de agentes químicos que tuvieran en cuenta la protección del medio ambiente, etc.<sup>138</sup>

Esta concreción en el discurso, se vio acompañada por medidas específicas que demostraron el interés de la delegación española por estos asuntos y su voluntad por concluir un acuerdo concreto sobre armas químicas. Entre estas podemos destacar, por ejemplo, el hecho de que España fuera uno de uno de los primeros países en suministrar información sobre la producción en sus industrias químicas civiles de precursores químicos que fueran susceptibles de ser utilizados para fines militares;<sup>139</sup> o que ofreciera un determinado número de laboratorios y expertos para que investigasen acerca de posibles infracciones del Protocolo de Ginebra por parte de alguno de los Estados miembros.<sup>140</sup> Pero no solo eso, la delegación española, pese a su perfil de Estado observador, se implicó activamente en el comité *ad hoc* de armas químicas de la Conferencia de Desarme, en el que presentó, el 28 de febrero de 1983, un documento de trabajo que abordaba más detalladamente una serie de aspectos que guardaban relación con aquellos obstáculos que dificultaban la firma de un nuevo Tratado y que España ya había señalado en anteriores ocasiones.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> LAIGLESIA Y GONZÁLEZ DE PEREDO, Juan Pablo de: *Índice, por países y por temas, de las declaraciones hechas en el Comité de Desarme en 1983, con indicación de las actas correspondientes, Apéndice III, Volumen IV*, 1 de septiembre de 1983, SADNNUU, Caja CD/421, Carpeta “Comité de Desarme”; LAIGLESIA Y GONZÁLEZ DE PEREDO, Juan Pablo de: *Final record of the two hundredth plenary meeting*, 3 de marzo de 1983, SADNNUU, Caja CD/PV.200, Carpeta “Comité de Desarme”; y *Nota para el señor Ministro. Control de armamentos convencionales, nucleares, espaciales y de destrucción masiva*, 2 de marzo de 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15.

<sup>139</sup> Los precursores químicos son una sustancia necesaria para producir otra mediante los compuestos químicos que constituyen una primera etapa en un proceso químico.

<sup>140</sup> Concretamente, el centro que se puso al servicio de los requerimientos de vigilancia y control de la ONU fue el del laboratorio de alta seguridad del Centro Nacional para Microbiología, Virología e Inmunología de Majadahonda, mientras que los expertos seleccionados fueron los doctores: Emilio Bouza Santiago, del Departamento de enfermedades infecciosas del Centro Médico Ramón y Cajal de Madrid; Rafael Nájera Morrondo, de la sección de virología del Centro Nacional de Majadahonda; Julio Casal Lombos, procedente del Departamento de bacteriología del mismo centro; y José Blázquez Vicente, especializado en parasitología en el Laboratorio de alta seguridad de Majadahonda. *Chemical and bacteriological (biological) weapons. Report of the Secretary-General*, 2 de octubre de 1984, SADNNUU, Caja A/39/488, Carpeta “Asamblea General”; *Procedimientos provisionales para preservar la autoridad del Protocolo de Ginebra de 1925*, 13 de diciembre de 1982, SADNNUU, Caja A/RES/37/98D, Carpeta “Asamblea General”; y LAIGLESIA Y GONZÁLEZ DE PEREDO, Juan Pablo: *Carta de fecha 25 de marzo de 1985, dirigida al Presidente de la Conferencia de Desarme por el Representante Permanente de España por la que se transmite un documento titulado “Verificación de la no producción de armas químicas”*, 2 de abril de 1985, SADNNUU, Caja CD/585, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

<sup>141</sup> El documento, de carácter esencialmente técnico, constaba de cuatro partes: la primera se refería a la definición de las sustancias químicas que debían incluirse en las listas para su prohibición y destrucción, señalándose diversos procesos para facilitar su selección, así como sugiriéndose el establecimiento de listas abiertas que permitieran alterar su contenido, de acuerdo con la evolución de los criterios

A todo ello cabe añadir, a su vez, la participación española en otras iniciativas de carácter multilateral sobre armas químicas que, como el Grupo Australiano (1985),<sup>142</sup> fueron igualmente decisivas en pos de la creación de un ambiente político favorable a la conclusión de un acuerdo sobre la prohibición y destrucción de agresivos químicos.

Sin embargo, la dificultad para consensuar un sistema de verificación rápido, eficaz y seguro y en el que, además, se acordara una lista homogénea de sustancias a ser controladas, un sistema conjunto de declaración sobre arsenales químicos, una orden unificada de destrucción de agresivos químicos, un programa único de sanciones a adoptar en caso de eventuales violaciones de la Convención, etc., acabaron por obstaculizar la firma de un nuevo Tratado sobre armas químicas.<sup>143</sup>

En estas circunstancias, no fue hasta el año 1989 en el que el proceso descrito experimentara un nuevo impulso. La reincidencia, en 1988, en el empleo de armas químicas en la guerra Irak-Irán,<sup>144</sup> así como el descubrimiento de la capacidad libia para producir agresivos químicos, condujeron a que el presidente norteamericano, Ronald Reagan, propusiera, durante su discurso ante la Asamblea General de la ONU, el 26 de septiembre de 1988, la celebración de una conferencia internacional abierta a los Estados Partes y signatarios del Protocolo de Ginebra de 1925, que contribuyera a profundizar en el marco legal del Derecho Internacional de prohibición y eliminación de

---

tecnológicos de los países participantes; en el segundo apartado se formulaban recomendaciones sobre los métodos a aplicar para determinar la toxicidad por inhalación de aerosoles, mencionando una serie de sistemas empleados en algunos países que podrían servir de base para la adopción de un método homogeneizado en el Tratado; el tercer epígrafe hacía una evaluación técnica de los distintos sistemas especiales de recogida de información –conocidos como “cajas negras”– a aplicar para la verificación, apostándose por aquellos que eran más estrictos en su proceso de solicitud de información; por último, la cuarta parte analizaba los métodos para la protección del medio ecológico durante la destrucción de las armas químicas, citándose varias cuestiones relacionadas con la calidad del aire y los parámetros de los contaminantes. *Documento de trabajo sobre armas químicas*, 28 de febrero de 1983, SADNNUU, Caja CD/CW/WP.41, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

<sup>142</sup> El Grupo de Australia o Grupo Australiano, surgió en 1985 como respuesta a la voluntad de un determinado número de países de llevar a cabo un control más efectivo sobre la exportación de agentes químicos y sustancias que intervinieran en su producción, así como sobre la tecnología aplicable a dicha fabricación. Compuesto inicialmente por veintiséis países, este organismo ha ido aumentando de forma progresiva el número de socios hasta alcanzar la cifra actual de cuarenta y dos Estados miembros. En torno al Grupo Australiano, véase: VV.AA.: *The Australia Group: fighting the spread of chemical and biological weapons: strengthening global security*, Canberra, Australia Group, 2002.

<sup>143</sup> MIRANDA, Carlos: *Informe de la Conferencia de Desarme. Apéndice II, volumen III. Actas literales de las sesiones celebradas por la Conferencia de Desarme en 1987*, 28 de agosto de 1987, SADNNUU, Caja CD/787, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

<sup>144</sup> POTTER, Lawrence G. y SICK, Gary: *Iran, Iraq and the legacies of war*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

los arsenales químicos.<sup>145</sup> La propuesta fue respaldada por el presidente francés François Mitterrand, quien, además, ofreció la capital francesa como sede en la que realizar la reunión.<sup>146</sup> Así, la Conferencia de París, que tuvo lugar entre los días 7 y 11 de enero de 1989, supuso un verdadero impulso en la consecución de un acuerdo sobre la prohibición y destrucción de agresivos químicos. En la misma, participaron 149 países –entre ellos, España–, que se marcaron como objetivos la obligación de no emplear armas químicas, la prevención de su proliferación, la universalización del Protocolo de 1925 y la mejora de los procedimientos para investigar las denuncias de uso indebido de sustancias químicas. No obstante, hasta un total de treinta países se reservaron su derecho a que las obligaciones que se impusieran fueran contraídas, solamente, frente a los Estados que aceptaran la Convención, cesándose además esas obligaciones en el momento en que alguno de los países parte las incumpliera.<sup>147</sup>

En cualquier caso, la valoración de la conferencia por parte de los países participantes fue positiva. En el caso del equipo de Gobierno de Felipe González, la evaluación realizada fue igualmente positiva, dado que Francia se comprometió a renunciar a mantener un *stock* de seguridad de armas químicas en el momento en que se alcanzase un nuevo acuerdo multilateral. El país galo era uno de los escasos Estados europeos que había planteado la posibilidad de almacenar agresivos químicos como medida disuasoria, lo que, bajo el punto de vista de España, podría dar lugar a un intento de legitimación por parte de otros países de la posesión de arsenales químicos, lo que supondría, a su vez, y en el caso de los países del Norte de África, una amenaza para el territorio nacional.<sup>148</sup>

La Conferencia de París, en definitiva, se erigió como un importante impulso para la aceleración de los trabajos de la Conferencia de Desarme. Pese a ello, el ritmo vino marcado por el grado de entendimiento entre las dos grandes superpotencias. Así, no fue hasta comienzos de 1991, en un contexto internacional marcado por la Guerra del Golfo

---

<sup>145</sup> REAGAN, Ronald, *Acta taquigráfica provisional de la cuarta sesión*, 27 de septiembre de 1988, SADNNUU, Caja A/43/PV.4, Carpeta “Asamblea General”.

<sup>146</sup> *Armas químicas y bacteriológicas (biológicas)*, 31 de octubre de 1988, SADNNUU, Caja A/C.1/43/L.67, Carpeta “Comisión de Desarme”.

<sup>147</sup> PEÑAS MORA, Julián: “La Convención de armas químicas...”, pp. 47-50.

<sup>148</sup> *Nota informativa. Cuestiones de desarme de más interés para las relaciones hispano-francesas*, 14 de noviembre de 1988, AGA, Caja 64/03752, Carpeta “Cumbre hispano-francesa. Montpellier. 23-24 noviembre de 1988”, Expediente 6.

Pérsico y la utilización en la misma de armas químicas,<sup>149</sup> cuando Estados Unidos y la Unión Soviética lograran un acuerdo sobre la destrucción de los *stocks* y de los medios de producción de armas químicas, así como sobre los procedimientos para realizar inspecciones por sorpresa. Finalmente, entre el 13-15 de enero de 1993, representantes de 130 países se reunieron nuevamente en París y firmaron la Convención sobre prohibición del desarrollo, producción, almacenaje y empleo de armas químicas y su destrucción, por medio del que los Estados signatarios se comprometían a controlar la fabricación y *stock* del armamento químico.

b) El proceso de reducción de armamento convencional en Europa

Para el estudio del caso de España, como es lógico, resulta interesante conocer las medidas que favorecieron la cooperación internacional en el continente europeo. Las negociaciones que se llevaron a cabo en la CSCE fueron, sin lugar a dudas, las más importantes. Como hemos visto, para el período de los años ochenta, y en el ámbito de la seguridad, las reuniones de Madrid, Estocolmo y Viena, entre otras, se convirtieron en excelentes escenarios de diálogo entre el bloque comunista y occidental, contribuyendo decisivamente a la creación de un clima de mayor confianza mutua y de *détente* en un territorio especialmente castigado por el enfrentamiento bipolar. Sin embargo, este foro no fue el único en el que se trataron de resolver los asuntos que más preocupaban a los Gobiernos y ciudadanos europeos. Los distintos órganos especializados en desarme de la Asamblea General de la ONU y los foros de negociación por bloques –OTAN-Pacto de Varsovia–, como los establecidos en las conversaciones MBFR –por sus siglas en inglés *Mutual and Balanced Force Reductions* (Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas)–, son ejemplos de ello.

Aprovechando el relativamente buen entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética a comienzos de la década de los setenta, las dos grandes organizaciones militares de la Guerra Fría iniciaron, el 30 de octubre de 1973, una serie de conversaciones –MBFR– con el objetivo de alcanzar un acuerdo sobre el desarme y el control de armas convencionales y fuerzas armadas en Europa central. Los Estados participantes fueron, por un lado, Estados Unidos, la RFA, Países Bajos, Bélgica y

---

<sup>149</sup> BORREGO GONZÁLEZ, María José: “La madre de todas las batallas”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 239, 1995, pp. 85-117.

Luxemburgo, y por el otro, la Unión Soviética, la República Democrática Alemana, Checoslovaquia y Polonia, asistiendo el resto de Estados miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia en calidad de observadores.

En lo que se refiere a España, su tardía entrada en la OTAN, su participación en calidad de observador y la difícil marcha de las negociaciones, provocaron su desinterés por las conversaciones MBFR. Ello no quiere decir, sin embargo, que no se mostrara altamente interesada por una compensación y reducción mutua de fuerzas convencionales en Europa. Así, España, junto con el resto de países occidentales, trató de impulsar, en el seno de las Naciones Unidas, las medidas tendentes a reducir el desequilibrio en materia de fuerzas convencionales entre el bloque comunista y la parte occidental del continente europeo. En un principio, bajo el Gobierno de Calvo-Sotelo, la delegación española consideró que, aunque era una cuestión a la que se debía prestar mayor atención, visto el alto porcentaje del presupuesto militar que se destinaba a la carrera armamentística, debía tener una prioridad secundaria con respecto al desarme nuclear, sobre el que tenían que centrarse los esfuerzos de la comunidad internacional.<sup>150</sup>

No obstante, la llegada al poder del Partido Socialista supuso una matización en la postura española, que comenzó a vincular más claramente el desarme nuclear y el convencional. Así, en 1988, el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, afirmaba ante la Asamblea General que España “no considera que se deba dar prioridad a la adopción de medidas eficaces en materia de desarme nuclear y de prevención de la guerra nuclear, en lugar de otras medidas de desarme: todas las medidas para la prevención de todo tipo de guerra deben recibir la misma prioridad”.<sup>151</sup>

Finalmente, y fruto de todos estos esfuerzos, el 10 de noviembre de 1990 se firmó en París el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa –*Conventional Armed Forces in Europe* (CFE)–, un acuerdo resultante de veinte meses de negociaciones entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, que, aprovechando los avances experimentados en las conversaciones MBFR, contribuyó decisivamente a la

---

<sup>150</sup> LAIGLESIA Y GONZÁLEZ DE PEREDO, Juan Pablo: *Verbatim record of the 8th meeting. Agenda items 39 to 56, 128 and 135 (continued)*, 22 de octubre de 1981, SADNNUU, Caja A/C.1/36/PV.8, Carpeta “Primer Comité”.

<sup>151</sup> FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco: *Agenda ítem 8. General debate (continued)*, 6 de junio de 1988, SADNNUU, Caja A/S-15/PV.9, Carpeta “Asamblea General”.



ampliación de la estabilidad y la seguridad en Europa.<sup>152</sup> España participó en las negociaciones, pero su influencia en las mismas fue mínima, tal y como reconoció el propio Carlos Alonso Zaldívar.<sup>153</sup> En este sentido, hay que tener en cuenta que la aplicación del Tratado apenas tenía efectos para sus Fuerzas Armadas, que pudo mantener su número de aviones, helicópteros, piezas de artillería y vehículos de transporte de tropas, viéndose obligada solamente a eliminar 62 de sus 856 carros de combate; reducción, por otra parte, que podía ser reversible, ya que no venía obligada por el Tratado, sino por los propios compromisos internos alcanzados con el resto de socios de la OTAN. En cualquier caso, y desde el punto de vista político, la firma del Tratado CFE supuso para España, tal y como señaló Carlos Miranda, un nuevo paso en su normalización como miembro de pleno derecho de la comunidad europea de naciones que participaban activamente en “una fase histórica para el continente”.<sup>154</sup>

### c) Las medidas de distensión y desarme en el flanco Sur

Por último, hemos de referirnos al ámbito regional del desarme. Mientras el ámbito de negociación sobre desarme de alcance mundial y continental tuvieron un gran desarrollo, bien fuera a partir de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las Naciones Unidas, la CSCE o, incluso, entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, el escenario regional tuvo una relevancia mucho menor en comparación con el resto de ámbitos descritos, siendo este un asunto eminentemente secundario.<sup>155</sup>

Aun con ello, los Gobiernos socialistas trataron de otorgarle una mayor importancia de la que hasta ese momento tenía. Esta voluntad respondía a unas convicciones ideológicas que habían sido previamente definidas en su programa electoral de 1982, en el que el PSOE definía a España como “un país occidental y europeo, con una dimensión mediterránea y una proyección americana que lo diferencia de otras naciones europeas”.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> McCausland, Jeffrey D.: “El Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: las amenazas desde los flancos”, *Air & Space Power Journal en español*, núm. 3, 1996.

<sup>153</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad...”, p. 49.

<sup>154</sup> GONZÁLEZ, Miguel: “Europa es hoy un continente más desarmado”, *El País*, 17 de noviembre de 1990.

<sup>155</sup> PINIÉS, Jaime: *Episodios de un diplomático...*; y *Entrevista a Francisco Villar*, 9 de junio de 2016, AODITE.

<sup>156</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, 1982, p. 46.

Es por todo ello, por lo que los diferentes Gobiernos socialistas intentaron impulsar distintas actividades de desarme relacionadas con el flanco Sur, tanto desde la óptica de las relaciones Este-Oeste, como desde la perspectiva de las relaciones Norte-Sur. En torno a la primera, las medidas adoptadas más importantes fueron las acordadas en el seno de la CSCE, donde, como hemos visto, el Mediterráneo tenía un lugar específico de discusión. Aun así, la delegación socialista, de la mano de Laclaustra, advertía en el Primer Comité de la Asamblea General de la ONU que “España quiere la paz en este área, pero por el momento, mi país no cree que se estén tomando las suficientes medidas efectivas para la construcción de esta paz”.<sup>157</sup> Para hacer frente a esta situación, España presentó, durante los años 1982-1984, un proyecto de resolución en el que se solicitaba iniciar, más allá de las conversaciones de desarme entre las grandes potencias, un foro regional de desarme nuclear y convencional para contribuir a ese objetivo más global del desarme.<sup>158</sup> Sin embargo, la propuesta no llegó a prosperar, decidiéndose, finalmente, retirar el proyecto de resolución.

En cuanto a la acción socialista en el ámbito regional desde la óptica Norte-Sur, cabe destacar, esencialmente, dos proyectos, con un resultado igualmente cuestionable, que, no obstante, no dejan de demostrar una cierta voluntad de los Ejecutivos de Felipe González por impulsar un asunto que, a nivel internacional, se encontraba en un plano claramente secundario. El primero de ellos fue el de la participación en la Conferencia sobre la relación entre desarme y desarrollo. Pese a que la gran mayoría de los países occidentales no apoyó la relación entre desarme y desarrollo, España quiso formar parte activa de la reunión –celebrada en Nueva York entre el 24 de agosto y el 11 de septiembre de 1987–, porque consideraba que era una manera de potenciar las relaciones entre España y los países de la ribera mediterránea y el Magreb. La conferencia tuvo un relativo éxito, pues de ella salió, pese a las dificultades, un documento final. Sin embargo, el texto no fue nada definitivo, ya que no se establecía prácticamente nada en materia de seguimiento y aplicación del programa de acción definido. Además, el escaso apoyo occidental a la iniciativa acabó por abocar al fracaso a la conferencia.

---

<sup>157</sup> LACLAUSTRA: *Verbatim record of the 59th meeting*, 9 de diciembre de 1982, SADNNUU, Caja A/C.1/37/PV.59, Carpeta “Primer Comité”.

<sup>158</sup> *Proyecto de resolución sobre el desarme regional*, 19 noviembre 1982, SADNNUU, Caja A/C.1/37/58/Rev.1, Carpeta “Primer Comité”.

Con la misma voluntad de consenso, España apoyó, en el seno de las Naciones Unidas, un proyecto de resolución vinculado al desarrollo y al fortalecimiento de la buena vecindad entre Estados. Presentada en el Primer Comité de Desarme, la propuesta tenía como objetivo impulsar la buena vecindad para el desarrollo de la paz y como principio básico a considerar por las Naciones Unidas para favorecer la distensión mundial. El Ejecutivo socialista, a pesar de reconocer la vaguedad desde el punto jurídico de tal principio, creía que era una medida interesante como símbolo de cooperación más amplio que el de frontera y quiso promover su aprobación para conseguir una vía de diálogo adicional con los países del Magreb y, más concretamente, con Marruecos.<sup>159</sup> Sin embargo, el proyecto resultó ser un fracaso, ya que ningún país magrebí, incluido el propio Marruecos, firmó la propuesta para su aprobación y prácticamente ningún país occidental, a excepción de Francia y Portugal, se sumaron a la iniciativa.<sup>160</sup>

### **3.2.2. España ante las políticas internacionales de desnuclearización y no proliferación**

En este caso, las iniciativas internacionales más destacadas en materia de desnuclearización y no proliferación fueron tres: a) el proceso multilateral de prohibición total de ensayos nucleares; b) el debate en torno a la prohibición del emplazamiento de armas nucleares en el espacio ultraterrestre; y c) las medidas bilaterales de desnuclearización y no proliferación (Tratados START e INF).

#### a) El proceso multilateral de prohibición total de ensayos nucleares

La posición española en torno a la desnuclearización y la no proliferación, en general, y a la consecución de la prohibición completa de los ensayos nucleares, en particular, fue siempre favorable, aunque no exenta de contradicciones. De esta forma, si bien España fue uno de los países que más rápidamente se adhirió al Tratado de

---

<sup>159</sup> LACLETA: *Summary Record of the 22nd Meeting. Agenda Item 123: Development and Strengthening of good-neighbourliness between States (continued)*, 17 de octubre de 1984, SADNNUU, Caja A/C.6/39/SR.22, Carpeta “Sexto Comité”.

<sup>160</sup> *Development and Strengthening of Good-Neighbourliness between States*, 3 de diciembre de 1982, SADNNUU, Caja A/C.1/37/L.77, Carpeta “Primer Comité”.

Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares (1963), por el que se prohibía la realización de pruebas nucleares en la atmósfera, bajo el agua y en el espacio, firmándolo apenas unas semanas más tarde después de que lo hicieran las grandes potencias nucleares signatarias,<sup>161</sup> no ratificó hasta marzo de 1982 el Tratado Antártico (1959), que definía a la Antártida como territorio exclusivamente utilizable para fines pacíficos.<sup>162</sup> Asimismo, España siempre se mostró favorable a la creación de corredores desnuclearizados en América Latina, Oriente Medio, África, Asia meridional y el Océano Índico, votando afirmativamente, durante toda la década de los ochenta, en todas aquellas propuestas que, en este sentido, fueron planteadas en la Asamblea General –incluso en aquellas en las que Estados Unidos se abstuvo o votó en contra–.<sup>163</sup> Pero, por el contrario, y tal y como hemos visto con anterioridad, España no se adhirió al TNP hasta 1987.

En definitiva, todo ello dificultaba la articulación de un discurso totalmente coherente en torno a las armas nucleares y la prohibición de sus ensayos. Aun así, la delegación española siempre trató de insistir en la importancia que su Gobierno concedía a dicho asunto. Como recordara el embajador español, José Manuel Lacleta, en la sesión de la Conferencia de Desarme celebrada el 4 de septiembre de 1985:

“La cuestión de la prohibición de los ensayos de armas nucleares es el tema de máxima prioridad, no solo en el tiempo, sino también en el terreno de los conceptos. Y ello por la simple razón de que una prohibición efectiva de los ensayos nucleares produciría inmediatamente consecuencias positivas también en otros temas con son los temas 2, 3, 5 y 8 [cesación de la carrera de armamentos nucleares y el desarme nuclear; prevención de la guerra nuclear, incluidas todas las cuestiones conexas; prevención de la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre; y programa comprensivo de desarme]”.<sup>164</sup>

En efecto, desde los Ejecutivos de Felipe González, se creyó que el acuerdo para prohibir completamente los ensayos nucleares obstaculizaría enormemente el desarrollo cualitativo y cuantitativo de las armas nucleares y, consiguientemente, su aprobación en

---

<sup>161</sup> MEDINA ORTEGA, Manuel: “El Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares”, *Revista de estudios políticos*, núm. 132, 1963, pp. 161-172.

<sup>162</sup> BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Instrumento de adhesión de 18 de marzo de 1982, del Tratado Antártico, hecho en Washington el 1 de diciembre de 1959*, 26 de junio de 1982, núm. 152, pp. 1765-1767.

<sup>163</sup> SÁNCHEZ CANO, Javier: “Las Naciones Unidas y el desarme...”, pp. 107-113.

<sup>164</sup> LACLETA, José Manuel: *Informe de la Conferencia de Desarme, Apéndice III, Volumen IV*, 4 de septiembre de 1985, SADNNUU, Caja CD/642, Carpeta “Conferencia de Desarme”. Los temas de trabajo de la Conferencia de Desarme a lo largo del año 1985, así como sus principales resultados, pueden ser consultados en: *Informe de la Conferencia de Desarme a la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 4 de septiembre de 1985, SADNNUU, Caja CD/642, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

forma de Tratado acabaría erigiéndose como una medida clave en la resolución de la Guerra Fría y en la consecución del desarme mundial.<sup>165</sup> Con este objetivo, España abogó por la gradual extensión de la prohibición, no solamente a los ensayos nucleares, sino también a toda clase de explosiones nucleares –incluidas las destinadas a fines pacíficos–,<sup>166</sup> desempeñando una función activa en el seno de la Primera Comisión y la Comisión de Desarme, a través de la presentación de diferentes proyectos de resolución en torno a la interdicción de las pruebas nucleares.<sup>167</sup>

De todos modos, la cuestión se vio nuevamente supeditada a la voluntad de Estados Unidos y la Unión Soviética por alcanzar un acuerdo. En este caso, el abandono de la iniciativa por parte de la Unión Soviética, paralizó la consecución de un consenso en torno a la prohibición de los ensayos nucleares, lo que, de nuevo, reflejó la escasa influencia real que España tenía sobre estas cuestiones, aun habiendo tratado de convencer, tanto a Estados Unidos, como a la Unión Soviética en diferentes reuniones mantenidas con ambos, de la necesidad de llegar a un acuerdo.<sup>168</sup> De hecho, la situación no experimentó un nuevo impulso hasta el final de la Guerra Fría y el inicio de una nueva etapa más distendida, que acabaron favoreciendo, en septiembre de 1996, la firma del Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares.<sup>169</sup>

b) El debate en torno a la prohibición del emplazamiento de armas nucleares en el espacio ultraterrestre

El 4 de octubre de 1957, la Unión Soviética conseguía lanzar con éxito el primer satélite artificial de la historia, el Sputnik 1. Aunque el lanzamiento tenía fines científicos, la materialización de la posibilidad de poner en órbita satélites artificiales alrededor de la Tierra, agrandó los recelos de aquellos que temían que el espacio

---

<sup>165</sup> DE LA SERNA, Alfonso: *Informe de la Conferencia de Desarme, Apéndice III, Volumen III*, 31 de agosto de 1984, SADNNUU, Caja CD/540, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

<sup>166</sup> IBÁÑEZ: *Acta taquigráfica de la 19ª sesión. Debate general sobre todos los temas de desarme (continuación)*, 28 de octubre de 1988, SADNNUU, Caja A/C.1/43/PV.19, Carpeta “Asamblea General”.

<sup>167</sup> *Urgent need for a comprehensive nuclear-test-ban treaty*, 18 de noviembre de 1984, SADNNUU, Caja A/C.1/39/L.71, Carpeta “Primer comité”.

<sup>168</sup> *Nota para el señor Ministro. Control de armamentos convencionales, nucleares, espaciales y de destrucción masiva*, 2 de marzo de 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15.

<sup>169</sup> A pesar de que en la actualidad el Tratado cuenta con la firma de 178 Estados, algunas potencias nucleares como India, Pakistán o Corea del Norte todavía no lo han firmado, siendo precisamente estas, las que han llevado a cabo algunas de las más importantes explosiones nucleares de las últimas décadas.

ultraterrestre acabara convirtiéndose en un nuevo escenario militar entre las dos superpotencias.

Fue en este contexto en el que los Estados miembros de las Naciones Unidas comenzaron a discutir las primeras propuestas para prohibir el uso del espacio para fines que no fueran pacíficos y el emplazamiento en el mismo de armas de destrucción masiva. No obstante, no fue hasta octubre de 1967, cuando entrara en vigor el popularmente conocido como Tratado sobre el espacio ultraterrestre o Tratado sobre el espacio exterior.<sup>170</sup> Así, por medio del mismo, se prohibía el emplazamiento de armas nucleares o de cualquier tipo de arma de destrucción en masa en el espacio ultraterrestre y su estacionamiento en cuerpos celestes. Además, establecía los principios básicos relacionados con el uso pacífico del espacio exterior que, en adelante, servirían como marco de referencia fundamental para el Derecho Internacional, a saber: la exploración y el uso del espacio ultraterrestre deben llevarse a cabo en beneficio e interés de todos los países; y la Luna y otros cuerpos celestes no pueden ser objeto de apropiación nacional o reivindicación de soberanía.

De todos modos, la cuestión continuó siendo un asunto de debate en la década de los ochenta, especialmente a partir del 23 de marzo de 1983, cuando Ronald Reagan, en un teatralizado discurso televisado, propuso a la comunidad científica la puesta en marcha de un ambicioso programa de investigación que tuviera como objetivo el desarrollo de un escudo defensivo que hiciera frente a un posible ataque soviético con armas balísticas estratégicas –misiles balísticos intercontinentales y misiles balísticos lanzados desde submarinos–. La idea, que fue conocida con el nombre de Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), era establecer un sistema de defensa antimisiles en el espacio que fuera capaz de detectar la trayectoria de misiles balísticos y destruirlos en diversos puntos de su trayectoria.<sup>171</sup> Su origen surgió como una manera de hacer frente a la,

---

<sup>170</sup> *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*, 19 de diciembre de 1966, SADNNUU, Caja RES2222 (XXI) - A/6431, Carpeta “Asamblea General”.

<sup>171</sup> La iniciativa fue enormemente criticada por los economistas, que advirtieron del desorbitado coste económico que supondría la subvención de este proyecto, y por la comunidad científica en general, que trató de resaltar la dificultad de crear un “paraguas protector” de tales características. Tanto es así, que la prensa norteamericana acabó por calificar la iniciativa con el sobrenombre de “Guerra de las Galaxias”, en alusión a la popular película de mismo nombre dirigida por George Lukas. Aun con todo, la IDE planteó un auténtico desafío para la mermada economía soviética, que se percató de la imposibilidad de continuar la carrera armamentística con Estados Unidos, lo que acabó por contribuir a acelerar el conocido giro que Gorbachov imprimió a la política internacional soviética a partir de la segunda mitad de los ochenta. A su vez, muchos de los actuales sistemas avanzados de misiles de defensa integrales,

todavía entonces, imperante teoría de la Destrucción Mutua Asegurada, tratando de desarrollar un programa científico que permitiera la aplicación de un sistema de defensa estratégico que sustituyera a los conceptos de disuasión nuclear, equilibrio del terror y destrucción mutua asegurada, que habían caracterizado las relaciones soviético-norteamericanas durante toda la Guerra Fría.<sup>172</sup> No obstante, la medida, que intentó ser puesta en práctica por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos a partir de 1984, alimentó los recelos de aquellos países que se mostraban en contra de la utilización del espacio ultraterrestre para fines militares,<sup>173</sup> reactivándose así un debate que se había convertido en un asunto menor tras la firma del Tratado de 1967.

Tradicionalmente, la delegación española había mostrado su oposición a la transformación del espacio exterior como un nuevo escenario militar de confrontación entre ambas superpotencias. El atraso tecnológico e industrial del país, su limitada capacidad económica para llevar a cabo proyectos científicos como los desarrollados por la Unión Soviética y los Estados Unidos o el acentuado carácter pacifista de la opinión pública, contribuyeron a la adopción de esta medida. De esta forma, España fue uno de los primeros países en dar consentimiento al Tratado sobre el espacio ultraterrestre, haciéndolo apenas un año más tarde de su entrada en vigor. Igualmente, y ya durante el período democrático, alzó su voz contra el desencadenamiento de una carrera de armamentos –ya fueran nucleares o convencionales– en el espacio, ya que consideraba que ello traería consigo una gran inestabilidad estratégica a nivel mundial.

Ahora bien, la posibilidad, a mediados de los ochenta, de participar en las investigaciones tecnológicas de la mencionada IDE, abrió un pequeño interrogante en torno al hecho de, o bien aceptar el ofrecimiento estadounidense y participar en el programa científico de la IDE –lo que obligaría, por otra parte, a adaptar el discurso sobre la obligación de utilizar el espacio exterior con fines exclusivamente pacíficos–, o

---

son herederos de los conocimientos tecnológicos obtenidos durante la puesta en marcha de la IDE. La bibliografía en torno a la IDE es amplísima, por lo que consideramos relevante resaltar aquí algunas de las últimas obras publicadas: VV.AA.: *The President's Strategic Defense Initiative*, Nueva York, William S. Hein & Company, 2018; DIETL, Ralph: *Strategic Defense Initiative: Ronald Reagan, NATO Europe and the Nuclear and Space Talks (1981-1988)*, Lanham, Lexington Books, 2018; o DURIC, Mira: *The Strategic Defence Initiative: US policy and the Soviet Union*, Londres, Routledge, 2017.

<sup>172</sup> En este sentido, véase: SOKOLSKI, Henry D.: *Getting MAD: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice*, Carlisle, Strategic Studies Institute/U.S. Army War College, 2004.

<sup>173</sup> *Iniciativa de Defensa Estratégica*, septiembre de 1985, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania. 30 de septiembre al 1 de octubre de 1985”, Expediente 2. En sus memorias, Fernando Morán también aludió al rechazo generalizado que, en Europa, provocó la IDE: MORÁN, Fernando: *España en ...*, pp. 422-424.

bien permanecer al margen del mismo y ser coherentes con el relato previamente construido en las Naciones Unidas acerca de prohibir el uso y emplazamiento de armamento en el espacio. Así, y en este contexto, se entiende que el entonces asesor del ministro de Asuntos Exteriores Fernando Morán, Ángel Viñas, redactara un informe confidencial en torno a las ventajas y desventajas de una hipotética participación en la IDE.<sup>174</sup> Aunque las posibilidades reales de participar en los desarrollos tecnológicos de la IDE eran escasas, el simple hecho de que Estados Unidos mostrara públicamente su voluntad por que los países europeos participaran en la IDE, ya justificó la elaboración del mencionado informe.

Entre las ventajas, estaban el salto tecnológico que supondría la cooperación con Estados Unidos en este campo y los beneficios que de esta se derivaran en el ámbito civil de la industria nacional. Como señalara el propio Viñas:

“A nadie le gusta, desde luego, quedarse al margen de un potencial salto tecnológico que puede revolucionar el mundo productivo del futuro. Es verosímil que el mismo señuelo tecnológico [en referencia a la IDE] tenga impactos en ciertos sectores de la administración española. Al fin y al cabo, el Gobierno socialista está empeñado, no sin razón, en elevar el nivel tecnológico de nuestra industria y divisa en la defensa de la posibilidad de generar efectos positivos (*spinoffs*) sobre los restantes sectores industriales”.<sup>175</sup>

Por el otro lado, sin embargo, el informe remarcaba toda una serie de desventajas que, finalmente, provocaron que España decidiera mantenerse fuera del proyecto norteamericano. Entre las mismas podemos destacar las siguientes:

En primer lugar, la falta de certidumbre en torno a la transferencia que, desde los avances militares, se pudieran realizar a la industria civil. En este sentido, es necesario resaltar que la alta sofisticación y especialización de la tecnología militar hacían, en ocasiones, realmente difícil la transferencia tecnológica al ámbito comercial. De hecho, en el mejor de los casos, esto requería una larga serie de adaptaciones para integrarla en el proceso productivo civil. Asimismo, y aun considerando que los *spinoffs* derivados de la participación en la IDE fueran “adaptables” a la industria civil, se advertía que, durante los últimos años, Estados Unidos se había mostrado especialmente receloso a la

---

<sup>174</sup> VIÑAS, Ángel: *Investigación militar e interés económico-tecnológico de la IDE*, 13 de mayo de 1985, AFPI, Caja 110-H-3, Carpeta “Fundación Estudios sobre Paz y Relaciones Internacionales y Paz, Seguridad y Desarme”.

<sup>175</sup> *Ibídem*.



hora de transferir tecnología, tal y como se había puesto de manifiesto en diversas –y muy agrias– discusiones en el CoCom.

Otro de los puntos que generaban dudas era el de la forma en que se cooperaría con Estados Unidos. En este sentido, Viñas recordaba que, a diferencia de Europa, los norteamericanos no tenían tradición alguna en lo concerniente a la realización de proyectos avanzados en colaboración con otros países. Así, y teniendo en cuenta que el grueso del presupuesto del proyecto correría a cargo de la parte estadounidense y que serían estos últimos quienes contasen con las técnicas de investigación más avanzadas, el campo de trabajo europeo se limitaría a ciertos propósitos muy concretos que, probablemente, tampoco acabarían por generar *spinoffs*.

Por último, y en el caso concreto de España, además de lo mencionado, la colaboración en la IDE implicaría desviar una parte importante del escaso potencial humano del país que entonces estaba en condiciones de poder participar en el programa; drenaría recursos en detrimento de otras experiencias menos avanzadas, pero más polivalentes; y acentuaría la dependencia con respecto a Estados Unidos, que tanto trataron de disminuir los Gobiernos socialistas de los años ochenta.

En definitiva, pese a las más que probables ventajas que para la industria nacional tendría la participación en la IDE, Ángel Viñas concluía que las “migajas de la investigación que podamos afrontar” no aseguraban unos beneficios rápidos y directos sobre el ámbito civil, además de que resultaría muy difícil “definir con precisión las posibilidades de una política española de *free-riding* en el contexto del conflicto Este-Oeste [...] con los objetivos específicos de nuestras políticas exterior, de defensa, industrial y económica general. La eventual participación en la IDE no dejaría de tener repercusiones muy importantes que afectasen a los objetivos que el Gobierno socialista sigue en algunas de ellas”.<sup>176</sup>

Si a ello le sumamos el hecho de que, durante estos años, también se planteara la posibilidad de participar en el programa *Eureka*,<sup>177</sup> una iniciativa europea de carácter intergubernamental diseñada en el contexto descrito por François Mitterrand y Helmut

---

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> En torno al programa *Eureka* y la participación española en el mismo, véase: TULLA, Alfonso: “La tecnología española en el programa EUREKA”, *Ingeniería química*, núm. 203, 1986, pp. 95-97; o ALBORS GARRIGÓS, José: “Participación industrial española en el programa Eureka”, *Política científica*, núm. 18, 1989, pp. 10-14.

Kohl para reforzar la competitividad de la industria civil europea y reducir el *gap* tecnológico con Estados Unidos, se entiende por qué finalmente el Ejecutivo de Felipe González rechazara su cooperación en la IDE.

En todo caso, poco tiempo más tarde de la emisión del citado informe, el Gobierno siguió reconociendo a nivel interno que las posibilidades de participación tecnológico-económica de empresas nacionales continuaban abiertas, habiéndose constituido un grupo especial para examinar la cuestión, dados los “amplios márgenes de incertidumbres” que ofrecía el asunto.<sup>178</sup> A pesar de ello, sin embargo, en este último informe se señalaba también que la decisión de haberse mantenido al margen de la IDE había sido un acierto.

En definitiva, gracias a esta toma de decisión, España pudo mantener el mismo discurso que en torno al espacio exterior había ido tejiendo años anteriores, aunque empezó a definir algo más sus exigencias, apostando por la prohibición de las armas antisatélites y la transformación de los satélites con fines militares en instrumentos de observación que facilitasen las verificaciones y contribuyesen a la estabilidad estratégica.<sup>179</sup> De todos modos, el asunto de la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos no pasó de ser un elemento secundario en la agenda española,<sup>180</sup> que siempre derivó a las negociaciones y capacidad de acuerdo entre las dos grandes potencias militares, apoyando todo consenso que no fuera “lesivo para la seguridad de los europeos”<sup>181</sup> y tratando de no interferir en ningún momento en los planes norteamericanos con sus declaraciones o votaciones en la Asamblea General y otros organismos relacionados.

---

<sup>178</sup> *Iniciativa de Defensa Estratégica*, septiembre de 1985, AGA, Caja 64/03742, Carpeta “Viaje oficial del Presidente del Gobierno a la República Federal de Alemania. 30 de septiembre al 1 de octubre de 1985”, Expediente 2.

<sup>179</sup> *Nota para el señor Ministro. Control de armamentos convencionales, nucleares, espaciales y de destrucción masiva*, 2 de marzo de 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15; y MIRANDA, Carlos: *Informe de la Conferencia de Desarme. Apéndice II, volumen III. Actas literales de las sesiones celebradas por la Conferencia de Desarme en 1987*, 28 de agosto de 1987, SADNNUU, Caja CD/787, Carpeta “Conferencia de Desarme”.

<sup>180</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad...”, p. 49. El hecho, además, de que, en las publicaciones de protagonistas como Fernando Morán, Francisco Villar o Jaime de Piniés no se haga referencia a estas cuestiones, refuerza la afirmación planteada más arriba. MORÁN, Fernando: *España en...*; VILLAR, Francisco: *La Transición exterior...*; o PINIÉS, Jaime: *Episodios de un diplomático...*

<sup>181</sup> *Nota para el señor Ministro. Control de armamentos convencionales, nucleares, espaciales y de destrucción masiva*, 2 de marzo de 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15.

c) Las medidas bilaterales de desnuclearización y no proliferación: los Tratados START e INF

Durante el marco cronológico establecido, los Estados Unidos y la Unión Soviética trataron de firmar dos importantes acuerdos para contribuir a la reducción de la tensión internacional y al refuerzo de la confianza entre Estados: los tratados START e INF.

Las conversaciones para la firma del Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas o START –por sus siglas en inglés, *Strategic Arms Reduction Treaty*– comenzaron en agosto de 1982. Las negociaciones aspiraban a concluir en un acuerdo que redujera –y no solo limitara, como se había planteado anteriormente<sup>182</sup> el número de armas nucleares estratégicas. Sin embargo, el difícil contexto internacional, caracterizado por el recrudecimiento de la Guerra Fría, no facilitó el entendimiento entre las dos superpotencias, y, en noviembre de 1983, la Unión Soviética decidió suspender las rondas de conversaciones previstas, a raíz de la negativa de Estados Unidos a incluir dentro del posible acuerdo las armas nucleares estratégicas de Francia y Reino Unido.

Afortunadamente, las negociaciones se retomaron en la decisiva Cumbre de Reikiavik, celebrada en la capital islandesa entre el 11 y el 12 de octubre de 1986. Aunque en dicha reunión no se llegara a alcanzar ningún acuerdo concreto sobre la reducción de los misiles balísticos nucleares, fue un acontecimiento determinante para que los dos países adquirieran conciencia de los esfuerzos que ambos estaban dispuestos a emprender, a cambio de la consecución de un mejor clima de confianza internacional. A pesar de esto, no fue hasta julio de 1991, tan solo cinco meses antes del colapso de la Unión Soviética, cuando el presidente norteamericano, George Bush, y su homólogo soviético, Mijaíl Gorbachov, firmaran el Tratado START, que obligaba a las dos superpotencias a reducir el total de cabezas nucleares a 6.000 y los bombarderos estratégicos y misiles balísticos a 1.600.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Nos referimos, concretamente, a las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas o acuerdos SALT, siglas del nombre en inglés *Strategic Arms Limitation Talks*. Acerca de los acuerdos SALT I (1969-1972) y SALT II (1972-1979), véase: AMBROSE, MATTHEW J.: *The control agenda: a history of the Strategic Arms Limitation Talks*, Ithaca, Cornell University Press, 2018.

<sup>183</sup> El Tratado START, que sería posteriormente conocido como START I, fue sustituido en enero de 1993 por START II, por el que se estableció una mayor limitación numérica de los misiles a poseer por cada Estado. Ya en 2001, George W. Bush y Vladímir Putin firmaron el tratado SORT, que reemplazó a START II y que obligaba a ambas partes a recortar unilateralmente la cantidad de cabezas nucleares. Más recientemente, en 2010, Barack Obama y Dmitri Medvédev firmaron en Praga el Nuevo START o

Consiguientemente, el único acuerdo bilateral de desarme que concluyó con éxito durante la década de los ochenta fue el denominado Tratado de Eliminación de Misiles Nucleares de Alcance Intermedio o Tratado INF –del inglés, *Intermediate-Range Nuclear Forces*–. Como su propio nombre indica, el acuerdo aspiraba a eliminar los misiles de alcance intermedio o IRBM –*Intermediate-Range Ballistic Missile*–, que permitían atacar a un objetivo situado entre los 500 y los 5.500 kilómetros de distancia desde la posición inicial del IRBM. La denominada “opción cero”, propuesta por Reagan en diciembre de 1979, sirvió como base de inicio de unas negociaciones que comenzaron en octubre de 1980 con el objetivo, precisamente, de eliminar las fuerzas nucleares intermedias.

La instalación de los popularmente conocidos como “euromisiles” en octubre de 1983, dificultó los avances experimentados durante los primeros años de las conversaciones bilaterales sobre los sistemas INF, pero la ya mencionada Cumbre de Reikiavik se acabó erigiendo en un acontecimiento decisivo para el buen discurrir de las negociaciones.<sup>184</sup> Tanto es así que, apenas un año más tarde de su celebración, el 8 de diciembre de 1987, representantes de Estados Unidos y de la Unión Soviética se reunieron en Washington para firmar el Tratado INF. El texto obligaba a las dos partes contratantes a eliminar, en un plazo que concluiría el 1 de junio de 1991, todos los misiles nucleares y convencionales –a excepción de los misiles lanzados desde el mar– y sus lanzadores con rango de 500 a 1.000 kilómetros y de 1.000 a 5.500 kilómetros,

---

START III, que reducía en un 74% el número de armas estratégicas establecidas en START I y en un 30% con respecto al Tratado SORT. Los mandatos de START III se esperan que sean efectivos en 2020, cuando un Tratado superior le suceda. Acerca de los tratados START, véase: KARTCHNER, Kerry M.: *Negotiating START: strategic arms reduction talks and the quest for strategic stability*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1992; o PILAT, Joseph F. y BUSCH, Nathan E.: *Routledge Handbook of Nuclear Proliferation Policy*, Londres, Routledge, 2017.

<sup>184</sup> En efecto, la capital islandesa fue testigo de la voluntad de los dirigentes soviético y americano de poner fin a la carrera armamentística y de avanzar en el proceso de distensión y de confianza mutua. En la citada reunión, Gorbachov planteó inicialmente la propuesta “doble cero”, consistente en la eliminación total de las armas nucleares de corto y medio alcance y la reducción al 50% de las armas estratégicas, en un plazo de diez años. Reagan, por su parte, fue más allá, proponiendo la posibilidad de eliminar todos los misiles balísticos, incluidos los de largo alcance, durante los siguientes diez años. Pero la falta de entendimiento en torno a la IDE, acabó desencadenando el fracaso de la reunión. En este sentido, el dirigente soviético exigía el fortalecimiento del Tratado ABM, por medio de la inclusión de una cláusula que circunscribiera durante diez años la investigación de la IDE a los laboratorios. Mientras, Reagan adujo al carácter defensivo del programa y a su compromiso para compartir con la Unión Soviética la tecnología resultante de la IDE para rechazar la propuesta soviética. Finalmente, ante el inmovilismo de las dos partes en este terreno, la reunión concluyó sin ningún acuerdo concreto. POWASKI, Ronald E.: *The Cold War: the United States and the Soviet Union, 1917–1991*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 254-255; y GRAEBNER, Norman A., BURNS, Richard D. y SIRACUSA, Joseph M.: *Reagan, Bush, Gorbachev: revisiting the end of the Cold War*, Westport, Praeger Security International, 2008, pp. 93-95.

materializándose así, a mediados de 1991, la destrucción de un total de 2.692 armas INF, 846 por parte de Estados Unidos y 1.846 por parte de la Unión Soviética.<sup>185</sup>

Como resulta lógico pensar, la influencia española en las diferentes rondas de conversaciones reseñadas fue mínima. Sin embargo, ello no fue óbice para que, desde España, se siguieran con interés los avances experimentados en ambas mesas negociadoras. Las conversaciones START fueron, quizás, las que menos interés tuvieron para las autoridades españolas, ya que se trataba de una cuestión que afectaba, principalmente, a Estados Unidos y la Unión Soviética. De hecho, los informes internos elaborados al respecto por el Ministerio de Asuntos Exteriores se caracterizaban por ser eminentemente informativos, limitándose a seguir la evolución de las conversaciones y observándose muy raramente una posición clara y bien definida. De esta forma, se solía repetir la premisa de que lo mejor sería que las negociaciones concluyeran con un acuerdo concreto lo más rápido posible, abogándose, únicamente, por la reducción al 50% de las armas estratégicas como previo paso a su total eliminación; objetivo, por otra parte, que no acabaría consiguiéndose.<sup>186</sup>

Las negociaciones para la firma de un Tratado sobre la reducción/eliminación de las fuerzas nucleares intermedias, sin embargo, sí recibieron un interés mucho más acentuado por parte de los Gobiernos socialistas.<sup>187</sup> Es más, el PSOE ya indicaba en su programa electoral de 1982 que se proponía contribuir en la tarea de: “eliminar del espacio europeo todos los misiles de alcance medio y apoyar la reanudación de negociaciones para la reducción de armamentos entre las grandes potencias”.<sup>188</sup> De todos modos, el mayor interés en la mesa negociadora INF resultaba lógico, puesto que, al fin y al cabo, los acuerdos que en esta se alcanzasen afectarían directamente a la seguridad europea, dado que el buen o mal entendimiento entre las dos superpotencias determinaría la retirada o el mantenimiento de los SS-20 soviéticos y de los *Pershing* y *Cruise* norteamericanos.

Así, si bien es cierto que España no se vio especialmente perjudicada –al menos directamente– por la crisis de los “euromisiles” –puesto que ni los misiles

---

<sup>185</sup> “Cronología de los acuerdos de desarme entre Estados Unidos y Rusia”, *El País*, 6 de julio de 2009.

<sup>186</sup> *Nota para el señor Ministro. Control de armamentos convencionales, nucleares, espaciales y de destrucción masiva*, 2 de marzo de 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15.

<sup>187</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad...”, pp. 46-48.

<sup>188</sup> PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982*, octubre de 1982, p. 47.

norteamericanos fueron instalados en su territorio, ni los misiles soviéticos tenían el alcance suficiente como para atacar objetivos españoles—, sí que trató de contribuir, en la manera de lo posible, a la rápida conclusión del Tratado. De este modo, las autoridades españolas apostaron por la obtención de un balance de 0-0 en misiles de alcance intermedio en el continente europeo y de 100-100 en Estados Unidos y en la parte asiática de la Unión Soviética, como paso previo a su total eliminación. Esta posición, compartida por prácticamente todos sus socios europeos, buscaba poner fin al gran desequilibrio regional existente en el Viejo Continente, dada la gran diferencia entre el número de misiles soviéticos que apuntaban a Europa y el de misiles norteamericanos que habían sido instalados en determinados países de la OTAN para contrarrestar la amenaza de la URSS.<sup>189</sup>

Finalmente, el 8 de diciembre de 1987, Estados Unidos y la Unión Soviética firmaban en Washington su compromiso de eliminar todos los misiles balísticos intermedios, en un plazo de poco más de tres años y medio. El resultado satisfizo a España, ya que, de esta forma, se podría poner fin a una crisis que había marcado enormemente a la opinión pública europea a lo largo de la década y permitiría, además, volver a creer en la posibilidad real de superar la relación Este-Oeste sobre las bases del diálogo y la cooperación y no sobre las del enfrentamiento.<sup>190</sup> Este sentimiento fue compartido por la gran mayoría de los países europeos, especialmente por aquellos que más afectados se habían visto por el despliegue de los misiles norteamericanos, como Bélgica y, muy especialmente, la RFA, que tuvieron que hacer frente a una opinión pública enormemente crítica con la decisión de la OTAN. Tanto es así, que estos últimos trataron de aprovechar el favorable contexto internacional para profundizar en las cuestiones de desarme nuclear en Europa y contentar así las exigencias de su ciudadanía.

Así, la firma del Tratado INF, supuso el comienzo de un intenso debate en el seno de la Alianza Atlántica entre dos grupos de opinión antagónicos. Por un lado, países como la RFA y Bélgica apostaban por ir más allá de lo conseguido en Washington y optaban

---

<sup>189</sup> FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos: *Letter to RBR Hervey*, 16 de mayo de 1983, NAUK, Caja FCO 9/4208, Carpeta “Spain and NATO, Part B”; y *Nota para el señor Ministro. Control de armamentos convencionales, nucleares, espaciales y de destrucción masiva*, 2 de marzo de 1987, AGA, Caja 64/03747, Carpeta “Visita del Presidente de la República Francesa a España. 11/12 de marzo de 1987”, Expediente 15.

<sup>190</sup> FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco: *Acta taquigráfica provisional de la 11ª sesión de la Asamblea General*, 3 de octubre de 1988, SADNNUU, Caja A/43/PV.11, Carpeta “Asamblea General”.

por eliminar, no solo los misiles de medio alcance, sino también los de corto alcance –menos de 500 kilómetros–. Mientras, por el otro lado, Reino Unido, Estados Unidos y, en cierta medida, Francia,<sup>191</sup> consideraban que la destrucción de las fuerzas nucleares intermedias obligaba a la OTAN a modernizar los misiles de corto alcance y a incrementar la efectividad de los sistemas INF no cubiertos por el Tratado –misiles de alcance intermedio lanzados desde el mar–, para así poder hacer frente a los riesgos de seguridad que provocaba en ciertos aspectos la firma del acuerdo.<sup>192</sup>

España trató de mantenerse lo más alejada posible del debate, para no verse perjudicada por una cuestión que, tal y como hemos señalado anteriormente, no le afectaba muy especialmente.<sup>193</sup> En efecto, el debate se produjo en un momento en el que España tenía sobre la mesa varios asuntos sin resolver –definición de su posición en la OTAN tras la celebración del referéndum, renovación del tratado bilateral con Estados Unidos, ingreso en la UEO, etc.–, que eran determinantes en el devenir de su política de seguridad y cuyo discurrir podría verse afectado en caso de apoyar una u otra posición. Es por esta razón por la que las autoridades españolas trataron de mostrar, de cara a los medios de comunicación y la opinión pública, una postura ambigua que no esclareciese muy claramente su opinión. De esta manera, la delegación española se limitó a señalar su rechazo a la “opción triple cero”, es decir, a la eliminación de todos los tipos de misiles balísticos nucleares –tanto los de largo alcance como los de medio y corto alcance–, algo que, por otra parte, era defendido por todos sus socios atlánticos –incluida la RFA–. Al mismo tiempo, resaltó que debían ser tenidas en cuenta las sensibilidades de todos los aliados, defendiendo la eliminación de los misiles de corto alcance, exclusivamente, a través de la vía de la negociación y el consenso de la

---

<sup>191</sup> Aunque Francia apoyó en gran medida la posición defendida por Estados Unidos y Reino Unido, no podemos afirmar con rotundidad que esta se adhiriese completamente a esta opción. En realidad, Francia era partidaria de fijar un plazo de dos años para que las negociaciones sobre la estabilidad convencional –que buscaban equilibrar las fuerzas convencionales soviéticas y occidentales en Europa– pudiesen concluir. En el caso de que prosperaran, Francia se mostraría dispuesta a valorar la destrucción de los misiles de corto alcance, pero en el caso de que no lo hicieran, y vista la superioridad soviética en lo referente a las fuerzas convencionales de uno y otro bloque, apoyaría sin reservas la modernización de los SNF. *Concepto global del control de armamentos*, 31 de enero de 1989, AGA, Caja 64/03753, Carpeta “Cumbre hispano-alemana. Sevilla. 5-6 de febrero de 1989”, Expediente 1.

<sup>192</sup> Tal y como, por otra parte, consensuó el Grupo de Planes Nucleares de la Alianza, en la reunión celebrada en la ciudad canadiense de Montebello, en octubre de 1983, donde se acordó la retirada de 1.400 cabezas nucleares y la modernización del arsenal restante en un plazo de diez años. ROTBLAT, Joseph y HOLDREN, John P. (eds.): *Building Global Security through Cooperation: Annals of Pugwash 1989*, Berlín, Springer, 1990, pp. 67-68.

<sup>193</sup> ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad...”, p. 48.

organización o la decisión unilateral de la Unión Soviética de eliminar su arsenal nuclear de corto alcance.<sup>194</sup>

Pese a ello, en los informes internos consultados sí se observa “una postura de discreto y velado apoyo a las tesis de Bonn”.<sup>195</sup> En efecto, España defendía las “posiciones más vanguardistas y progresistas de los países que buscan impulsar los procesos de desarme, no condicionándolos excesivamente a los requisitos del mantenimiento o incluso del incremento de la seguridad colectiva de la Alianza, para no producir una impresión de inmovilismo, tanto de cara a los países del Este, como ante nuestras propias opiniones públicas”.<sup>196</sup> En definitiva, los Gobiernos socialistas, también en la OTAN, y aunque de manera mucho más discreta que en otros foros, abogaron por que el control de armamentos no quedara subordinado a la seguridad, en esa tradicional disyuntiva entre defensa/disuasión y desarme/distensión, si bien, en la práctica, una vez más, el PSOE acabó supeditando las cuestiones relativas a la cooperación internacional a los asuntos más vinculados al ámbito de la seguridad y defensa.

---

<sup>194</sup> Aunque improbable, la posibilidad de que Moscú decidiera eliminar de forma unilateral sus misiles de corto alcance existía. De hecho, el canciller alemán Helmut Kohl, aprovechando su visita a Moscú en 1989, pidió a Gorbachov la reducción de los misiles de corto alcance y una actitud cooperadora con Occidente, de modo que la RFA tuviese argumentos de más peso para convencer al resto de miembros de la OTAN sobre su intención de limitar la modernización nuclear de la organización y destruir los misiles balísticos de corto alcance. COIGNAC, Henri Benoît de: *SNF - Position de l'Espagne*, 9 de mayo de 1989, CADLC, Caja 6235, Carpeta “Espagne-OTAN”.

<sup>195</sup> *Desarme nuclear*, 31 de enero de 1989, AGA, Caja 64/03753, Carpeta “Cumbre hispano-alemana. Sevilla. 5-6 de febrero de 1989”, Expediente 1.

<sup>196</sup> *Ibidem*.



# **CONCLUSIONES/CONCLUSIONS**



## **CONCLUSIONES**

El desarrollo de esta tesis doctoral ha permitido confirmar la totalidad de las hipótesis presentadas al comienzo de la investigación y ha ayudado a plantear algunas reflexiones adicionales que han ido surgiendo como consecuencia de la misma. Por tanto, las conclusiones que se expongan a continuación deben constituir uno de los pilares fundamentales sobre los que valorar la relevancia del trabajo realizado, pues el conjunto de argumentos que validan estas premisas se encuentran resumidos en las siguientes líneas.

En la introducción, ya indicábamos que la lectura y análisis de la bibliografía publicada en torno a nuestro objeto de estudio, nos había hecho ver que resultaba necesario acometer una profunda revisión desde un punto de vista histórico sobre la política de seguridad española de la década de los años ochenta, a fin de: 1) analizar en conjunto a los actores y procesos que, aun pudiendo ser vinculados a una misma actividad política –la política de seguridad–, habían sido examinados de forma separada; 2) confrontar el relato elaborado por los protagonistas de la política de seguridad de los años ochenta con la información extraída a partir de otro tipo de fuentes; y 3) profundizar en los análisis que, sobre esta materia, había ido publicando la bibliografía especializada.

En lo que respecta al primer objetivo, a lo largo de la investigación hemos tratado de poner de manifiesto que la fragmentación en el estudio de los diferentes asuntos que conforman la política de seguridad de un país, había dificultado la obtención de una panorámica más general –y, por ende, una mejor comprensión– de este ámbito de análisis. Así, con este trabajo, hemos creído demostrar que, aunque la política de seguridad es una actividad que debe integrarse dentro de los estudios sobre política exterior, se trata de un conjunto de decisiones públicas que tienen una dinámica propia, con vinculaciones con otras muy diversas políticas públicas, tales como la de defensa, la económica o la interior.

La elevación, en marzo de 1983, a la categoría de Dirección General del Ministerio de Asuntos Exteriores de los “Asuntos Internacionales de Seguridad y Defensa”, evidenció, ya desde un primer momento, que el Gobierno socialista estaba decidido a impulsar una política que debía encargarse de asuntos tan dispares, pero tan relevantes como: la participación que España debiera tener en las organizaciones internacionales

de defensa; el desarrollo que, en materia de acuerdos bilaterales de defensa, pudiera alcanzar; el avance que tuvieran que experimentar las Fuerzas Armadas para hacer frente de manera adecuada a las amenazas exteriores; y la contribución que España pudiera hacer a la hora de fomentar la distensión, el desarme, la no proliferación y la desnuclearización internacional.

La presentación por parte de Felipe González del Decálogo de “paz y seguridad” ante el Congreso de los Diputados en octubre de 1984, confirmó la importancia concedida por el Ejecutivo del PSOE a la política de seguridad y reiteró, asimismo, esa concepción socialista de la política de seguridad como una actividad que debía ser desarrollada desde una doble aproximación, política y militar, es decir, que no solamente se encargara de elaborar, decidir y ejecutar estrategias tendentes a garantizar la disuasión frente al enemigo, sino que también se responsabilizara de formular propuestas que previeran una reducción equilibrada de las fuerzas de los dos grandes bloques existentes en el contexto de Guerra Fría que aquí hemos analizado.

En cuanto a la revisión del relato que, desde los mismos años ochenta, y a través de sus declaraciones en diferentes entrevistas y memorias publicadas, fueron elaborando los protagonistas de la puesta en práctica de la política de seguridad que aquí hemos presentado, creemos que esta investigación ha logrado matizar esa “*Christmas story*” que, sobre la Transición –y, en consecuencia, también sobre la Transición exterior y la política de seguridad–, han ido construyendo estos actores, logrando asentar un relato que tiende a exagerar los “éxitos” –por otra parte, muchos y muy importantes– y a minimizar u “olvidar” los “fracasos”.

Por último, consideramos que, por medio de este trabajo, también hemos podido cumplir con ese tercer gran objetivo que hemos señalado anteriormente: completar la información disponible sobre aquellos actores y procesos que la bibliografía, ya fuera por la falta de documentación primaria accesible hasta este momento o por una cierta tendencia a asimilar ese exitoso relato construido por los protagonistas, todavía no había abordado con suficiente profundidad. De esta forma, creemos que hemos puesto algo más de luz a las múltiples explicaciones que se han ido presentando sobre nuestro pasado más reciente, así como también hemos ofrecido una herramienta más con la que facilitar la comprensión de nuestra realidad actual y de las circunstancias que hoy en día significan a España dentro del contexto internacional.

Para la consecución de todos estos objetivos, ha sido esencial haber sustentado nuestro análisis en un marco teórico y metodológico que ha articulado todo nuestro trabajo y que se ha caracterizado por adoptar, por un lado, los principios historiográficos defendidos por la Historia del Tiempo Presente y, por el otro, los de la Historia de las Relaciones Internacionales, lo que, finalmente, ha servido para poder confrontar apropiadamente las fuentes de archivo con otras de diversa procedencia y categoría, como las fuentes orales o sociológicas; poner especial atención sobre la constante interacción que se establece entre pasado y presente y que debe ser tenida en cuenta en todos los análisis históricos; o abordar desde un punto de vista pluridisciplinar nuestro objeto de estudio, el cual, aun habiendo primado el enfoque histórico, ha tratado de no desatender en ningún momento las perspectivas que, en este sentido, habían podido ofrecer otras ciencias sociales.

Así, y sobre estas bases, hemos planteado una primera parte con la que hemos definido y justificado los ejes de acción que articularon la política de seguridad del Gobierno socialista de los años 1982-1988; una segunda, que nos ha llevado a considerar a la política de seguridad como un proceso complejo en el que influyeron las herencias del pasado, la posición geopolítica y geoestratégica del país, los factores internos y los condicionantes externos; y una tercera parte en la que se ha desarrollado el ciclo formal que caracterizó a la política de seguridad socialista, cómo este se inserta en el de la política exterior y cuáles fueron sus principales cambios –y, sobre todo, sus grandes continuidades– con respecto al particular ciclo formal de la política de seguridad de los anteriores Gobiernos de UCD, analizando, desde el punto de vista de los actores, cómo se consolidó ese proceso de transformación de una política exterior autoritaria a una de carácter plenamente democrática.

Atendiendo a los instrumentos teóricos y elementos condicionantes expuestos en estas partes, hemos podido abordar las tres siguientes partes de la investigación, que constituyen el núcleo central de nuestro trabajo y que no han hecho sino interpretar el conjunto de acontecimientos que conformaron la política de seguridad española de la década de los ochenta, pudiendo concluir que la política de seguridad socialista de los años 1982-1988 fue una actividad marcadamente presidencialista, continuista –en el sentido positivo y negativo del término– con respecto a la labor realizada por los anteriores Ejecutivos de UCD, pero a la que, aun con todo, el PSOE le consiguió dar un

carácter propio, consecuencia de una ideología de profundas raíces pacifistas y europeístas.

Así, dentro de este análisis, hemos podido observar que las relaciones mantenidas entre España y la Alianza Atlántica fueron el eje principal sobre el que se articuló, no solo la política de seguridad socialista de los años ochenta, sino también la política de seguridad española durante la Transición. Es más, el estudio sobre la incidencia que tuvo la OTAN en la evolución y desarrollo de la política de seguridad emprendida por los Ejecutivos de Felipe González entre 1982-1988, nos sirve en buena medida para confirmar dos de las cinco hipótesis presentadas en la introducción:

- 1) La toma de decisiones sobre la política de seguridad española recayó, fundamentalmente, en el presidente del Gobierno y el Departamento de Internacional del gabinete de la Presidencia, afectando al papel que pudieron tener los otros dos grandes actores en la toma de decisiones de la política de seguridad, el ministro de Defensa y, muy especialmente, el ministro de Asuntos Exteriores. Asimismo, este proceso de presidencialización contribuyó a la aplicación de políticas más moderadas y próximas a los intereses occidentales.
- 2) La política de seguridad de los Gobiernos socialistas durante los años 1982-1988 fue el resultado de una constante y difícil búsqueda de equilibrio entre las bases ideológicas del partido y el sentimiento pacifista –e incluso, neutralista– de buena parte de la opinión pública española, por un lado, y la realidad nacional e internacional a la que los Ejecutivos de Felipe González tuvieron que hacer frente, por el otro.

En lo referente a la primera de las hipótesis señaladas, a lo largo de la presente investigación hemos analizado varios acontecimientos que evidencian que la moderación experimentada en materia de seguridad y defensa por parte del Partido Socialista durante la década de los ochenta estuvo plenamente vinculada al casi total monopolio que, en relación a la toma de decisiones realizada en este ámbito, asumió el presidente del Gobierno, Felipe González, y su Departamento de Internacional –más concretamente, Juan Antonio Yáñez-Barnuevo–.

De esta manera, en esa primera etapa de la política de seguridad socialista de la década de los ochenta, que se desarrolló entre los años 1982-1984 y que fue conocida

como un período de “ambigüedad calculada”, ya se demostró que González tuvo claro desde un principio, no solo que España debía permanecer en la OTAN, sino que incluso debía fortalecer, en la medida de lo posible, sus relaciones con aquella. Así, la caracterización de esta etapa por parte de algunos de los protagonistas de aquellos años como un período de maduración o de reflexión interna del Ejecutivo socialista, para decidir conjuntamente qué postura tomar respecto a la Alianza, debería ser matizada y calificada, más bien, como una etapa de asunción por parte del resto de miembros del Gobierno de la posición inicialmente adoptada por González.

La presidencialización de la política de seguridad y la vinculación de este fenómeno con la moderación político-ideológica de los distintos Gobiernos socialistas de los años ochenta, también se ha podido observar a través de esa fase de las relaciones entre España y la OTAN acaecida entre la llegada al poder del PSOE, en 1982, y la celebración del referéndum atlantista, en 1986. Generalmente, esta etapa ha sido calificada como de congelación de las relaciones, en función de la declaración efectuada en el Consejo Atlántico, a comienzos de diciembre de 1982, por el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, por la que se anunciaba la paralización de las negociaciones de integración de España en la estructura militar, hasta que se celebrara un referéndum para que la ciudadanía decidiera el grado de relación que quería establecer con la OTAN. Empero, y en función de la documentación consultada, nosotros hemos apostado por calificar a esta etapa como un período de ralentización de las relaciones, dado que, si bien ha podido quedar patente que el PSOE no incumplió con su promesa electoral de congelar la integración española en la estructura militar de la Alianza, sí se ha observado una evidente contradicción entre esa otra promesa electoral de alejar progresivamente a España del bloque militar del Atlántico Norte y la gradual participación que, ya desde comienzos del mandato socialista –y como resultado, fundamentalmente, de la convicción personal de Felipe González de permanecer en la OTAN–, España llevó a cabo en el seno de la Alianza.

La falta de acceso a una mayor cantidad de documentación nacional, como consecuencia, esencialmente, del lamentable e incomprensible cierre del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, ha impedido aportar mayor grado de certeza a algunas premisas planteadas a lo largo de la investigación, como la que sugiere algún informe extranjero consultado, en el que se asegura que González estaba decidido a transgredir la promesa de no incorporar a España a la estructura militar

integrada de la OTAN en el momento en que se confirmase la integración de España en la CEE. Aun con todo, sí hemos podido confirmar buena parte de las hipótesis vinculadas a esta última premisa, como la estrecha relación que se estableció –tanto por parte de los Estados miembros de la OTAN, como por parte del propio PSOE– entre la permanencia de España en la Alianza y el ingreso de esta en las Comunidades Europeas.

Igualmente, el análisis de las relaciones de España con la Alianza Atlántica se ha convertido en un instrumento muy útil a la hora de validar la segunda de las hipótesis a las que hemos hecho mención más arriba. A este respecto, es paradigmático el hecho de que Juan Antonio Yáñez-Barnuevo decidiera –de forma personal– calificar la política del Gobierno socialista presentada en octubre de 1984 como una política de “paz y seguridad” –y no solamente como una política de seguridad o de seguridad y defensa–. En efecto, esta toma de decisión, más allá de reiterar, nuevamente, esa presidencialización de la política de seguridad, frente a la influencia que pudieran ejercer en la misma los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, demuestra esa premisa que alude a que los Ejecutivos del PSOE trataron en todo momento de equilibrar, por un lado, esa moderación y aproximación a los intereses de seguridad de Occidente que lideró González y que vino motivada, especialmente, como consecuencia del deteriorado contexto internacional de Guerra Fría experimentado en los años ochenta; y, por el otro, ese sentimiento pacifista, europeísta y, en buena medida, antinorteamericano y antiatlantista, que caracterizó a buena parte del electorado del PSOE y de la propia opinión pública española.

En todo caso, el análisis global del objeto de estudio aquí presentado también nos ha llevado a la conclusión de que esa búsqueda de equilibrio entre ambas cuestiones fue, en ocasiones, insostenible, lo que provocó la adopción de decisiones difícilmente defendibles. En este sentido, a lo largo de la investigación hemos creído demostrar que el referéndum de marzo de 1986, más allá de que “decidiera” –dado el carácter consultivo del mismo– la permanencia de España en la OTAN, no fue, paradójicamente, un aspecto excesivamente positivo dentro de ese conjunto de elementos que conformaron el proceso de consolidación democrática de la política exterior –y de seguridad– española: el proceso de desinformación al que se vio sometido la opinión pública por parte de la clase política y de los medios de comunicación; la falta de transparencia que la convocatoria del mencionado referéndum trajo consigo a la hora de



que el Gobierno decidiera informar más claramente sobre su labor diaria en el seno de la Alianza Atlántica; o la instrumentalización política que, sobre la OTAN, hicieron cada uno de los partidos políticos que entonces conformaban el arco parlamentario, son algunos ejemplos que se encuentran en este trabajo y que ponen de manifiesto la afirmación aquí presentada.

El proceso de negociaciones que se desarrolló, una vez celebrado el referéndum de marzo de 1986, entre el Gobierno socialista y la Alianza Atlántica para definir la posición que, sobre las condiciones aprobadas en el citado referéndum, España debiera adoptar en el seno de la OTAN, también es un buen parámetro sobre el que confirmar esa constante y difícil búsqueda por parte de los Ejecutivos de González del equilibrio entre la ideología de su partido y la realidad internacional del momento.

De este modo, si bien podemos concluir que las condiciones del referéndum atlantista fueron respetadas y tenidas en cuenta por parte de la delegación española a lo largo de todas las negociaciones, también es cierto que esta última, a instancias de su Gobierno, trató de forzar los límites de, al menos, dos de las tres condiciones aprobadas en referéndum: la prohibición de instalar, almacenar e introducir armas nucleares en territorio español y la no incorporación a la estructura militar integrada de la organización.

Con respecto a esto último, hemos creído poner de manifiesto que España: 1) accedió a aplicar una política nuclear bastante más laxa de lo que inicialmente se pudiera inferir por esa premisa de desnuclearización del territorio nacional; y 2) acordó participar, por medio, eso sí, de un modelo de actuación propio, en algunos de los órganos más estrechamente vinculados a la estructura militar de la OTAN, como el Comité de Planes de Defensa; lo que, en su conjunto, nos ha llevado a la conclusión de que las condiciones propuestas por el Gobierno para permanecer en la OTAN no se plantearon, realmente, con el objetivo de defender los intereses nacionales, sino más bien como una estrategia con la que ganar adeptos para conseguir la victoria en un referéndum, cuyo resultado era altamente incierto. Es más, creemos que es bastante significativo el hecho de que en 1995, apenas siete años más tarde de la aprobación de las directivas generales de participación de España en la Alianza –tres si se toma como referencia la conclusión de los acuerdos de coordinación y uno si se fija como final simbólico el proceso la incorporación al programa de infraestructuras–, las autoridades españolas manifestaran,

públicamente y de forma explícita, su inclinación a profundizar su contribución a la estructura militar de la OTAN –cuya entrada comenzó a negociarse ya desde 1996–.

En resumen, pese a la decidida apuesta del PSOE, durante su etapa como principal partido de la oposición, por llevar a cabo una política de seguridad alejada de la OTAN, la realidad es que, tras su llegada al poder, y una vez confirmada la pertenencia de España a la Alianza Atlántica en mayo de 1982, el Partido Socialista implementó una política hacia la OTAN que se caracterizó, en buena medida, por mantener una gran continuidad en cuanto a sus líneas básicas con respecto a la del Ejecutivo de Leopoldo Calvo-Sotelo. Es más, la confirmación de la presencia de España en la OTAN, por medio del referéndum y de las negociaciones posteriores, podría ser considerada como la culminación de la política desarrollada por Calvo-Sotelo y su convicción de incorporar a España a uno de los organismos internacionales más relevantes para Occidente durante la Guerra Fría.

La tercera y última condición asociada a la permanencia de España en la Alianza Atlántica fue la promesa de reducir el nivel de fuerzas norteamericanas instaladas en el territorio nacional, en caso de confirmarse tal pertenencia. Esta premisa, anunciada previamente en el Decálogo de “paz y seguridad” socialista, inauguró, ya en 1985, una serie de rondas de negociaciones, que se formalizaron en el verano de 1986, y que concluyeron definitivamente en diciembre de 1988. El mencionado proceso ha sido calificado posteriormente por sus protagonistas como un éxito de la administración socialista, que decidió apostar por la adopción de una dura e inquebrantable posición negociadora frente a Estados Unidos.

Sin embargo, en un análisis más detenido de este proceso, hemos podido observar que esta solidez negociadora, si bien no se puede calificar de falsa, sí puede ser matizada, especialmente hasta la celebración, en marzo de 1986, del referéndum atlantista, que despejó muchas de las incertidumbres que generaba la propuesta de “paz y seguridad” socialista, al articularse muchos de sus puntos en torno a la permanencia española en la OTAN –incluido el de la reducción de fuerzas norteamericanas instaladas en España–. De hecho, y en vista de cómo evolucionaron las negociaciones con Estados Unidos, se puede concluir que la arriesgada maniobra del referéndum se convirtió en un elemento central con el que negociar un nuevo Convenio defensivo bilateral que incluyera, como punto más significativo, la retirada total del ala táctica 401 de las

Fuerzas Aéreas norteamericanas, instalada en la base de Torrejón de Ardoz; algo que, sin duda, puede ser considerado como un éxito negociador por parte de España, especialmente si se tiene en cuenta que, inicialmente, la delegación estadounidense estaba convencida de que la reducción de tropas instaladas en la base madrileña no superaría, en ningún caso, el 10-20% del total.

De todos modos, el Convenio de defensa entre España y Estados Unidos de 1988 no fue sino una continuación de los trabajos anteriormente realizados por los Gobiernos de UCD, especialmente por parte del de Leopoldo Calvo-Sotelo, puesto que en torno al 80% del texto acordado en 1982 fue reproducido en el de 1988, a pesar de las novedades que introdujo el citado desmantelamiento del ala táctica 401 de Torrejón. Es más, ese “fracaso” negociador al que la bibliografía se suele referir al hablar de las relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos en la segunda mitad de la década de los ochenta –autorización de escala de buques norteamericanos con carga nuclear en territorio español–, reafirmó, en realidad, una cláusula que también se había especificado en el Convenio de 1982.

Ahora bien, la calificación de “fracaso” negociador a la hora de referirse a este asunto en concreto por parte de la historiografía, viene justificada por esa condición ya mencionada en el referéndum de 1986 de prohibir la instalación, el almacenamiento y la introducción de armas nucleares en el territorio español. No obstante, tal y como hemos tratado de poner de manifiesto en la investigación, la cesión en esta materia por parte de la delegación española no fue tanto el hecho de aceptar la escala de buques estadounidenses con carga nuclear en territorio nacional –algo que los Gobiernos de González permitieron sin mayores problemas durante todos los años aquí abordados–, sino que el Ejecutivo del PSOE no logró que el texto final reflejara una posición de no nuclearización del país que, de cara a la opinión pública, parecía ser muy dura, pero que, en realidad, y hacia el interior, no fue sino totalmente artificial, dando plena continuidad a lo establecido por los anteriores Gobiernos de España en esta materia.

Por otra parte, aunque siempre manteniéndonos en la confirmación de esa hipótesis con la que sostenemos que los Gobiernos socialistas se mantuvieron en una permanente y difícil búsqueda por equilibrar las exigencias de sus socios occidentales y lo requerido por buena parte de la opinión pública y de su militancia, no debemos olvidar la

incidencia que, en el diseño y desarrollo de la política de seguridad socialista, tuvo la concepción española sobre Europa.

En efecto, esa idea orteguiana de España como problema y Europa como solución, fue también trasladada por la opinión pública al terreno de la seguridad. Pero, en este caso, y dados los antecedentes históricos que marcaron la imagen de Estados Unidos en España a raíz de la firma de los Pactos de Madrid (1953), Estados Unidos –y todo lo que tuviera relación con este país, como la propia OTAN– era considerado el problema, continuando siendo Europa la única solución. Un particular defensor de estas ideas durante todo el período de la Transición fue el Partido Socialista, quien, más allá de esa puntual vinculación que estableció entre la permanencia de España en la OTAN y la entrada de esta en la CEE –destacada, por otra parte, por numerosas publicaciones–, se mostró partidario, desde su llegada al poder, de europeizar la política de seguridad del país y de reforzar el pilar europeo de la política de seguridad occidental.

Esta hipótesis, igualmente presentada al comienzo de la investigación, se ha confirmado en buena medida como consecuencia del análisis realizado en torno a las relaciones que, durante el marco cronológico aquí abordado (1982-1988), España mantuvo con la Unión Europea Occidental (UEO). Tal y como hemos visto, la parálisis en la que se encontraba la UEO a comienzos de la década de los ochenta, impidió que, en un primer momento, el Gobierno socialista fomentara la europeización de su política de seguridad a través de la citada organización. Sin embargo, la revitalización promovida por algunos de sus Estados miembros desde 1984, fue aprovechada por los Ejecutivos de González para trasladar los anhelos europeístas de buena parte de la sociedad española al terreno de la política de seguridad española, en plena fase de definición.

Así, nuevamente, fue desde Presidencia, y en contra de lo que pudieran opinar los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, desde donde se apostó por que el ingreso en la UEO fuera uno de los puntos que conformara el Decálogo de “paz y seguridad” socialista. El estudio de estas relaciones nos ha permitido concluir que, desde los diferentes Gobiernos de Felipe González, se fue plenamente consciente de que, pese a su revitalización, la UEO no tenía la capacidad –ni sus Estados miembros, la voluntad– de erigirse como un verdadero contrapeso de la OTAN. No obstante, como decimos, los Ejecutivos socialistas trataron de aprovechar todas las oportunidades que

tuvieron a su alcance para europeizar, en la medida de lo posible, su política de seguridad y, al mismo tiempo, reforzar el pilar europeo de la seguridad occidental, frente al hegemón estadounidense, con unos valores y una concepción de la seguridad internacional no siempre coincidentes con los de los países europeos, más próximos, en muchas ocasiones, a la idea de seguridad socialista.

En todo caso, el traslado de esa concepción fuertemente europeísta a un ámbito, el de la seguridad y defensa, donde tenía poca cabida, se vio acompañado, nuevamente, por algunas contradicciones difícilmente explicables desde un punto de vista estrictamente estratégico-militar. En efecto, en esa idea de europeizar la política de seguridad española y de poder contribuir así a una mayor europeización de la seguridad occidental, los intereses defensivos nacionales se subordinaron a los designios impuestos por la organización, que, entre otras cosas –y a diferencia de la OTAN–, exigía la asistencia automática obligatoria en caso de conflicto y excluía a las islas Canarias, además de a Ceuta y Melilla, de las zonas protegidas.

En cualquier caso, la UEO no es el único actor mediante el que evidenciar el afán socialista de europeizar la política de seguridad española y la política de seguridad occidental. De hecho, el impulso que los Gobiernos de Felipe González intentaron dar a la industria de defensa, también ayuda a confirmar esta hipótesis. En este sentido, tal y como hemos señalado en la investigación, hay que tener en cuenta que el PSOE, tras su llegada al poder, rápidamente entendió que la promoción de la modernización tecnológica del país era fundamental para la homologación internacional de sus Fuerzas Armadas y su democratización, pero también para la recuperación económica de la maltrecha, pero estratégica industria de defensa del país y para la ansiada disminución de dependencia española respecto a Estados Unidos.

De esta forma, los Gobiernos socialistas, en una nueva acción que evidencia la clara línea continuista aplicada para muchas de las actividades que conforman la política de seguridad, decidió proseguir el camino iniciado por el Ejecutivo de Leopoldo Calvo-Sotelo, consistente en transformar la industria de defensa heredada del franquismo –que apostó por una política hacia la misma paternalista y excesivamente intervencionista, aunque enormemente dependiente del exterior, al no otorgarle fondos suficientes para que pudiera adaptarse a las exigencias de constante renovación e innovación tecnológica que demandaba ese contexto de Guerra Fría–. A este respecto, el aumento

presupuestario destinado al Ministerio de Defensa se convirtió en un elemento esencial para que: 1) las empresas públicas de armamento pudieran invertir en I+D; y 2) el Ministerio de Defensa pudiera asumir una participación cada vez mayor en las ventas de la industria militar española y pudiera invertir en programas internacionales de adquisición y de cooperación armamentística. Con esto último, a su vez, se logró acelerar la modernización de las Fuerzas Armadas españolas y, paralelamente, reducir los niveles de dependencia tecnológica del exterior –y, de este modo, contribuir también a esa europeización de la política de seguridad española y de la seguridad occidental que se estaba intentando implementar por otras vías, como la UEO–.

La incorporación, en marzo de 1983, al órgano de cooperación armamentística Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), o la firma, a lo largo de 1985, de hasta seis acuerdos bilaterales con diferentes países europeos para promocionar la colaboración en este ámbito, refuerzan la validez de la premisa mencionada. En todo caso, ese afán “europeizador” de los Gobiernos socialistas no les impidió reconocer, al mismo tiempo, la necesidad de contar con el principal actor en materia de seguridad occidental: Estados Unidos. Así, se puede entender por qué los Ejecutivos del PSOE, pese a su interés por ingresar en la UEO, siempre dejaron claro que esta organización no podía ser sino un elemento más con el que reforzar la seguridad obtenida a través de la organización internacional de defensa dominante, la OTAN, cuyas relaciones con España trataron de ser profundizadas; por qué, pese a alcanzar un gran número de acuerdos bilaterales de defensa con países europeos y pese a insistir repetidamente en la necesidad de equilibrar sus relaciones con Estados Unidos, nunca dejaron de subrayar la importancia de seguir manteniendo los vínculos defensivos con este último, como así hizo en 1988; o por qué, pese a la voluntad por promocionar la cooperación armamentística en órganos internacionales de carácter europeo como el GEIP, intentaron igualmente ampliar su participación en organismos de colaboración en materia de producción de armamento en los que Estados Unidos tenía representación, como la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento (CNAD), perteneciente a la OTAN.

En definitiva, esto último también nos ha llevado a la conclusión de que, incluso por encima de la europeización de la política de seguridad española y occidental, los Gobiernos socialistas de los años ochenta antepusieron, en el diseño y aplicación de su política de seguridad, la modernización de sus Fuerzas Armadas, en el convencimiento

de que esta podía contribuir decisivamente a lograr ese objetivo más general que resultaba clave para cerrar el todavía inconcluso proceso de Transición: la democratización del Ejército.

Es, precisamente, en este contexto, en el que se debe entender las razones de por qué los diferentes equipos de Gobierno socialistas decidieran impulsar la venta de armamento al exterior, a pesar de las contradicciones que le generó a la hora de articular un discurso coherente en materia de defensa de los derechos humanos, del desarme internacional o, incluso, en relación a alguna de las bases principales de la elaboración de su política de seguridad –como la amenaza procedente del Norte de África–. A este respecto, hay que tener en cuenta que, efectivamente, la promoción de tal actividad, obligó al PSOE a consolidar una política –que ya bajo el Gobierno de Calvo-Sotelo empezó a definirse como tal– que hemos calificado como reservada, permisiva y agresiva –calificaciones, por otra parte, que podrían extenderse a su competencia, fundamentalmente, el resto de países democráticos occidentales–.

De esta manera, la opacidad de la política de venta exterior de armamento se reflejó, muy especialmente, en la promulgación de un tipo de legislación que, lejos de ser más transparente, tal y como defendió el propio PSOE en su etapa como principal partido de la oposición, tendió a hermetizarse; la permisividad se evidenció en su desidia por controlar debidamente a DEFEX, una empresa con accionariado mayoritariamente público, encargada de promocionar la venta de armamento de España en el exterior, que actualmente está siendo juzgada por la Audiencia Nacional por un entramado de comisiones ilegales que la mencionada compañía fue creando desde su origen y que se permitió de forma consciente durante los años ochenta; y, por último, la agresividad para hacerse un hueco importante en un mercado de exportación de armamento, ya de por sí agresivo, se puso de manifiesto, tanto a la hora de aprovechar nichos de mercado que, en un principio, habían sido vetados por razones de derechos humanos, como a la hora de utilizar los créditos de Fondos de Ayuda al Desarrollo que, en un primer momento, se podría haber pensado que deberían de haber ido destinados a la cooperación internacional al desarrollo.

Como resulta lógico pensar, los protagonistas del proceso presentado han tendido a obviar este tipo de cuestiones, conscientes de que la inclusión de las mismas en su relato, podría afectar a ese “*Christmas story*” planteado, que se puede resumir muy bien en el

título de las memorias de Fernando Morán, *España en su sitio*. En este relato, al igual que en buena parte de la bibliografía especializada consultada, también ha resultado muy complicado encontrar referencias vinculadas al CoCom, un organismo occidental auspiciado por Estados Unidos y creado en 1949, cuyo objetivo principal era evitar que los países del bloque del Este pudieran importar productos y tecnología occidental de doble uso.

Como hemos podido comprobar, España, aunque no formaba parte del mismo, finalmente se vio obligada a integrarse en el CoCom tras las presiones realizadas por Estados Unidos, quien, temeroso de que España pudiera convertirse en la puerta trasera de Occidente para la exportación de material de defensa de avanzado nivel tecnológico a Europa del Este –en vista del crecimiento experimentado por la industria española durante los primeros años de la década de los ochenta y el escaso control que su administración ejercía sobre la exportación de los productos de doble uso que fabricaba o importaba–, decidió instrumentalizar la posible instalación en Madrid de una empresa mixta entre Telefónica y la multinacional americana AT&T para forzar dicho ingreso, que se acabó produciendo, finalmente, a finales de 1985.

En resumen, mediante el estudio de las relaciones entre España y el CoCom, hemos podido llegar a la conclusión de que, a pesar de los grandes esfuerzos del PSOE por impulsar la modernización tecnológica del país, la dependencia con respecto a Estados Unidos siguió siendo evidente. Asimismo, su análisis ha permitido añadir un elemento más con el que confirmar esa hipótesis presentada al comienzo de la investigación, que hacía referencia a que la política de seguridad española de los años ochenta no debía entenderse, exclusivamente, como una actividad vinculada a la OTAN y a Estados Unidos, habiendo otros actores y elementos, como los señalados en los párrafos anteriores, que tuvieron un peso determinante en buena parte de las decisiones adoptadas por el Gobierno socialista en materia de seguridad. Es más, la profundización en el estudio de estas cuestiones ha contribuido, bajo nuestro punto de vista, a fortalecer ese objetivo de analizar en conjunto a los actores y procesos que, aun pudiendo ser vinculados a una misma actividad política –la política de seguridad–, habían sido examinados de forma separada.

Con respecto a esto último, también deberíamos destacar la importancia que, para el adecuado desarrollo de nuestra investigación, ha tenido el análisis de la contribución



española a la cooperación internacional en materia de distensión, desarme, desnuclearización y no proliferación. Es verdad, como hemos visto, que el práctico monopolio que Estados Unidos y la Unión Soviética adoptaron en la dirección que debieran tomar las relaciones internacionales, así como la condición periférica que a España le tocó asumir en el contexto europeo de Guerra Fría –cuyo principal foco de conflicto se situó en Europa central–, no favoreció el que España pudiera adquirir una posición verdaderamente relevante en los órganos internacionales encargados de la promoción de la distensión, el desarme, la no proliferación y la desnuclearización.

Sin embargo, no deja de ser menos cierto que, pese a ello, la opinión pública española, especialmente aquella más próxima a la ideología socialista –de fuerte tradición pacifista–, exigió a los Gobiernos de Felipe González un mayor protagonismo de estas cuestiones. Fue, principalmente por esta razón, por la que, tal y como señalábamos en la última de las hipótesis presentadas, los distintos Ejecutivos del PSOE mostraron una voluntad real por promocionar e incrementar la contribución española a la distensión internacional, si bien los resultados finales obtenidos evidenciaron la dificultad de este último para hacer frente a sus limitaciones y a una realidad, la de la Segunda Guerra Fría, que desalentaba la cooperación en estos ámbitos.

En este sentido, el estudio de la actitud mantenida por España a lo largo de las diferentes reuniones que, durante los años ochenta, celebró la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), ha sido un buen elemento con el que valorar la validez de tal hipótesis. La CSCE de Madrid (1980-1983), pareció ser un acontecimiento ideal con el que España, plenamente inmersa en un proceso de cambio de un régimen autoritario a otro democrático, pudiera erigirse como un actor con cierta relevancia en el diálogo Este-Oeste. En un primer momento, los distintos Gobiernos de UCD asumieron la conferencia como un reto importante, pero nunca como prioritario, tratando de este modo de evitar que la condición de España como país anfitrión llegara a hipotecar sus objetivos preeminentes en materia de política exterior, especialmente el de su integración en la Alianza Atlántica. No obstante, tras la llegada al poder del PSOE, en octubre de 1982, España elevó la categoría otorgada a la reunión, con el objeto de mostrar al mundo la forma en la que el nuevo Gobierno español pretendía dirigir su política exterior, así como de ofrecer una imagen de país fiable para Occidente, pero sin

descuidar la posibilidad de postularse como un interlocutor válido y relevante en el diálogo Este-Oeste.

Aunque los resultados precisados en el texto final de la reunión fueron, en líneas generales, modestos –dado el difícilísimo contexto internacional que se vivió durante la celebración de la mencionada reunión–, el Gobierno de Felipe González acabó teniendo un papel clave para poder concluir la conferencia de manera satisfactoria; lo que pudo hacer creer que, efectivamente, el nuevo Ejecutivo podría ser capaz, en adelante, de situar a España en un lugar privilegiado a la hora de la toma de decisiones que debieran marcar el futuro de la seguridad internacional.

No obstante, las siguientes reuniones de la CSCE pusieron de manifiesto que, pese a que los Gobiernos socialistas se esforzaron por continuar la senda iniciada en Madrid, España no pudo seguir asumiendo el papel adquirido en el encuentro convocado en la capital española. Así ha quedado demostrado en el análisis realizado sobre la contribución española a la Conferencia de Desarme en Europa (CDE). Celebrada en Estocolmo entre 1984 y 1986, la CDE supuso un paso adelante muy importante en la distensión y el desarme en Europa, al conseguir aprobar una serie de medidas que, aunque muy concretas, fueron vinculantes y militarmente significativas. Sin embargo, España no consiguió repetir en ella ese rol de mediador que había aplicado en Madrid y que tantos beneficios le dio. Su plena inserción en el bloque occidental –una vez confirmada su presencia en la OTAN– y, sobre todo, su pérdida de condición de país anfitrión, le relegaron a un papel mucho más testimonial.

La reunión de Viena (1986-1989) vino a confirmar esta situación, ya que, aunque la delegación española logró algunos de los objetivos marcados por su Gobierno, como la concesión de un mayor protagonismo internacional al Mediterráneo –consiguiendo que en el texto final se precisara la convocatoria de una reunión en Palma de Mallorca sobre ecosistemas en el Mediterráneo–, lo cierto es que, en el terreno concreto de la seguridad internacional, se evidenció, nuevamente, la escasa capacidad de España para incidir en un ámbito que no dejó de privilegiar a Europa central como el eje geográfico principal sobre el que debatir las medidas de distensión y desarme a intentar aprobar.

Algo similar podríamos señalar en torno al papel que España quiso asumir –y que realmente asumió– en las Naciones Unidas. Con un discurso y una acción fiel a los

designios propugnados por Occidente –aunque siempre con un estilo propio–, la delegación española no dejó de mostrar, en los diferentes organismos *onusianos* habilitados para ello, la voluntad de los Gobiernos socialistas por avanzar en la distensión, el desarme, la no proliferación y la desnuclearización internacional, tratando de alcanzar acuerdos en el proceso multilateral de prohibición de armas químicas, de ensayos nucleares, de emplazamiento de armas nucleares en el espacio ultraterrestre, de reducción de las fuerzas convencionales en Europa o de impulsar acuerdos bilaterales –START e INF– entre Estados Unidos y la Unión Soviética. No obstante, como decimos, la realidad internacional de Segunda Guerra Fría y su condición de potencia media periférica no favoreció la adopción de sus políticas, viéndose su capacidad de influencia muy limitada. Así, el sentimiento de frustración que, en muchas ocasiones, produjo esta situación, se reflejó en la dificultad experimentada para incorporarse a la Conferencia de Desarme, el único foro multilateral de negociación de carácter restringido de las Naciones Unidas en el que España, pese a sus esfuerzos, no logró integrarse hasta 1996; siendo, por tanto, este asunto, el único punto del Decálogo –junto con el de la recuperación de la soberanía española sobre Gibraltar– que no se cumplió antes de la conclusión de la década de los ochenta.

En cualquier caso, el desarrollo de la presente investigación, también nos ha permitido concluir que esta voluntad real por promocionar la cooperación internacional se vio, en determinadas ocasiones, sobredimensionada por un discurso que, de cara a la opinión pública, trataba de equilibrar la aplicación de medidas más controvertidas –permanencia en la OTAN, relaciones con Estados Unidos, etc.–, con otras que generaran más consenso, como aquellas relacionadas con la cooperación internacional.

En este sentido, debemos hacer referencia a la política de no proliferación y desnuclearización desarrollada por los Ejecutivos socialistas durante el marco cronológico establecido; dos asuntos que, aunque independientes entre sí, fueron intencionadamente presentados como una única cuestión, en aras de hacer más creíble un discurso que, en realidad, no hacía sino esconder unas prácticas que lo contradecían y que, muy probablemente, hubieran provocado una mayor crítica por parte de la opinión pública, en caso de que el Gobierno hubiera sido más transparente a este respecto.

Es por esta razón, por la que en la investigación hemos hecho referencia, en primer lugar, a la cuestión de la no proliferación, concretada en el Tratado de No Proliferación (TNP); un Tratado cuya principal aspiración es restringir la posesión de armas nucleares e impedir su multiplicación –no teniendo entre sus objetivos reales el de eliminar las armas nucleares ya existentes o el de impedir la presencia de tales armas en territorios ajenos al país de origen de estas, como sucedía, por ejemplo, en el caso de España con las armas nucleares de Estados Unidos–. Aunque los diferentes Gobiernos del PSOE nunca escondieron su interés por firmar el TNP –véase, por ejemplo, su programa electoral o el Decálogo de “paz y seguridad”–, lo cierto es que, en la práctica, su actividad en el poder no difirió en exceso con respecto a la desarrollada por los anteriores Ejecutivos. De hecho, hemos creído demostrar que el Partido Socialista acabó recurriendo a la mayor parte de argumentos que estos últimos expresaron durante sus respectivos mandatos para evitar la firma del TNP.

En todo caso, la presión de una buena parte de la opinión pública, de su electorado, del arco parlamentario, de los medios de comunicación y, muy especialmente, de los miembros no nucleares del Euratom, que bloquearon la entrada efectiva de España a la citada organización hasta que España no se adhiriera al TNP y cumpliera así con los mismos mecanismos de control a los que se debían someter el resto de Estados no nucleares del Euratom –también signatarios del TNP–, acabó por forzar la firma de España del Tratado de No Proliferación en 1987.

Así, la cuestión de la no proliferación fue interesadamente confundida en el discurso del PSOE con la desnuclearización para esconder presiones como la ya mencionada, pero, sobre todo, para enmascarar la propia política de no nuclearización socialista que, lejos de endurecer las medidas propuestas en ese ámbito por los anteriores Gobiernos de UCD, tal y como había prometido repetidamente durante su etapa en la oposición, se caracterizó por su continuidad, si no, incluso, por su flexibilidad, respecto a la política nuclear de los Ejecutivos centristas.

Es más, consideramos que la investigación ha servido para evidenciar que la segunda condición asociada a la pregunta principal del referéndum sobre la OTAN, que parecía fortalecer la posición del Ejecutivo socialista en materia de desnuclearización frente a la postura adoptada por los diferentes Gobiernos de UCD, se trataba, en realidad, de una maniobra política para facilitar la victoria del “sí” en el citado referéndum. A este

respecto, hay que tener en cuenta que, al añadir el término “introducir” a los ya referidos en la declaración de desnuclearización de las Cortes de octubre de 1981 y en una de las cláusulas acordadas en el Convenio de 1982 con Estados Unidos –“instalar” y “almacenar”–, que fijaban la posición española respecto a la presencia de armas nucleares en su territorio, se creaba la falsa sensación de que el Gobierno socialista estaba dispuesto a ampliar las restricciones en lo concerniente a la presencia de armas nucleares en el territorio nacional; y decimos falsa sensación ya que, a nivel jurídico, se trataba de un concepto vacío de significado que no profundizaba sobre lo que, en un primer momento, se podría pensar que podría verse afectado: el tránsito temporal sobre el territorio español de buques con carga nuclear, tal y como se puso de manifiesto, posteriormente, en el Convenio de 1988 firmado con Estados Unidos.

En definitiva, podemos concluir afirmando que, durante el período cronológico aquí abordado (1982-1988), se acabaron de definir y concretar los pilares básicos de la política de seguridad socialista y española, cerrándose así, definitivamente, una etapa de transición de una política exterior autoritaria a una democrática, que se había abierto poco después de la muerte de Franco y que, inicialmente, presentaba más incertidumbres que certezas. Por consiguiente, creemos necesario reivindicar la labor del PSOE en todo este proceso, quien, con una personalidad propia, continuó el trabajo comenzado por los Gobiernos de UCD, contribuyendo decisivamente a colocar a *España en su sitio*. Sin embargo, y al mismo tiempo, también hemos querido, desde una perspectiva histórica y lo más objetiva posible, matizar ese relato exitoso que nos ha llegado hoy en día sobre la Transición exterior y que, aun sin dejar de ser cierto, creíamos que era necesario revisar con detenimiento.

## CONCLUSIONS

La réalisation de cette thèse de doctorat a permis de confirmer toutes les hypothèses présentées au début de la recherche, ainsi que de soulever quelques réflexions supplémentaires qui en ont découlé. Par conséquent, les conclusions suivantes constituent l'un des piliers fondamentaux sur lesquels se fonde l'évaluation de la pertinence de ce travail, puisque l'ensemble des arguments qui valident ces prémisses sont résumés dans les lignes qui suivent.

Dans l'introduction, nous avons déjà indiqué que la lecture et l'analyse de la bibliographie publiée autour de notre objet d'étude nous avait fait voir le besoin d'une révision en profondeur, d'un point de vue historique, sur la politique de sécurité espagnole des années 80, afin : 1) d'analyser conjointement les activités qui, bien qu'appartenant à la même activité politique –la politique de sécurité–, ont été traditionnellement examinées séparément ; 2) de comparer le récit élaboré par les protagonistes de la politique de sécurité des années 1980 avec les informations extraites d'autres sources ; et 3) d'approfondir dans les analyses publiées dans la bibliographie spécialisée sur ce sujet.

En ce qui concerne le premier objectif, tout au long de la recherche, nous avons essayé de montrer que la fragmentation de l'étude des différentes questions qui composent la politique de sécurité d'un pays rend difficile l'obtention d'un aperçu plus général –et complique aussi la compréhension– de ce domaine d'analyse. Avec ce travail, nous voulons démontrer que, même si la politique de sécurité est une activité qui doit être intégrée dans les études de politique étrangère, il s'agit d'un ensemble de décisions publiques qui ont leur propre dynamique, ainsi que des liens avec d'autres politiques publiques très diverses, comme la politique de défense, la politique de l'économie ou la politique de l'intérieur.

En mars 1983, « la Sécurité internationale et les affaires de défense » sont promus à la catégorie de Direction Générale du ministère des Affaires étrangères, ce qui prouve, dès le début, la détermination du gouvernement socialiste pour promouvoir une politique pour traiter de questions aussi variées, mais aussi pertinentes que celles-ci : la participation de l'Espagne dans les organisations internationales de défense ; le développement du pays en termes d'accords bilatéraux de défense ; les progrès des forces armées pour faire face de manière approprié, aux menaces extérieures ; et la

contribution de l'Espagne dans la promotion de la détente, le désarmement, la non-prolifération et la dénucléarisation internationale.

La présentation du Décalogue de « paix et sécurité » par Felipe González devant le Congrès des députés, en octobre 1984, a confirmé l'importance que l'exécutif du PSOE a octroyé à la politique de sécurité et a réitéré la conception socialiste de la politique de sécurité, qui a considéré que la politique de sécurité devait être développée selon une double approche : la politique et la militaire. En d'autres termes, les objectifs de la politique de sécurité n'étaient pas seulement d'élaborer, de décider et de mettre en œuvre des stratégies de dissuasion contre l'ennemi, mais aussi de formuler des propositions permettant une réduction équilibrée des forces des deux grands blocs existant dans le contexte de la guerre froide que nous avons analysé.

Quant à la revue des récits de la mise en œuvre de la politique de sécurité, élaborés depuis les années 80 par ses acteurs principaux et à travers leurs déclarations dans différentes interviews et rapports publiés, que nous avons présenté ici, nous considérons que cette recherche a réussi à atténuer cette « *Christmas story* » construit par ces acteurs sur la Transition –et, par conséquent, également sur la Transition extérieure et la politique de sécurité–, qui a établi un récit qui tend à exagérer les « succès » –qui étaient, d'ailleurs, beaucoup et très importants– et à minimiser ou « oublier » les « échecs ».

Enfin, nous considérons qu'à travers ce travail, nous avons également pu atteindre le troisième grand objectif indiqué précédemment : compléter l'information disponible sur les acteurs et les processus que la bibliographie, soit par manque de documentation primaire accessible jusqu'à présent, soit par une certaine tendance à assimiler ce récit de succès construit par les protagonistes, n'avait pas suffisamment approfondi. De cette façon, nous pensons avoir apporté un peu plus de lumière sur les multiples explications qui ont été présentées au sujet de notre passé le plus récent, tout en offrant un autre outil pour faciliter la compréhension de notre réalité actuelle et des circonstances qui, aujourd'hui, incluent l'Espagne dans le contexte international.

Pour atteindre tous ces objectifs, nous avons fondé notre analyse sur un cadre théorique et méthodologique qui a articulé tout notre travail et qui se caractérise par l'adoption, d'une part, des principes historiographiques défendus par l'Histoire du temps présent et, d'autre part, de l'Histoire des relations internationales. Ceci a servi pour

comparer convenablement les sources des archives avec d'autres sources d'autres d'origines et catégories, telles que les sources orales ou sociologiques ; accorder une attention particulière à l'interaction entre le passé et le présent, qui doit être prise en compte dans toute analyse historique ; ou aborder dans une perspective multidisciplinaire notre objet d'étude dans lequel, malgré la prévalence de l'approche historique, nous avons essayé de ne pas négliger les perspectives que les sciences sociales ont pu offrir à cet égard.

C'est pour cela que nous avons proposé une première partie sur cette base, dans laquelle nous avons défini et justifié les axes d'action qui ont articulé la politique de sécurité du gouvernement socialiste en 1982-1988 ; une deuxième partie, qui nous a conduit à considérer la politique de sécurité comme un processus complexe influencé par les héritages du passé, la position géopolitique et géostratégique du pays, les facteurs internes et externes conditionneurs ; et une troisième partie dans laquelle nous avons développé le cycle formel qui a caractérisé la politique de sécurité socialiste, comment elle s'est insérée dans la politique étrangère et quels ont été ses principaux changements –et, surtout, ses grandes continuités– par rapport au cycle formel particulier de la politique de sécurité des gouvernements d'UCD précédents, en analysant, du point de vue des acteurs, comment le processus de transformation de la politique étrangère autoritaire a pu se consolider en une politique pleinement démocratique.

En tenant compte des instruments théoriques et des éléments de conditionnement présentés dans ces parties, nous avons pu aborder les trois parties suivantes de la recherche, qui constituent le noyau de notre travail, ainsi qui interprètent l'ensemble des événements qui ont défini la politique de sécurité espagnole dans les années 1980. Sur cette base, nous pouvons conclure que la politique de sécurité socialiste des années 1982-1988 a été une activité nettement présidentialiste, continuiste –au sens positif et négatif du terme–, par rapport au travail accompli par les anciens gouvernements de l'UCD, mais à laquelle le PSOE a su donner un caractère propre, conséquence d'une idéologie profondément pacifiste et européiste.

Ainsi, dans cette analyse, nous avons pu constater que les relations maintenues entre l'Espagne et l'Alliance Atlantique ont été le principal axe sur lequel s'est articulée la politique de sécurité socialiste des années 1980, mais aussi la politique de sécurité



espagnole pendant la Transition. En outre, l'étude sur l'impact de l'OTAN sur l'évolution et le développement de la politique de sécurité entreprise par le gouvernement de Felipe González entre 1982 et 1988 confirme deux des cinq hypothèses présentées dans l'introduction :

- 1) Les décisions relatives à la politique de sécurité de l'Espagne ont été prises principalement par le Président du Gouvernement et le Département international du Bureau de la Présidence, ce qui a eu un impact dans le rôle du Ministre de la Défense et, principalement, du Ministre des Affaires étrangères, les deux autres acteurs principaux dans la prise de décision en matière de politique de sécurité. Ce processus de présidentialisation a également contribué à la mise en œuvre de politiques plus modérées et plus proches des intérêts occidentaux.
- 2) La politique de sécurité des gouvernements socialistes au cours des années 1982-1988 a été le résultat d'une recherche constante et difficile d'équilibre entre les bases idéologiques du parti et le sentiment pacifiste –et même neutraliste– d'une grande partie de l'opinion publique espagnole, ainsi que de la réalité nationale et internationale à laquelle le gouvernement de Felipe González ont été confrontés.

En ce qui concerne la première des hypothèses indiquées, tout au long de cette recherche, nous avons analysé plusieurs événements qui montrent que la modération dont le Parti socialiste a fait preuve en matière de sécurité et de défense dans les années 80 était pleinement liée au monopole quasi total assumé par le Président du gouvernement, Felipe González, et son Département international, concrètement Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, en ce qui concerne les décisions dans ce domaine.

Ainsi, dans cette première phase de la politique de sécurité socialiste des années 1980, qui s'est développée entre 1982 et 1984, et qui a été connue comme une « période d'ambiguïté calculée », il a déjà été démontré que González était clair dès le début, non seulement sur la permanence de l'Espagne dans l'OTAN, mais aussi sur le renforcement de ses relations dans la mesure du possible. Ainsi, la caractérisation de cette étape par certains des acteurs de ces années comme une période de maturation ou de réflexion interne du gouvernement socialiste, afin de décider conjointement sur la position à prendre vis-à-vis de l'Alliance, devrait être mise en contexte et qualifiée, plutôt, comme

une étape de prise de position par les autres membres du gouvernement de la position initialement adoptée par González.

Cette phase des relations entre l'Espagne et l'OTAN, qui a eu lieu entre l'arrivée au pouvoir du PSOE en 1982 et la tenue du référendum atlantique en 1986, a aussi permis d'observer la présidentialisation de la politique de sécurité et le lien entre ce phénomène et la modération politico-idéologique des différents gouvernements socialistes des années 1980. Cette étape a souvent été décrite comme un gel des relations, sur la base de la déclaration faite au Conseil Atlantique début décembre 1982 par Fernando Morán, ministre des Affaires étrangères, dans laquelle il annonçait la paralysie des négociations d'intégration de l'Espagne dans la structure militaire, jusqu'à la tenue d'un référendum permettant aux citoyens de décider le degré des relations qu'ils souhaitaient instaurer avec l'OTAN. Cependant, en fonction de la documentation consultée, nous avons choisi de qualifier cette étape de « période de ralentissement des relations », étant donné que, bien que le PSOE n'ait pas manqué à sa promesse électorale de geler l'intégration espagnole dans la structure militaire de l'Alliance, une contradiction évidente a été observée entre cette autre promesse électorale de distancer progressivement l'Espagne du bloc militaire de l'Atlantique Nord et la participation progressive que l'Espagne a menée au sein de l'Alliance, depuis le début du mandat socialiste, en conséquence, fondamentalement, de la conviction personnelle de Felipe González de rester au sein de l'OTAN.

Le manque d'accès à une plus grande quantité de documents nationaux, essentiellement en raison de la fermeture –regrettable et incompréhensible– des archives du ministère des Affaires étrangères, nous a empêchés d'apporter un plus grand degré de certitude à certaines prémisses soulevées tout au long de la recherche ; comme celle proposée par un rapport étranger consulté, qui confirme que González était déterminé à transgresser la promesse de ne pas intégrer l'Espagne à la structure militaire intégrée de l'OTAN, dès la confirmation de l'intégration de l'Espagne dans la CEE. Néanmoins, nous avons pu confirmer une grande partie des hypothèses liées à cette dernière prémisse, telles que l'étroite relation établie –par les États membres de l'OTAN, ainsi que par le PSOE lui-même– entre la permanence de l'Espagne dans l'Alliance et l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Européenne.

De même, l'analyse des relations de l'Espagne avec l'Alliance Atlantique est devenue un instrument très utile pour valider la seconde des hypothèses mentionnées auparavant. A cet égard, il est paradigmatique que Juan Antonio Yáñez-Barnuevo ait –personnellement– décidé de qualifier la politique du gouvernement socialiste présentée en octobre 1984 comme une politique de « paix et sécurité » –et ne pas seulement comme une politique de sécurité ou de sécurité et de défense–. En fait, cette décision, au-delà de réaffirmer, encore une fois, la présidentialisation de la politique de sécurité, face à l'influence que les ministres des Affaires étrangères et de la Défense pourraient y exercer, démontre cette prémisse qui fait allusion au fait que le gouvernement du PSOE a toujours essayé d'équilibrer, d'une part, cette modération et cette approche des intérêts de sécurité de l'Occident dirigés par González et motivées, particulièrement, par la détérioration du contexte international de la guerre froide dans les années 1980 ; et, d'autre part, ce sentiment pacifiste, européen et, dans une large mesure, anti-américain et anti-atlantique, qui a caractérisé une grande partie de l'électorat du PSOE et de l'opinion publique espagnole.

Dans tous les cas, l'analyse globale de l'objet d'étude présenté dans ce travail nous a également menés à la conclusion que cette recherche d'équilibre entre les deux questions était parfois insoutenable, ce qui a conduit à l'adoption de décisions difficiles à défendre. En ce sens, tout au long de cette recherche, nous avons voulu démontrer que le référendum de mars 1986, au-delà de « décider » –étant donné son caractère consultatif– la permanence de l'Espagne dans l'OTAN, n'était pas, paradoxalement, un aspect spécialement positif dans cet ensemble d'éléments qui ont formé le processus de consolidation démocratique de la politique étrangère –et de sécurité espagnole–. Le processus de désinformation auquel l'opinion publique a été soumise par la classe politique et les médias ; le manque de transparence qu'a entraîné l'appel au référendum lorsque le gouvernement a décidé d'informer de façon plus claire sur son travail quotidien au sein de l'Alliance Atlantique ; ou l'instrumentalisation politique de l'OTAN menée par chacun des partis politiques qui formaient l'arc parlementaire, sont quelques exemples qui se retrouvent dans ce travail et qui démontrent la déclaration ici présentée.

Le processus de négociation qui a eu lieu, après le référendum de mars 1986, entre le gouvernement socialiste et l'Alliance Atlantique afin de définir la position que l'Espagne devrait adopter au sein de l'OTAN sur les conditions approuvées lors du référendum, est

également un bon paramètre pour confirmer la recherche constante et difficile du gouvernement de González d'un équilibre entre l'idéologie de son parti et la réalité internationale du moment.

Ainsi, nous pouvons conclure que les conditions du référendum atlantiste ont été respectées et prises en compte par la délégation espagnole tout au long des négociations ; mais, il est également vrai que la délégation espagnole, à la demande de son gouvernement, a tenté d'imposer les limites d'au moins deux des trois conditions approuvées lors du référendum : l'interdiction d'installer, stocker et introduire des armes nucléaires sur le territoire espagnol et la non incorporation dans la structure militaire intégrée de l'organisation.

En ce qui concerne ce dernier point, nous considérons que l'Espagne : 1) a décidé d'appliquer une politique nucléaire beaucoup plus laxiste qu'on ne pouvait le déduire initialement de la prémisses de dénucléarisation du territoire national ; et 2) a accepté de participer, par son propre modèle d'action, à des organes les plus étroitement liés à la structure militaire de l'OTAN, tels que le Comité des plans de défense ; ce qui, dans l'ensemble, nous a amenés à la conclusion que les conditions proposées par le gouvernement pour rester dans l'OTAN n'étaient pas vraiment destinées à défendre les intérêts nationaux, mais plutôt comme une stratégie permettant d'obtenir des adeptes afin de remporter la victoire dans un référendum, dont le résultat était très incertain. En outre, nous pensons qu'il est assez significatif qu'en 1995, sept ans seulement après l'approbation des directives générales de participation de l'Espagne à l'Alliance –trois ans si nous prenons comme référence la conclusion des accords de coordination et une année si nous établissons comme fin symbolique le processus d'intégration au programme d'infrastructure–, les autorités espagnoles aient exprimé publiquement et explicitement leur volonté de renforcer leur contribution à la structure militaire de l'OTAN –dont l'entrée a commencé à se négocier dès 1996–.

Bref, malgré l'engagement ferme du PSOE, à l'époque où il était le principal parti de l'opposition, à mener une politique de sécurité très éloignée de l'OTAN, la réalité est qu'après son arrivée au pouvoir, et une fois l'adhésion de l'Espagne à l'Alliance Atlantique confirmée en mai 1982, le Parti Socialiste a mené une politique envers l'OTAN caractérisée, dans une large mesure, par le maintien de la continuité en ce qui concerne ses lignes fondamentales en relation à la politique du gouvernement de

Leopoldo Calvo-Sotelo. En outre, la confirmation de la présence de l'Espagne dans l'OTAN, par le biais du référendum et des négociations ultérieures, pourrait être considérée comme l'aboutissement de la politique développée par Calvo-Sotelo et sa conviction d'intégrer l'Espagne dans l'une des organisations internationales les plus importantes pour le monde occidental pendant la guerre froide.

La troisième et dernière condition liée à la permanence de l'Espagne dans l'Alliance Atlantique était la promesse de réduire le niveau des forces américaines installées sur le territoire national, si cette adhésion se confirmait. Cette prémisse, précédemment annoncée dans le Décalogue socialiste de « paix et sécurité », a inauguré, dès 1985, une série de cycles de négociations, qui ont été formalisés l'été 1986, et se sont prolongés jusqu'à décembre 1988. Le processus mentionné a ensuite été décrit par ses acteurs comme un succès de l'administration socialiste, qui a décidé de parier sur l'adoption d'une position de négociation dure et indéfectible contre les États-Unis.

Cependant, dans une analyse plus détaillée de ce processus, nous avons observé que cette solidité de négociation ne peut pas être qualifiée de fausse, mais elle peut être atténuée, surtout jusqu'à la célébration, en mars 1986, du référendum atlantique, qui a levé un grand nombre d'incertitudes générées par la proposition socialiste de « paix et sécurité », en articulant un grand nombre de ses points autour de la permanence espagnole dans l'OTAN –y compris celle de la réduction des forces américaines en Espagne–. En fait, et au vu de l'évolution des négociations avec les États-Unis, nous pouvons conclure que la manœuvre du référendum était risquée, mais elle est devenue un élément central pour négocier un nouvel accord défensif bilatéral, dont le point le plus significatif est le retrait total de l'aile tactique 401 des Forces aériennes américaines (*l'US Air Force*), installée sur la base de Torrejón de Ardoz ; ce qui, sans aucun doute, peut être considéré comme un succès de négociation par l'Espagne, d'autant plus que, dans un premier temps, la délégation américaine était convaincue que la réduction des troupes installées sur cette base de Madrid ne dépasserait en aucun cas le 10 ou le 20% du total.

Dans tous les cas, l'accord de défense de 1988 entre l'Espagne et les États-Unis était simplement une continuation des travaux menés antérieurement par les gouvernements de l'UCD, notamment celui de Leopoldo Calvo-Sotelo, puisque près du 80% du texte convenu en 1982 a été reproduit en 1988, malgré les nouveautés introduites par le

démantèlement de l'aile tactique 401 de Torrejón, que nous avons évoqué. D'ailleurs, cet « échec » de négociation mentionné habituellement dans l'historiographie lorsqu'on fait référence aux relations bilatérales entre l'Espagne et les États-Unis dans la seconde moitié des années 80 –autorisation d'escale de navires nord-américains à cargaison nucléaire en territoire espagnol–, réaffirme, en réalité, une clause qui avait été également précisée dans la Convention de 1982.

Toutefois, la qualification d' « échec » de négociation pour faire référence à ce sujet dans la bibliographie publiée, est justifiée par cette condition déjà mentionnée lors du référendum de 1986 d'interdire l'installation, le stockage et l'introduction d'armes nucléaires sur le territoire espagnol. Néanmoins, comme nous avons essayé de le montrer dans cette recherche, le transfert dans cette affaire par la délégation espagnole n'était pas vraiment le fait d'accepter l'escale des cargos nucléaires américains sur le territoire national –ce que le gouvernement de González a permis pendant les années étudiées–, mais que l'exécutif du PSOE n'a pas réussi à faire en sorte que le texte final reflète une position de non-nucléarisation du pays qui, aux yeux de l'opinion publique, semblait très dure, mais qui, en réalité, et intérieurement, était totalement artificielle et donnait continuité à ce qui avait été établi par les gouvernements espagnols précédents dans ce domaine.

Par ailleurs, bien que nous soutenions toujours la confirmation de cette hypothèse selon laquelle les gouvernements socialistes maintenaient une recherche, permanente et difficile, d'équilibre entre les demandes de leurs partenaires occidentaux et les exigences d'une grande partie de l'opinion publique et de leur militantisme, nous ne devons pas oublier l'impact de la conception espagnole sur l'Europe dans la conception et le développement de la politique de sécurité socialiste.

En effet, cette idée orteguienne de l'Espagne comme un problème et de l'Europe comme une solution a été également transférée par l'opinion publique dans le domaine de la sécurité. Mais, dans ce cas-ci, et compte tenu du contexte historique qui a marqué l'image des États-Unis en Espagne après la signature des pactes de Madrid (1953), les États-Unis –et tout ce qui les concerne, comme l'OTAN– étaient considérés comme le problème, et l'Europe était la seule solution. Tout au long de la période de transition, le Parti Socialiste a été un clair défenseur de ces idées, et au-delà du lien ponctuel établi entre la permanence de l'Espagne au sein de l'OTAN et son entrée dans la CEE

–souligné par de nombreuses publications–, il était favorable, dès son arrivée au pouvoir, à l'eupéanisation de la politique de sécurité du pays et au renforcement du pilier européen de la politique de sécurité occidentale.

Cette hypothèse, également présentée au début de notre recherche, a été largement confirmée par l'analyse des relations que l'Espagne a entretenues avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pendant la période étudiée (1982-1988). Comme nous avons pu observer, la paralysie dans laquelle se trouvait l'organisation au début des années 1980 a empêché le gouvernement socialiste de promouvoir initialement l'eupéanisation de sa politique de sécurité à travers cette organisation. Cependant, le gouvernement de González a profité de la revitalisation promue par certains de ses États membres depuis 1984 pour transférer les aspirations eupéistes d'une grande partie de la société espagnole dans le domaine de la politique de sécurité espagnole, en phase de définition.

C'est ainsi que, contrairement aux avis des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, la Présidence a décidé que l'adhésion à l'UEO devait être l'un des points du Décalogue socialiste de « paix et sécurité ». L'étude de ces relations nous a permis de conclure que, les différents gouvernements de Felipe González étaient pleinement conscients que, malgré sa revitalisation, l'UEO n'avait pas la capacité –et ses États membres n'avaient pas la disposition– de s'ériger en véritable contrepoids à l'OTAN. Cependant, les gouvernements socialistes ont essayé de profiter de toutes les opportunités mises à leur disposition pour eupéaniser, autant que possible, leur politique de sécurité et, en même temps, renforcer le pilier européen de la sécurité occidentale, par opposition à l'hégémonie américaine, avec des valeurs et une conception de la sécurité internationale qui ne coïncidaient pas nécessairement avec celles des pays européens, souvent plus proches du concept de sécurité socialiste.

Dans tous les cas, le transfert de cette conception fortement eupéiste vers le domaine de la sécurité et de la défense, où elle n'était pas bien accueillie, s'est accompagné, à nouveau, de quelques contradictions difficiles à expliquer d'un point de vue strictement stratégique et militaire. En effet, dans l'idée d'eupéaniser la politique de sécurité espagnole et de contribuer ainsi à une plus grande eupéanisation de la sécurité occidentale, les intérêts de la défense nationale ont été subordonnés aux conceptions imposées par l'organisation qui, entre autres –et contrairement à l'OTAN–,

a exigé une assistance automatique obligatoire en cas de conflit, et qui excluait les îles Canaries, Ceuta et Melilla, des zones protégées.

En tout cas, l'UEO n'est pas le seul acteur qui manifeste la volonté socialiste d'eupéaniser la politique de sécurité espagnole et la politique de sécurité occidentale. En fait, le support des gouvernements de Felipe González à l'industrie de la défense contribue également à confirmer cette hypothèse. En ce sens, comme nous l'avons souligné dans notre recherche, il faut garder à l'esprit que le PSOE, après son arrivée au pouvoir, a rapidement compris que la promotion de la modernisation technologique du pays était fondamentale pour la normalisation internationale de ses Forces Armées et leur démocratisation ; mais, aussi, pour l'amélioration économique de l'industrie de défense du pays, assez malmenée, mais stratégique, et pour la réduction autant attendue de la dépendance de l'Espagne aux États-Unis.

C'est ainsi que les gouvernements socialistes, dans une nouvelle action qui témoigne la ligne de continuité appliquée à un grand nombre des activités qui composent la politique de sécurité, ont décidé de poursuivre la voie tracée par l'exécutif de Leopoldo Calvo-Sotelo. Cette stratégie consistait à transformer l'industrie de la défense héritée de Franco –qui se positionnait sur une politique paternaliste et excessivement interventionniste, bien qu'extrêmement dépendante de l'extérieur, car l'attribution de fonds n'était pas suffisant pour qu'elle puisse s'adapter aux exigences de renouvellement constant et d'innovation technologique exigées dans le contexte de la guerre froide–. A cet égard, l'augmentation du budget du ministère de la Défense est devenue un élément essentiel pour : 1) que les entreprises publiques d'armement puissent investir dans la R&D ; et 2) que le ministère de la Défense puisse assumer une part toujours croissante des ventes de l'industrie militaire espagnole et puisse investir dans les programmes internationaux d'acquisition et de coopération en matière d'armement. Ce dernier point, a accéléré la modernisation des Forces Armées espagnoles et a réduit les niveaux de dépendance technologique vis-à-vis des pays étrangers –ce qui a aussi contribué à l'eupéanisation de la politique de sécurité espagnole et de la sécurité occidentale, qu'on essayait de mettre en œuvre par d'autres moyens, comme l'UEO–.

L'incorporation, en mars 1983, au Groupe européen indépendant de programmes (GEIP), ou la signature, en 1985, de six accords bilatéraux avec différents pays européens pour promouvoir la collaboration dans ce domaine, renforce la validité de ce



principe. Dans tous les cas, cette volonté « européenne » des gouvernements socialistes ne les a pas empêchés de reconnaître aussi la nécessité de compter sur l'acteur principal en matière de sécurité occidentale : les États-Unis. Nous pouvons donc comprendre pourquoi les gouvernements du PSOE, malgré leur intérêt à rejoindre l'UEO, ont toujours clairement indiqué que cette organisation ne pouvait être qu'un élément de plus pour renforcer la sécurité obtenue grâce à l'organisation internationale de défense dominante, l'OTAN, dont les relations avec l'Espagne souhaitaient être approfondies. Et c'est aussi pour ceci qu'ils ont toujours souligné l'importance de maintenir des liens défensifs avec les États Unis, tel qu'ils l'ont fait en 1988, malgré la conclusion d'un grand nombre d'accords bilatéraux de défense avec des différents pays européens et l'insistance sur la nécessité d'équilibrer leurs relations avec les États-Unis. Et nous comprenons aussi pourquoi, malgré leur volonté de promouvoir la coopération en matière d'armement au sein d'organismes internationaux européens tels que le GEIP, ils ont cherché à élargir leur participation à des organismes de production d'armements où les États-Unis étaient représentés, tels que la Conférence des directeurs nationaux des armements de l'OTAN (CDNA).

Ce dernier point nous a également conduits à la conclusion que, même au-delà de l'europanisation de la politique de sécurité espagnole et occidentale, les gouvernements socialistes des années 1980, ont donné la priorité à la modernisation de leurs forces armées, dans la conception et la mise en œuvre de leur politique de sécurité, convaincus que celle-ci pouvait contribuer de manière décisive à atteindre l'objectif général, qui était essentiel pour clore le processus inachevé de la transition : la démocratisation de l'armée.

C'est précisément dans ce contexte qu'il faut comprendre les raisons pour lesquelles les différents gouvernements socialistes ont décidé de promouvoir la vente des armes à l'étranger ; malgré les contradictions générées par celle-ci dans l'articulation d'un discours cohérent sur la défense des droits de l'homme, le désarmement international ou encore par rapport à l'une des bases principales de l'élaboration de sa politique de sécurité –telle que la menace nord-africaine–. A cet égard, il faut garder à l'esprit que, effectivement, la promotion d'une telle activité a obligé le PSOE à consolider une politique –qui, déjà sous le gouvernement de Calvo-Sotelo, a commencé à être définie comme telle– et que nous avons qualifié de réservée, permissive et agressive –mais qui,

en revanche, pourrait être étendue à ses compétences, tous les autres pays démocratiques occidentaux–.

Ainsi, l'opacité de la politique étrangère en matière de vente d'armes s'est notamment traduite par l'adoption d'un type de législation qui, loin d'être plus transparente, comme le PSOE lui-même le défendait à l'époque où il était le principal parti d'opposition, tend à devenir hermétique. Le laxisme a été démontré dans la négligence du contrôle de DEFEX, une société à participation publique, chargée de promouvoir la vente d'armes à l'étranger, qui est actuellement jugée par l'Audience nationale pour un réseau de commissions illégales que la société a créé dès son origine et qui était consciemment autorisée dans les années 1980. Enfin, l'agressivité pour se frayer un passage dans un marché d'exportation d'armes était évidente, lorsqu'il s'agit de tirer profit des niches de marché qui avaient initialement fait l'objet d'un veto pour des raisons de droits humains, ou lors de l'utilisation des crédits du Fonds d'aide au développement qui étaient, initialement, réservés à la coopération internationale au développement.

Évidemment, les acteurs du processus ont omis ce type de questions, conscients que leur inclusion dans leur récit pourrait affecter ce « *Christmas story* » évoqué et qui se résume à la perfection dans le titre des mémoires de Fernando Morán, *España en su sitio* (*L'Espagne à sa place*). Dans ce récit, ainsi que dans une grande partie de la littérature consultée, il a été très difficile de trouver des références liées au CoCom, un organisme occidental parrainé par les États-Unis et créé en 1949, dont le principal objectif était d'empêcher les pays du bloc de l'Est d'importer des biens et technologies occidentaux à double usage.

Comme nous l'avons vu, l'Espagne, bien qu'elle n'en faisait pas partie, a finalement été contrainte de rejoindre le CoCom sous la pression des États-Unis, qui craignaient que l'Espagne devienne la porte d'Occident pour l'exportation de matériel de défense technologiquement avancé en Europe orientale –en raison de la croissance industrielle espagnole au début des années 1980 et du contrôle limité exercé par son administration sur l'exportation des biens à double usage fabriqués ou importés–. C'est pour ceci que les États-Unis ont décidé d'instrumentaliser l'éventuelle installation à Madrid d'une *joint-venture* entre *Telefónica* (une entreprise multinationale espagnole de télécommunications) et la multinationale américaine AT&T afin de forcer son admission, qui a finalement eu lieu à la fin de 1985.

En résumé, l'étude des relations entre l'Espagne et le CoCom, nous a permis de conclure que, malgré les efforts considérables déployés par le PSOE pour promouvoir la modernisation technologique du pays, la dépendance vis-à-vis des États-Unis restait évidente. En outre, l'analyse de ce sujet nous a permis d'ajouter un élément supplémentaire pour confirmer l'hypothèse présentée au début de cette recherche, selon laquelle la politique de sécurité espagnole des années 1980 ne devait pas être comprise exclusivement comme une activité liée à l'OTAN et aux États-Unis, puisqu'il y avait d'autres acteurs et d'autres éléments, déjà mentionnés, qui avaient une influence déterminante sur une grande partie des décisions prises par le gouvernement socialiste en matière de sécurité. Par ailleurs, une étude approfondi de ces questions a contribué, de notre point de vue, au renforcement de l'objectif d'analyser ensemble les acteurs et les processus qui, bien qu'appartenant à la même activité politique –la politique de sécurité–, avaient été examinés séparément.

En ce qui concerne ce dernier point, nous devons également souligner l'importance de l'analyse de la contribution de l'Espagne à la coopération internationale dans les domaines de la détente, du désarmement, de la dénucléarisation et de la non-prolifération pour le bon déroulement de cette recherche. Il est vrai, comme nous l'avons vu, que le quasi-monopole des États-Unis et de l'Union soviétique dans la direction des relations internationales, ainsi que la condition périphérique assumé par l'Espagne dans le contexte européen de la guerre froide –dont l'Europe centrale était le principal objectif du conflit–, n'ont pas permis à l'Espagne de se positionner véritablement dans les instances internationales responsables de la détente, le désarmement, la non-prolifération et la dénucléarisation.

Cependant, il est vrai que, malgré cela, l'opinion publique espagnole, en particulier la plus proche de l'idéologie socialiste –traditionnellement pacifiste–, a exigé que les gouvernements de Felipe González jouent un rôle accru dans ces questions. C'est principalement pour cette raison que, comme il a été souligné dans la dernière des hypothèses présentées, les différents gouvernements du PSOE ont montré une réelle volonté de promouvoir et d'accroître la contribution de l'Espagne à la détente internationale, même si les résultats finaux obtenus ont montré leur difficulté à gérer ses limites et une réalité, celle de la seconde guerre froide, qui a découragé la coopération dans ces domaines.

En ce sens, l'étude de l'attitude maintenue par l'Espagne au cours des différentes réunions tenues par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) dans les années 1980 a été un bon élément pour évaluer la validité de cette hypothèse. La CSCE de Madrid (1980-1983) semblait être l'événement idéal avec lequel l'Espagne, complètement immergée dans un processus de changement d'un régime autoritaire à un régime démocratique, pourrait émerger comme un acteur avec une certaine pertinence dans le dialogue Est-Ouest. Dans un premier temps, les différents gouvernements de l'UCD ont considéré la conférence comme un défi important, mais jamais comme une priorité, afin d'éviter que le statut de « pays hôte » de l'Espagne ne compromette ses principaux objectifs de politique étrangère, notamment son intégration dans l'Alliance Atlantique. Néanmoins, après l'arrivée au pouvoir du PSOE, en octobre 1982, l'Espagne a relevé le statut de la réunion afin de montrer au monde la manière dont le nouveau gouvernement espagnol comptait mener sa politique étrangère, ainsi que pour offrir une image d'un pays fiable pour l'Occident, mais sans négliger la possibilité de se présenter comme un interlocuteur valable et pertinent dans le dialogue est-ouest.

Bien que les résultats spécifiés dans le texte final de la réunion aient été, dans les grandes lignes, modestes –compte tenu du contexte international très difficile vécu lors de cette réunion–, le gouvernement de Felipe González a fini par jouer un rôle clé pour mener la conférence à une conclusion satisfaisante. Ce qui a pu amener à penser que le nouvel gouvernement pourrait placer l'Espagne dans une position privilégiée dans la prise de décisions qui devraient marquer le futur de la sécurité internationale.

Cependant, les réunions suivantes de la CSCE ont montré que, même si les gouvernements socialistes ont fait des efforts pour poursuivre la voie entamée à Madrid, l'Espagne ne pouvait continuer à assumer le rôle acquis lors de la réunion convoquée dans la capitale espagnole. C'est ce qui ressort de l'analyse effectuée sur la contribution de l'Espagne à la Conférence du désarmement en Europe (CDE). Tenue à Stockholm entre 1984 et 1986, la CDE a constitué une étape très importante dans la détente et le désarmement en Europe, puisque, lors de cette Conférence, une série de mesures, très concrètes, mais exécutoires et significatives sur le plan militaire, ont été approuvées. Cependant, l'Espagne n'est pas parvenue à répéter le rôle de médiateur qu'elle avait joué à Madrid et qui lui a apporté tant d'avantages. Son insertion intégrale dans le bloc

occidental –une fois sa présence à l'OTAN confirmée– et, surtout, la perte de son statut de pays hôte, le relèquent à un rôle beaucoup plus testimonial.

La réunion de Vienne (1986-1989) a confirmé cette situation, puisque, bien que la délégation espagnole ait atteint certains des objectifs fixés par son Gouvernement, tels que l'octroi d'une plus grande visibilité internationale au méditerranéen, –le texte final nécessitait la convocation d'une réunion à Palma de Majorque sur les écosystèmes de la Méditerranée–. Ce qui est sûr, est que, une fois de plus, dans le domaine de la sécurité internationale, la faible capacité d'influence de l'Espagne sur une zone qui n'a cessé de favoriser l'Europe centrale comme principal axe géographique pour débattre des mesures de détente et de désarmement à adopter, a été mise en évidence.

Nous pourrions en dire autant du rôle que l'Espagne a voulu assumer –et qu'elle a effectivement assumé– aux Nations Unies. Avec un discours et une action fidèles à les conceptions préconisés par l'Occident –mais toujours avec son propre style–, la délégation espagnole a toujours montré, dans les différentes instances de l'ONU, la volonté des gouvernements socialistes de progresser en détente, désarmement, non-prolifération et dénucléarisation internationale, et a essayé de parvenir à des accords dans le cadre du processus multilatéral d'interdiction des armes chimiques, d'essais nucléaires, d'implantation d'armes nucléaires dans l'espace extra-atmosphérique, de réduction des forces conventionnelles en Europe ou de promotion des accords bilatéraux –START et INF– entre les États-Unis et l'Union soviétique. Cependant, la réalité internationale de la deuxième guerre froide et son statut de puissance intermédiaire périphérique n'ont pas favorisé l'adoption de ses politiques et sa capacité d'influence a été très limitée. Ainsi, le sentiment de frustration qui a souvent engendré cette situation se reflète dans la difficulté d'adhérer à la Conférence du désarmement, la seule instance multilatérale de négociation restreinte des Nations Unies à laquelle l'Espagne, malgré ses efforts, n'a pu adhérer qu'en 1996. Cette question est, donc, le seul point du Décalogue –avec celui du rétablissement de la souveraineté espagnole sur Gibraltar– qui ne s'est pas concrétisé avant la fin des années 80.

Dans tous les cas, le développement de cette recherche a également permis de conclure que cette volonté réelle de promouvoir la coopération internationale était parfois surdimensionnée par un discours qui, à l'égard de l'opinion publique, tentait d'équilibrer l'application de certaines mesures assez controversées –telles que la

permanence dans l'OTAN, les relations avec les États-Unis, etc.–, avec d'autres mesures qui avaient plus de consensus, comme celles liées à la coopération internationale.

Dans ce sens, il faut se référer à la politique de non-prolifération et de dénucléarisation développée par les dirigeants socialistes dans le cadre chronologique établi ; deux questions qui, bien qu'indépendantes l'une de l'autre, ont été intentionnellement présentées comme une question unique, afin de rendre plus crédible un discours qui, en réalité, cachait des pratiques contraires et qui, très probablement, aurait suscité une critique accrue de l'opinion publique, si le gouvernement avait été plus transparent dans ce domaine.

C'est pour cette raison que dans la recherche que nous avons menée, nous avons tout d'abord évoqué la question de la non-prolifération, qui est précisée dans le Traité de Non-prolifération (TNP) ; un traité dont l'objectif principal est de restreindre la possession des armes nucléaires et d'empêcher leur multiplication –sans avoir parmi ses objectifs réels celui de supprimer les armes nucléaires existantes ou de prévenir leur présence sur des territoires hors de leur pays d'origine, comme ce fut le cas de l'Espagne, par exemple, avec les armes nucléaires américaines–. Bien que les différents gouvernements du PSOE n'aient jamais caché leur intérêt à signer le TNP –voir, par exemple, le programme électoral ou le Décalogue de « paix et sécurité »–, la vérité est que, dans la pratique, leur activité au pouvoir n'a pas été trop différente de celle menée par les gouvernements précédents. En fait, nous avons cru pouvoir démontrer que le Parti Socialiste a fini par utiliser la plupart des arguments que les autres gouvernements avaient exprimés au cours de leurs mandats respectifs pour d'éviter de signer le TNP.

Dans tous les cas, dû à la pression d'une grande partie de l'opinion publique, de son électorat, de l'arche parlementaire, des médias et, en particulier, des membres non nucléaires d'Euratom, qui ont bloqué l'entrée effective de l'Espagne dans cette organisation jusqu'à l'adhésion du pays au TNP, afin que les mêmes mécanismes de contrôle auxquels les autres États Euratom non nucléaires –également signataires du TNP– étaient soumis soient respectés, l'Espagne a été obligée de signer le Traité de Non-prolifération en 1987.

Ainsi, dans le discours du PSOE, la question de la non-prolifération a été confondue avec celle de la dénucléarisation afin de masquer des pressions, mais surtout afin de

masquer la propre politique socialiste de non-nucléarisation, qui, loin de renforcer les mesures proposées dans ce domaine par les précédents gouvernements de l'UCD, comme elle avait promis à plusieurs reprises alors qu'ils étaient le parti de l'opposition, elle se caractérisait par sa continuité, et même, sa flexibilité, vis-à-vis de la politique nucléaire des gouvernements centralistes.

De plus, nous considérons que la recherche a servi à montrer que la deuxième condition associée à la question principale du référendum sur l'OTAN, qui semblait renforcer la position de l'exécutif socialiste sur la dénucléarisation par rapport à la position adoptée par les différents gouvernements de l'UCD, était, en réalité, une manœuvre politique pour faciliter la victoire du « oui » dans ce référendum. À cet égard, il ne faut pas oublier que l'ajout du terme « introduire » à –« installer » et « stocker »–, déjà mentionnés dans la déclaration de dénucléarisation des tribunaux d'octobre 1981 et dans l'une des clauses convenues dans l'Accord de 1982 avec les États-Unis, qui établissaient la position espagnole sur la présence des armes nucléaires sur son territoire, a donné la fausse impression que le gouvernement socialiste était disposé à étendre les restrictions sur la présence des armes nucléaires dans le territoire national. Nous soulignons « fausse impression » parce que, sur le plan juridique, il s'agissait d'un concept vide de sens qui ne s'est pas penché sur ce que l'on pouvait penser être affecté : le transit temporaire de cargos nucléaires sur le territoire espagnol, comme en témoigne la Convention de 1988 signée avec les États-Unis d'Amérique.

En résumé, nous pouvons conclure en affirmant que, durant la période chronologique traitée (1982-1988), les piliers fondamentaux de la politique de sécurité socialiste et espagnole ont été définis et concrétisés, ce qui permet de clôturer définitivement une étape de transition d'une politique étrangère autoritaire à une politique démocratique, ouverte peu après la mort de Franco et qui présentait initialement plus d'incertitudes que de certitudes. Par conséquent, nous pensons qu'il est nécessaire de justifier le travail du PSOE tout au long de ce processus, qui a poursuivi le travail commencé par les gouvernements de l'UCD, avec une personnalité propre, contribuant de manière décisive à mettre l'*Espagne à sa place*. Cependant, et en même temps, nous avons voulu aussi nuancer, d'un point de vue historique et aussi objectif que possible, ce récit de réussite qui nous est parvenu jusqu'aujourd'hui au sujet de la transition externe et qui, tout en restant vrai, nous a semblé qu'il méritait d'être examiné soigneusement.





# **FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA**



## **I.- FUENTES**

### **1.- LEGISLACIÓN NACIONAL**

*Boletín Oficial del Estado* (1969-1990)

### **2.- RESOLUCIONES CONGRESUALES Y PROGRAMAS ELECTORALES**

PSOE: *¡Por el socialismo! ¡Por la libertad!* XXVI Congreso, Suresnes, octubre de 1974

PSOE: *Construir en libertad.* XVIII Congreso, Madrid, mayo de 1979

PSOE: *España en progreso. Programa electoral 1989,* octubre de 1989

PSOE: *Forjando el socialismo. Congreso Extraordinario,* Madrid, septiembre de 1979

PSOE: *Ganar el futuro, XXXI Congreso,* Madrid, enero de 1988

PSOE: *Para seguir avanzando por buen camino. Programa 1986/1990,* junio de 1986

PSOE: *Por el cambio. Programa electoral de 1982,* octubre de 1982

PSOE: *Programa elecciones 79,* febrero de 1979

PSOE: *PSOE. Elecciones 77,* junio de 1977

PSOE: *Raíces para la democracia. XXIX Congreso,* Madrid, octubre de 1981

PSOE: *Resoluciones del XXX Congreso (13-16 de diciembre de 1984),* Madrid, diciembre de 1984

PSOE: *Socialismo es libertad. Resoluciones del XXVII Congreso,* Madrid, diciembre de 1976

PSOE: *XXV Congreso,* Toulouse, agosto de 1972

### **3.- PUBLICACIONES PARLAMENTARIAS**

*Boletín Oficial de las Cortes Generales* (1978-1983)

*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (1981-1989)

*Diario de Sesiones del Senado* (1989)

### **4.- FUENTES DE ARCHIVO Y DE OTROS CENTROS DOCUMENTALES**

#### **4.1. Fuentes nacionales**

- **Archivo General de la Administración (AGA)**  
Fondo:

- *Oficina del Presidente del Gobierno Secretaría particular* (1983-1990)
- **Archivo de la Presidencia del Gobierno (AGP)**  
Fondo:
  - *Secretaría General* (1983-1985)
- **Archivo del Instituto Nacional de Industria (AINI)**  
Fondo:
  - *Archivos de Altos Cargos. Presidencia* (1972-1988)
  - *Registro Histórico INI* (1972-1988)
- **Archivo del Ministerio de Defensa (AMD)**  
Fondo:
  - *Hojas de servicio* (1989)
- **Archivo de la Fundación Pablo Iglesias (AFPI)**  
Fondo:
  - *Fundación Pablo Iglesias-Archivo de la Comisión Ejecutiva Federal (FPI-ACEF)* (1977-1986)
- **Archivo de la Fundación Felipe González (AFFG)**  
Fondo:
  - *Correspondencia institucional nacional e internacional* (1974-1996)
- **Archivo de Francisco Fernández Ordóñez (AFFO)**  
Fondo:
  - *Ministro de Asuntos Exteriores* (1985-1992)
- **Biblioteca de la Escuela Diplomática (BED)**  
Fondo:
  - *Memorias del curso selectivo de secretarios de embajada* (1985-1994)

#### **4.2. Fuentes internacionales**

- ***Centre des Archives Diplomatiques de La Courneuve (CADLC)***  
Fondo:
  - *CoCom* (1949-1991)
  - *Directon d'Europe* (1976-1980/1981-1985/1986-1990)

- ***National Archives and Record Administration (NARA)***

Fondo:

- *Electronic Telegrams* (1973-1979)
- *Record Group 233* (1985-1987)
- *Record Group 46* (1982)
- *Record Group 59* (1986)

- ***Ronald Reagan Library (RRL)***

Fondo:

- *Iberian Peninsula* (1985-1986)
- *NATO NAC (North Atlantic Council)* (1985-1986)
- *NATO Strategy* (1985-1986)
- *NSDD (National Security Strategy)* (1985-1986)
- *Spain* (1985-1986)
- *Spain - King Juan Carlos I* (1985-1986)

- ***CIA Archives (CREST)***

*CIA Records Search Tool* (1981-1988)

- ***National Archives of United Kingdom (NAUK)***

Fondo:

- *FCO28 (CSCE)* (1983)
- *FCO46 (NATO)* (1981-1986)
- *FCO69 (CoCom)* (1982)
- *FCO9 (Spain/Gibraltar)* (1980-1987)
- *FCO93 (Morocco)* (1980-1984)

- ***Archive Margaret Thatcher Foundation (AMT)***

Fondo:

- *Prime Minister* (1979-1990)

- ***Archives Diplomatiques du Royaume de Belgique (ADRB)***

Fondo:

- *Archives Diplomatiques. Europe. Ambassade en Espagne* (1982-1986)

- ***Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (SADNNUU)***

Fondo:

- *Dag Hammarsjöld Library* (1980-1988)

- **Archivo de la OTAN (AOTAN)**

Fondo:

- *NATO Archives. Files on-line* (1967-2009)

- ***Archives of the International Atomic Energy Agency (IAEA)***

Fondo:

- *IAEA Archives online* (1973)

- ***Minnesota Historical Society, Max M. Kampelman Papers (MHSMKP)***

Fondo:

- *Max M. Kampelman Papers* (1980-1985)

- ***Library of Pennsylvania State University (LPSU)***

Fondo:

- *CSCE Papers* (1990)

## **5.- ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLÓGICAS (CIS)**

*Estudio 1381*, 1 de enero de 1984, CIS, Carpeta “Política exterior (II)”

*Estudio 1469*, 1 de julio de 1985, CIS, Carpeta “Investigación cualitativa sobre la OTAN”

*Estudio 1515*, 1 de febrero de 1986, CIS, Carpeta “Referéndum sobre la Alianza Atlántica (IX)”

*Estudio 1522*, 23 de marzo de 1986, CIS, Carpeta “Postreferéndum sobre la Alianza Atlántica”

## **6.- FUENTES HEMEROGRÁFICAS**

*ABC* (1976-2013)

*El Alcázar* (1981)

*El Confidencial* (2013)

*El Mundo* (2013-2015)

*El País* (1979-2019)

*La Transición española en la prensa* (1973-1989)

*La Vanguardia* (1981-1993)

*Le Monde Diplomatique* (1985)

*The New York Times* (1985-1986)

*Ya* (1986)

## **7.- FUENTES ORALES**

*Entrevista a Alfonso Guerra*, 18 de mayo de 2012, AODITE

*Entrevista a Alfonso Osorio*, 13 de enero de 2010, AODITE

*Entrevista a Ángel Viñas*, 22 de mayo de 2011, AODITE

*Entrevista a Antonio de Oyarzabal Marchesi*, 11 de mayo de 2012, AODITE

*Entrevista a Elena Flores Valenciano*, 27 de mayo de 2008, AODITE

*Entrevista a Francisco Villar*, 9 de junio de 2016, AODITE

*Entrevista a Jaime de Ojeda*, 25 de enero de 2012, AODITE

*Entrevista a Javier Rupérez Rubio*, 29 de julio de 2010, AODITE

*Entrevista a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 16 de octubre de 2013, AODITE

*Entrevista a Marcelino Oreja*, 13 de octubre de 2010, AODITE

*Entrevista a Ramón de Miguel y Egea*, 1 de diciembre de 2016, AODITE

*Entrevista a Ramón Tamames*, 7 de julio de 2010, AODITE

*Entrevista a Víctor Suances Pardo*, 8 de marzo de 2017, AODITE

*Entrevista del autor a Juan Antonio Yáñez-Barnuevo*, 31 de enero de 2019

KENNEDY, Charles S.: *Interview to Marten Van Heuven*, Arlington, ADST, 2015. Disponible en línea: <https://adst.org/wp-content/uploads/2013/12/Van-Heuven-Marten.pdf> [Última visita: 22/06/2019].

## II.- BIBLIOGRAFÍA

### 1.- BIOGRAFÍAS Y MEMORIAS

AREILZA, José María de: *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977

AREILZA, José María: *Cuadernos de la transición*, Barcelona, Planeta, 1983

CAJAL, Máximo: *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Barcelona, Tusquets Editores, 2010

CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990

CALVO-SOTELO, Leopoldo: *Sobre la transición exterior*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005

CAPILLA CASCO, Ana: *Una biografía parcial de Javier Rupérez: diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD*, Madrid, UNED (Tesis Doctoral), 2016

CAVERO, José: *El político: biografía de Francisco Fernández Ordóñez*, Madrid, Ciencias Sociales, 1990

CHAMORRO, Eduardo: *Felipe González. Un hombre a la espera*, Barcelona, Planeta, 1980

DÍEZ MIGUEL, Darío: *Adolfo Suárez y el Centro Democrático y Social*, Valladolid, Universidad de Valladolid (Tesis Doctoral), 2017

DURÁN-LORIGA, Juan: *Memorias Diplomáticas*, Madrid, Siddharth Mehta Ediciones, 1999

FEO, Julio: *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, Francisco: *La España necesaria*, Madrid, Taurus, 1980

GUERRA, Alfonso y BRANDT, Willy: *Felipe González, de Suresnes a la Moncloa: recuerdos e impresiones de Alfonso Guerra*, Madrid, Novatex, 1984

GUERRA, Alfonso: *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias (1940-1982)*, Madrid, Espasa, 2004

GUERRA, Alfonso: *Dejando atrás los vientos: memorias, 1982-1991*, Madrid, Espasa Calpe, 2006

GUTIÉRREZ MELLADO, Manuel: *Al servicio de la Corona. Palabras de un militar*, Madrid, Ibérico Europea de Ediciones, 1981

KISSINGER, Henry: *Mis memorias*, Buenos Aires, Ed. Atlántida, 1979

LAFUENTE DEL CANO, Jorge: *Leopoldo Calvo-Sotelo y Europa*, Valladolid, Universidad de Valladolid (Tesis Doctoral), 2015



- LEMUS, Encarnación: “Juan Carlos, de sucesor a rey”, *Historia contemporánea*, núm. 34, 2007, pp. 175-200
- MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990
- MORÁN, Fernando: *Palimpsesto: a modo de memorias*, Madrid, Espasa Calpe, 2002
- MORÁN, Fernando: *Una política exterior para España: una alternativa socialista*, Barcelona, Planeta, 1980
- ÓNEGA, Fernando: *Juan Carlos I: el hombre que pudo reinar*, Barcelona, Plaza & Janés, 2015
- OREJA, Marcelino: *Memoria y esperanza: relatos de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011
- ORTEGA RUIZ, Manuel: *Felipe González, la ambición que cambió España*, Madrid, Tecnos, 2015
- PALACIO ATARD, Vicente y RUMEU DE ARMAS, Antonio: *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989
- PEARCE, Joseph: *Solzhenitsyn. Un alma en el exilio*, Ciudadela Libros, 2007
- PINIÉS, Jaime: *Episodios de un diplomático*, Burgos, Dosssoles, 2000
- POWELL, Charles T.: *Juan Carlos: un rey para la democracia*, Barcelona, Ariel/Planeta, 1995
- PRESTON, Paul: *Juan Carlos: el rey de un pueblo*, Barcelona, Plaza & Janés, 2003
- PUELL DE LA VILLA, Fernando y ÁNGEL SANTANO, Silvia (coords.): *El legado del General Gutiérrez Mellado*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013
- PUELL DE LA VILLA, Fernando: *Gutiérrez Mellado: un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997
- QUINTANS, Rebeca: *Juan Carlos I*, Madrid, Ediciones Akal, 2016
- RUPÉREZ, Javier: *España en la OTAN: relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986.
- SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep y TUBAU, Iván: *Felipe González Márquez*, Barcelona, Ediciones B, 2004
- SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *Francisco Fernández Ordóñez: un político para la España necesaria*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007
- TUSELL, Javier: *Juan Carlos I*, Madrid, Alianza Editorial, 2002
- TUSELL, Javier: *Juan Carlos I: la restauración de la monarquía*, Madrid, Temas de hoy, 1995
- VILLALONGA, José Luis de: *El rey: conversaciones con D. Juan Carlos I de España*, Barcelona, Plaza & Janés, 1993

## 2.- ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS

AGUIRRE, Mariano: “España: seguridad, defensa y la OTAN”, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 1, 1986, pp. 47-56

ALBORS GARRIGÓS, José: “Participación industrial española en el programa Eureka”, *Política científica*, núm. 18, 1989, pp. 10-14

ALDECOA, Francisco: “La política exterior de España en perspectiva histórica, 1945-1984. De la autocracia al Estado de Derecho”, *Sistema*, núm. 63, 1984, pp. 111-131

ALDECOA, Francisco: “Significado y efectos de la adhesión de España a la Alianza Atlántica en su proceso de participación activa en las relaciones internacionales”, *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 4, 1983, pp. 39-70

ALLENDESALAZAR, José Manuel: “España y EEUU en el siglo XX”, *Política exterior*, vol. 15, núm. 81, 2001, pp. 136-150

ALLIER MONTAÑO, Eugenia: “Balance de la historia del tiempo presente. Creación y consolidación de un campo historiográfico”, *Revista de Estudios Sociales*, núm. 65, 2018, pp. 100-112

ARÓSTEGUI, Julio (coord.): “Dossier: Historia y Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20, 1998, pp. 15-105

BARBÉ, Esther: “De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 34-35, 1996, pp. 9-29

BARBÉ, Esther: “El año español de la cooperación política europea”, *Anuario Internacional CIDOB*, núm. 1, 1989, pp. 109-120

BARBÉ, Esther: “Espagne. Un redécouverte de la Méditerranée”, *Confluences Méditerranées*, núm. 2, 1991-1992, pp. 62-76

BARBÉ, Esther: “La cooperación política europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, 1989, pp. 79-114

BARBÉ, Esther: “Política exterior y de seguridad común: de Luxemburgo a Ámsterdam”, *Política y Sociedad*, núm. 28, 1998, pp. 29-39

BÉDARIDA, François: “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20 1998, pp. 19-27

BERNECKER, Walther L.: “El papel político del rey Juan Carlos en la Transición”, *Revista de estudios políticos*, núm. 92, 1996, pp. 113-137

BONIN, Hubert: “Business Interests Versus Geopolitics: The Case of the Siberian Pipeline in the 1980s”, *Business History*, vol. 49, núm. 2, 2007, pp. 235-254

BORREGO GONZÁLEZ, María José: “La madre de todas las batallas”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 239, 1995, pp. 85-117

BRIONES PEÑALVER, Antonio Juan: “Evolución de la gestión del conocimiento, transferencia e innovación en la Industria de Defensa”, *Cuadernos de estrategia*, núm. 194, 2017, pp. 139-168

BUCHAN, Alastair: “The Age of Insecurity”, *Encounter*, 1963, pp. 34-42

BUENO, José María: “Objetivo del Gobierno: España, en la OTAN”, *El Socialista*, núm. 50, 2 de abril de 1978, pp. 2-5

BUESA, Mikel: “El control de los intercambios internacionales de armamento y tecnologías de doble uso: el caso de España”, *Documentos de trabajo del Instituto de Análisis Industrial y Financiero*, núm. 19, 2000, pp. 1-25

BURGUIÈRE, André: “Histoire d’une histoire: la naissance des Annales”, *Annales, Économies, sociétés, civilisations*, núm. 6, 1979, pp. 1347-1359

BUSQUETS, Julio (ed.): “El papel de las Fuerzas Armadas en la transición española”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, 1986

CACIAGLI, Mario: “España 1982: las elecciones del cambio”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 28, 1984, pp. 85-118

CAJAL, Máximo: “El Convenio hispano-norteamericano de Cooperación para la Defensa de 1.12.1988”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 3, 2003, pp. 1-4

CALVO CALVO, Ángel Amado: “Innovar en tiempos difíciles. Empresas españolas bajo presión durante la Guerra Fría”, *Harvard Deusto Business Research*, vol. 5, núm. 1 2016, p. 60-85

CALVO CALVO, Ángel Amado: “Multinacionales, Estado y empresa semipública en la industria de tecnología avanzada durante la década de 1980”, *Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research*, núm. 13, 2017, pp. 51-62

CAPILLA CASCO, Ana: “La participación española en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE): aportaciones al Acta Final de Helsinki”, *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, núm. 14, 2015, pp. 255-278.

CD: Conferencia del Desarme, disponible en línea: <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Otros%20Organismos%20y%20Fondos/CD.aspx> [Última consulta: 08/07/2019]

CEREZO, Gonzalo: “Nuevos acuerdos de coordinación con la Alianza”, *Revista Española de Defensa*, núm. 40, junio de 1991, p. 50-53

CHINARRO, Óscar Hernández: “La Segunda Guerra Fría (1975-1985)”, *Clío*, núm. 40, 2014, pp. 1-24

COLOM PIELLA, Guillem: “El balance estratégico europeo en la segunda Guerra Fría”, *Revista Ejército*, núm. 884, 2014, pp. 6-13

Conference on Disarmament, disponible en: [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument) [Última visita: 24/06/2019]

CORCHADO RINCÓN, Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos: “La Alianza Atlántica: cincuenta años de visión desde España”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 22, 2000, pp. 387-397

COTARELO, Ramón: “Visiones de la transición”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, 1994, pp. 9- 79

CRAIG, Gordon A.: “The Historian and the Study of International Relations”, *The American Historical Review*, vol. 88, núm. 1, 1983, pp. 1-11

CRESPO ARGIBAY, Óscar y EVANS PIM, Joám: “La industria militar en el cambio de paradigma tecno-económico”, *Fuerzas armadas y políticas de defensa: transición y modernización. Congreso de Historia de la Defensa*, vol. 2, núm. 1, 2007, pp. 517-540

*Curso monográfico energía nuclear y defensa nacional*, 1971, CESEDEN

DÍAZ BARRADO, Mario Pedro: “Historia del Tiempo Presente y nuevos soportes para la información”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 20 1998, pp. 41-60

EDELMAN, Marc: “EEUU-Nicaragua-URSS, un triángulo explosivo”, *Nueva sociedad*, núm. 88, 1987, pp. 59-75

EQUIP DE SOCIOLOGIA ELECTORAL: “El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986, pp. 183-215

FAZIO, Hugo: “América Latina en la política exterior de España”, *Historia Crítica*, núm. 20, 2001, pp. 50-77

FERNÁNDEZ DE LA PEÑA, Luis Felipe: “España y la UEO”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 215, 1989, pp. 100-108

FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “La percepción española de la ONU (1945-1962)”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 17, 1995, pp. 121-146

FERRARI, Romano: “Documentación oficial de las negociaciones entre España y la OTAN”, *Interviú*, núm. 543, 8 de octubre de 1986

FUENTES, Jorge: “La reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, núm. 4, 1983, pp. 735-753

GALINDO RODRÍGUEZ, Fernando: “Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales: un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos”, *Relaciones Internacionales UAM*, núm. 22, 2013, pp. 85-107

GALTUNG, Johan: “Violence, Peace and Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, 1969, pp. 167-191

GARCÍA ALONSO, José María: “Transformación y modernización de la industria de la defensa en los últimos veinticinco años”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 2-3, 2004, pp. 155-174

- GIMÉNEZ DE CÓRDOBA, Enrique: “El Control del Comercio Exterior de Material de Defensa y Material de Doble Uso en España”, *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE)*, núm. 2409, 1994, pp. 6-15
- GONZÁLEZ LOSADA, Manuel: “El tratado de Uxda”, *Afers Internacionals CIDOB*, núm. 5, 1984, pp. 215-217
- GONZÁLEZ, Rodolfo A. y MEHAY, Stephen L.: “Publicness, Scale and Spillover Effects in Defense Spending”, *Public Finance Review*, vol. 18, núm. 3, 1990, pp. 273-290
- GONZALO, Constantino: “El movimiento vecinal español frente a la OTAN: el caso de Valladolid”, *Historia 396*, núm. 2, 2011, pp. 247-269
- GOODBY, James E.: “U.S. View on Stockholm Conference”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 2, núm. 7, 1985, pp. 35-36
- GRÁVALOS GONZÁLEZ, Luis: “Consecuencias de la salida de España de la OTAN”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 183, 1985, pp. 1-21
- GUILLEN, Pierre: “Politique interieur et relations internationales”, en *Relations Internationales*, núm. 41, 1985, pp. 111-124
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: “La Organización de Naciones Unidas y el desarme”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Extra 13, 1987, pp. 123-154
- HECLO, Hugh: “Review Article: Policy Analysis”, *British Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, 1972, pp. 83-108
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel: “España-Marruecos: una vecindad compleja”, *Akfar/Ideas*, núm. 1, 2004, pp. 46-51
- HILDE, Paal S.: “Norge og NATOs kommandostruktur”, *IFS Insights*, núm. 7, 2018, pp. 1-16
- HOLGADO MOLINA, María del Mar y OSTOS REY, María del Sol: “Los acuerdos de pesca marítima entre España y Marruecos: evolución histórica y perspectivas”, *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, núm. 194, 2002, pp. 189-214
- HUGET SANTOS, Montserrat: “Historia del Tiempo Presente e Historia de las Relaciones Internacionales”, *Ayer*, núm. 42, 2001, pp. 43-69
- IZQUIERDO ECHEVARRÍA, Luis y DÁVARA RODRÍGUEZ, Fernando: “La estrategia nuclear norteamericana”, *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 63, 1993, pp. 85-132
- JERVIS, Robert: “An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not?”, *Political Science Quarterly*, núm. 117, 2002, pp. 37-54
- JORDÁN, Javier: “La democratización de la defensa en España. Parlamento y ciudadanía ante las cuestiones de seguridad internacional”, *Sistema*, núm. 170, 2002, pp. 87-106

- JUSTEL, Manuel y LÓPEZ PINTOR, Rafael: “Iniciando el análisis de las elecciones generales de octubre de 1982 (informe de un sondeo postelectoral)”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 20, 1982, pp. 155-170
- KILLHAM, Edward L.: “The Madrid CSCE Conference”, *World Affairs*, vol. 146, núm. 4, 1984, pp. 340-357
- KIMBALL, Daryl: “The Biological Weapons Convention (BWC) At a Glance”, *Fact Sheets & Briefs of Arms Control Association*, 2018, pp. 1-4
- KNIPPING, Franz: “L’historiographie des relations internationales en Allemagne fédérale : quelques remarques sur la situation actuelle”, *Relations Internationales*, núm. 42, 1985, pp. 149-163
- KOLIOPOULOS, Constantinos: “Historical Approaches to Security/Strategic Studies”, *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2010, pp. 1-24
- LABIORE IGLESIAS, Mario: “Documento marco 05/2011. La evolución del concepto de seguridad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 5, 2011, pp. 1-9
- LAGROU, Pieter: “De l’actualité du présent”, *Bulletin de l’Institut d’Histoire du Temps Présent*, núm. 75, 2000, pp. 1-10
- LEMUS, Encarnación: “Con la vista en Portugal y mirando a España: EE.UU. y el cambio político peninsular”, *Hispania: Revista española de historia*, vol. 72, núm. 242, 2012, pp. 723-754
- LEÓN CÁCERES, Guillermo: “El ruido y la furia: Izquierda Socialista y el referéndum sobre la OTAN (1984-1986)”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 97-122
- LLEONART Y ANSÉLEM, Alberto: “España y la ONU: la ‘cuestión española’ (1945-1950)”, *Revista de Política Internacional*, núm. 152, 1977, pp. 27-45
- LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador: “España y la OTAN: pasado, presente y futuro”, *Política exterior*, vol. I, núm. 1, 1987, pp. 115-117
- LÓPEZ DE LA TORRE, Salvador: “Estado actual de la UEO”, *Cuadernos de estrategia del CESEDEN*, núm. 5, 1989, pp. 35-51
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: “Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la administración militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1985”, *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 36, 1986, pp. 153-172
- LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo y GARCÍA GUTIÉRREZ, Cristina Luz: “Terrorismo antiamericano en España y Chile (1970-1990): un análisis comparado”, *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 11, núm. 1, 2017, pp. 75-87
- LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “Anatomía de un “asunto interno”. La actitud del gobierno estadounidense ante el 23-F”, *Ayer*, núm. 84, 2011, pp. 183-205
- LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo: “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*, núm. 31, 2018, pp. 113-129

- LOULIS, John C.: "Papandreou's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, núm. 63, 1984/1985, pp. 375-391
- MANGAS MARTÍN, Araceli: "Implicaciones de la adhesión de España a la UEO", *Tiempo de paz*, núm. 11-12, 1988-1989, pp. 10-41
- MARDONES COSTA, Ignacio: "Los offset o compensaciones industriales en proyectos de defensa", *Revista de Marina*, núm. 868, 2002, pp. 1-11
- MARQUINA BARRIO, Antonio: "Gibraltar en la política exterior del Gobierno socialista", *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 6, 1985, pp. 889-905
- MARTÍ I PUIG, Salvador: "La violencia política en Nicaragua. Élite, bases sandinistas y contras en los 90", *Nueva sociedad*, núm. 156, 1998, pp. 32-43
- MARTÍNEZ LLISO, Ferran: *Les représentants espagnols au sein de l'OTAN (1982-1995): une microanalyse de réseaux sociaux*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, París, 24 noviembre de 2017 (conferencia)
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Juan Antonio: "El referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN", *UNISCI Discussion Papers*, núm. 26, 2011, pp. 283-310
- MASTANUDO, Michael: "Strategies of Economic Containment: U.S. Trade Relations with the Soviet Union", *World Politics*, vol. 37, núm. 4, 1985, pp. 503-531
- MATEOS, Abdón (coord.): "La izquierda ante la OTAN", *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 13-122 (número completo)
- MATEOS, Abdón: "Los socialistas españoles y la cuestión atlántica hasta el referéndum de 1986", *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 51-70
- McCAUSLAND, Jeffrey D.: "El Tratado Sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa: las amenazas desde los flancos", *Air & Space Power Journal en español*, núm. 3, 1996
- MCDONAGH, Philip: "The Strengthening of Security in Europe: the Stockholm Conference, 1984-86", *Irish Studies in International Affairs*, vol. 2, núm. 3, 1987, pp. 79-82
- MEDINA ORTEGA, Manuel: "El Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares", *Revista de estudios políticos*, núm. 132, 1963, pp. 161-172
- MESA, Roberto y ALDECOA, Francisco: "Las ofertas electorales en materia de política exterior y relaciones internacionales en los programas de los partidos políticos en las elecciones legislativas del 28 de octubre de 1982", *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 4, 1982, pp. 1005-10026
- MEYER-DOHNER, Kurt F.: "Sobre el significado del potencial defensivo español para la OTAN", *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 161, 1983, pp. 1-41
- MEYER-DOHNER, Kurt F.: "Sobre el significado del potencial defensivo español para la OTAN", *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 162, 1983, pp. 43-79
- MEYRIAT, Jean: "L'étude de la politique extérieure", en *Revue Française de Science Politique*, vol. 11, núm. 1, 1961, pp. 145-146

MIGLIUCCI, Dario, MARTÍNEZ LLISO, Ferran y BENECKE, Katharina: “La crisis Able Archer (1983): un caso ejemplar de *misperception*”, *Historia Actual Online*, núm. 42, 2017, pp. 23-34

MOLINA DE CIENFUEGOS, Ignacio y RODRIGO RODRÍGUEZ, Fernando: “Las transformaciones organizativas de la política exterior española (1)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 117, 2002, pp. 173-220

MORADIELLOS, Enrique: “La transición política española: el desmantelamiento de una dictadura”, *Sistema*, núm. 160, 2001, pp. 55-73

MORALES, Víctor: “Historia de las Relaciones Internacionales: España contemporánea”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7, núm. 2, 1986, pp. 578-582

MORENO JUSTE, Antonio: “El fin del relato europeo. La crisis del proceso de integración y su impacto sobre las narrativas europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 45, 2013, pp. 607-630

MORENO JUSTE, Antonio: “La Historia de las Relaciones Internacionales y la política exterior española”, *Ayer*, núm. 42, 2001, pp. 71-96

MORILLAS BASSEDAS, Pol: “La seguridad internacional después de la guerra fría. ¿Avanzando hacia una doctrina de seguridad humana?”, *Anuario Internacional CIDOB*, núm. 100, 2006, pp. 2-7

MORIZUR, François: Entre incompréhension et intérêt national. Une histoire des relations franco-espagnoles en matière de défense et sécurité depuis 1945, *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, núm. 6, 2010, disponible en línea: <https://journals.openedition.org/ccec/3235> [Última visita: 27/06/2019]

MUÑOZ BOLAÑOS, Roberto: “«Operación Galaxia»: Primera intentona golpista de la Transición”, *Historia del Tiempo Presente*, núm. 20, 2012, pp. 119-142

MUÑOZ BOLAÑOS, Roberto: “Militares y civiles: movimientos involucionistas en el proceso de transición y consolidación democrática (1975-1986)”, *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 15-37

MUÑOZ SORO, Javier: “El final de la utopía. Los intelectuales y el referéndum de la OTAN en 1986”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 19-49

NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “El fin del “problema militar”. La “modernización” de los ejércitos durante la época socialista (1982-1996)”, *Ayer*, núm. 84, 2011, pp. 51-72

NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales: notas para una aproximación historiográfica”, *Ayer*, núm. 42, 2001, pp. 17-42

NIÑO, Antonio y SANZ, Carlos: “Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 34 2012, pp. 309-342

NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa y RODRIGO LUELMO, Francisco José: “Las relaciones de España con los organismos regionales europeos en perspectiva comparada: Comunidad



Europea y CSCE”, *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, núm. 25, 2011

NÚÑEZ PEÑAS, Vanesa: “Lo que el ‘giscardazo’ silenció: el largo camino de la adhesión en perspectiva”, *Documento de trabajo presentado en la Universidad Complutense de Madrid*, 2011, pp. 1-19

NYE, Joseph S. y LYNN-JONES, Sean: “International Security Studies: a Rapport of a Conference on the State of the Field”, *International Security*, vol. 12, núm. 4, 1988, pp. 5-27

O.R.: “España cierra su modelo de participación en la OTAN”, *Revista Española de Defensa*, núm. 52, junio de 1992, pp. 75-78

OBRADOR SERRA, Francisco: “Antecedentes de la Unión Europea Occidental (UEO)”, *Cuadernos de estrategia del CESEDEN*, núm. 5, 1988, pp. 15-32

OFFE, Claus: “Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition en East Central Europe”, *Social Research*, vol. 58, núm. 4, 1991, pp. 868-872

OJEDA, Jaime: “El modelo español de participación en la Alianza Atlántica”, *Política Exterior*, vol. III, núm. 9, 1989, pp. 58-90

OLÍAS DE LIMA, Blanca: “Los Gabinetes de los Presidentes del Gobierno en España”, *Política y Sociedad*, núm. 16, 1994, pp. 257-272

OROZCO, Gabriel: “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, pp. 161-180

ORTEGA MARTÍN, Jorge: “La transformación de los ejércitos de España (1975-1990)”, *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 60-82

ORTEGA Y GASSET, José: “La pedagogía social como programa político”, *Revista de Occidente*, vol. I, 1966, pp. 503-521

ORTEGA, Luis: “El Gabinete del Presidente del Gobierno”, *Documentación Administrativa*, núm. 226, 1991, pp. 193-212

OSZLAK, Óscar y O’DONNELL, Guillermo: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 89-138

P.M.: “Acuerdos de Coordinación con la OTAN”, *Revista Española de Defensa*, núm. 19, septiembre de 1989, pp. 16-20

PALOU, Jordi: “El concepto de potencia media. Los casos de España y México”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, núm. 26, 1993, pp. 7-35

PARDO DE SANTAYANA, Fernando: “España en la OTAN”, *Segundas Jornadas de Defensa Nacional del CESEDEN*, núm. 8, 1993, pp. 13-31

PARDO SANZ, Rosa: “España y el mundo”, *Historia del Presente*, núm. 26, 2015, pp. 115-132

PARDO SANZ, Rosa: “La política exterior de los gobiernos de Felipe González: ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?”, *Ayer*, núm. 84, 2011, pp. 73-97

PEÑAS MORA, Julián: “La Convención de armas químicas del 13 de enero de 1993: génesis y exégesis de su texto”, *Boletín de información del CESEDEN*, núm. 238, 1995, pp. 41-67

PEREIRA CASTAÑARES y SANZ, Carlos: “«Todo secreto». Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa”, *Ayer*, núm. 97, 2015, pp. 243-257

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: “La Monarquía hará que, bajo los principios de la democracia...”. El primer viaje al exterior del rey de España, preparativos, desarrollo y consecuencias para la Transición española”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 38, 2016, pp. 301-309

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “De la Historia diplomática a la Historia de las relaciones internacionales: algo más que el cambio de un término”, *Historia Contemporánea*, núm. 7, 1992, pp. 155-182

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “España y la URSS en una Europa en transformación”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 15, 1993, pp. 189-206

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Reflexiones sobre la historia de las relaciones internacionales y la política exterior española”, *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 8, 1987, pp. 269-289

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española”, *Ayer*, núm. 12, 2001, pp. 97-124

PORTERO RODRÍGUEZ, Florentino: “La política de seguridad española”, en *Cuenta y razón*, núm. 38, 1988, pp. 51-56

POWELL, Charles T.: “Vivir la transición: Fernández Ordóñez, las bases de la política exterior”, *Política Exterior*, vol. 21, núm. 118, 2007, pp. 200-204

PUELL DE LA VILLA, Fernando: “La incorporación de España a las organizaciones defensivas occidentales (1976-1996)”, *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 107-133

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M<sup>a</sup>: “El control parlamentario del Gobierno en España”, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 41, 2006, pp. 113-126

REMIRO BROTONS, Antonio: “Armas nucleares y territorio español”, *Política Exterior*, núm. 3, 1987, pp. 112-134

REMIRO BROTONS, Antonio: “El poder exterior del Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, p. 68

REMIRO BROTONS, Antonio: “España y el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 17, 1985, pp. 199-219

- RÉMOND, René: "Plaidoyer pour une histoire délaissée. La fin de la IIIe République", *Revue française de science politique*, vol. 7, núm. 2, 1957, pp. 253-270
- REY-STOLLE, Luis: "Las compensaciones comerciales del Programa EF-18", *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 576, 1988, pp. 1375-1379
- RODRIGO LUELMO, Francisco José: "España y el proceso de la CSCE", *CVCE*, julio 2016, pp. 1-5
- RODRIGO LUELMO, Francisco José: "La adhesión de España a la UEO", *CVCE*, 8 de julio de 2016, pp. 1-5
- RODRIGO LUELMO, Francisco José: "Spain is the host, not the hostage". La Conferencia de Seguridad de Madrid (1980-1983)", *Actas de las II Jornadas Doctorales de Historia Contemporánea*, 2013, pp. 266-277
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis: "Antecedentes y primeras misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas", *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 14, 2018, pp. 134-155
- RODRÍGUEZ SAHAGÚN, Agustín: "La reforma militar de los Gobiernos de Suárez", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, 1986, pp. 189-194
- RUIZ MIGUEL, Carlos: "El CESID: historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia", *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 709, 2005, pp. 121-152
- SALAS LÓPEZ, Fernando de: "El proceso de integración de España en la OTAN", *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 3, enero/marzo 1982, pp. 137-172
- SÁNCHEZ CANO, Javier: "Las Naciones Unidas y el desarme. Análisis de las posiciones españolas en la Organización (1978-1988)", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 26, 1993, pp. 97-124
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: "Armamento e instrucción militar: Francia y la modernización del ejército español, 1948-1975", *Ayer*, núm. 63, 2006, pp. 211-232
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: "Francia y la España del tardofranquismo y la transición. Sinergias económicas en un marco de cambio político, 1970-1986", *Hispania: Revista española de historia*, vol. 76, núm. 254, 2016, pp. 847-882
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: "La connexió hispano-francesa: intercanvis d'energia elèctrica i cooperació nuclear, c. 1950-1990", *Recerques: Història, economia i cultura*, núm. 61, 2010, pp. 101-136
- SÁNCHEZ, Emilio y FLORENSA, Alfredo: "En el camino de la Europa de la Defensa", *Revista española de defensa*, núm. 10, diciembre de 1988, pp. 12-13
- SANZ, José Manuel: "Primeros acuerdos de coordinación", *Revista Española de Defensa*, núm. 28, junio de 1990, pp. 22-23
- SAUVAGE, Pierre: "Una historia del tiempo presente", *Historia crítica*, núm. 17, 1998, pp. 1-12

- SEGRETO, Luciano: “East-West Trade in Cold War Europe: National Interests and Hypocrisy”, *XIV International Economic History Congress*, Helsinki, 2006, pp. 1-15
- SERRA, Eduardo: “La modernización de las Fuerzas Armadas”, *Arbor*, vol. 190, núm. 765, 2014, disponible en línea en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1900/2113> [Última visita: 04/07/2019]
- SERRA, Narcís: “La política española de defensa”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, 1986, pp. 173-188
- SERRANO SANZ, José María: “Crisis económica y transición política”, *Ayer*, núm. 15, 1994, pp. 135-164
- SHULTZE, Charles: “The Economic Content of National Security”, *Foreign Affairs*, vol. 51, núm. 3, 1973, pp. 523-540
- SIERRA CIBRIÁN, Gabriela: “Las JSE y la OTAN”, *V Congreso Internacional de la Asociación de Historiadores del Presente*, 2011
- SNYDER, Sarah B.: “The CSCE and the Atlantic alliance: Forging a new consensus in Madrid”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 8, núm. 1, 2010, pp. 56-68
- SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo: “La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, pp. 67-88
- SUEIRO SEOANE, Susana: “La política mediterránea”, *Ayer*, núm. 49, 2001, pp. 185-202
- TREGLIA, Emmanuele: “La última batalla de la transición, la primera de la democracia. La oposición a la OTAN y las transformaciones del PCE (1981-1986)”, *Ayer*, núm. 103, 2016, pp. 71-96
- TROUVÉ, Matthieu: “Le poids des mots, le choc des photos: le lieutenant-colonel Tejero aux Cortès le 23 février 1981”, *Parlement(s) Revue d'histoire politique*, núm. 12, 2017, p. 241-248
- TUCHMAN MATHEWS, Jessica: “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, 1989, pp. 162-177
- TULLA, Alfonso: “La tecnología española en el programa EUREKA”, *Ingeniería química*, núm. 203, 1986, pp. 95-97
- ULLMAN, Richard: “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, núm. 1, 1983, pp. 129-153
- VILANOVA, Pere: “El sistema político y la política exterior: el ciclo formal”, *Working Paper*, núm. 94, 1994, pp. 1-15
- VILLAR, Francisco: “España y las Naciones Unidas”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. Extra 13, 1987, pp. 249-264
- VIÑAS, Ángel: “Coordenadas de la política de seguridad española”, *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, núm. 17, 1984, pp. 7-34

- VIÑAS, Ángel: “Dos hombres para la transición externa: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez”, *Historia Contemporánea*, núm. 15, 1996, pp. 268-269
- VIÑAS, Ángel: “La política franquista de seguridad y defensa”, *Historia Contemporánea*, núm. 30, 2005, pp. 79-114
- VIÑAS, Ángel: “Una política exterior para conseguir la absolución”, *Ayer*, núm. 68, 2007, pp. 111-136
- VV.AA.: “Informe de resultados del X estudio del CIS: Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. Estudio núm. 2998”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 2013, pp. 126-128
- VV.AA.: “El servicio exterior del Estado”, *Documentación Administrativa*, núm. 205, 1985, pp. 9-266 (número completo)
- VV.AA.: “La opinión pública española ante la OTAN”, *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 22, 1983, pp. 187-262
- VV.AA.: “SSN Astute Class Nuclear Submarine”, *Naval technology*, 2003. Disponible en: <https://www.naval-technology.com/projects/astute/> [Última visita: 08/07/2019]
- WALT, Stephen: “The Renaissance of Security Studies”, *International Studies Quarterly*, núm. 35, 1991, pp. 211-239
- WENDT, Alexander: “Anarchy is What States Make of It”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, 1992, pp. 391-425
- WOLFERS, Arnold: “National Security as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, 1952, pp. 481-502
- YASUHARA, Yoko: “The Myth of Free Trade: The Origins of COCOM 1945-1950”, *The Japanese Journal of American Studies*, núm. 4, 1991, pp. 127-148
- ZAMARRIPA, Eduardo: “ACCS: la futura defensa de la OTAN”, *Revista Española de Defensa*, núm. 27, mayo de 1990, pp. 5-11

### 3.- MONOGRAFÍAS Y OBRAS ESPECIALIZADAS

- ACIMOVIC, Ljubivoje: *Problems of security and cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn, Sijhof and Noordhoff, 1981
- ADLER-KARLSSON, Gunnar: *Western Economic Warfare 1947-1967: A Case Study in Foreign Economic Policy*, Estocolmo, Almqvist & Wiksell, 1968
- AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989
- ALBERT SALUEÑA, Jesús y PUELL DE LA VILLA, Fernando: *Los ejércitos del franquismo (1939-1975)*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010

ALDECOA, Francisco: “Una aproximación a la política exterior de la España democrática: el primer lustro constitucional (1978-1983)”, en VV.AA.: *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense de Madrid, 1986, pp. 79-103

ALÍA MIRANDA, Francisco: *Historia del Ejército español y de su intervención política: del Desastre del 98 a la Transición*, Madrid, Libros de la Catarata, 2018

ALIJA GARABITO, Adela y LÓPEZ GÓMEZ, Carlos: “La ejecución de la acción exterior. El papel de los presidentes del Gobierno y de los Ministerios de Asuntos Exteriores”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (coords.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 147-152

ALMENARA, Víctor: *Los servicios de inteligencia en España. De Carrero Blanco a Manglano*, Barcelona, Arcopress, 2012

ALONSO ZALDÍVAR, Carlos, HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel y AGUIRRE, Mariano: *Política española de paz y seguridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987

ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: “Política española de paz y seguridad”, en VV.AA.: *Política española de paz y seguridad*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pp. 11-72

ALPERT, Michael: “El papel del Ejército (1931-1991)”, en PUELL DE LA VILLA, Fernando y ALDA MEJÍAS, Sonia (eds.): *Fuerzas Armadas y políticas de defensa durante el franquismo*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, pp. 195-208

AMBROSE, MATTHEW J.: *The control agenda: a history of the Strategic Arms Limitation Talks*, Ithaca, Cornell University Press, 2018

ANDRADE BLANCO, Juan Antonio: *El PCE y el PSOE en (la) transición: la evolución ideológica de la izquierda durante el proceso de cambio político*, Tres Cantos, Siglo XXI España, 2015

ANGUITA OLMEDO, Concepción: “La acción de los servicios de inteligencia e información. El rol de los servicios de espionaje en la política exterior española”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, CEU, 2015, pp. 391-392

ARÁNGUEZ, José Carlos y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “Testigos y protagonistas de la política exterior española: una reflexión metodológica sobre el uso de las fuentes orales y el acceso a las fuentes documentales en historia del tiempo presente”, *VI Encuentro Internacional de Jóvenes Investigadores en Historia Contemporánea*, Zaragoza, 2017, pp. 12-20

ARENAL, Celestino del y ALDECOA, Francisco: *España y la OTAN: textos y documentos*, Madrid, Tecnos, 1986

ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio: *Teoría de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015

ARENAL, Celestino del: “Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio”, en VIDAL BENEYTO, José (coord.): *España a debate*, Madrid, Tecnos, vol. 1, 1991, pp. 46-48

ARENAL, Celestino del: “La posición exterior de España”, en COTARELO, Ramón (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), pp. 111-126

ARENAL, Celestino del: *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007

ARENAL, Celestino del: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994

ARENAL, Celestino: *Política exterior de España y relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid, Fundación Carolina, 2011

ARMERO, José María: *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989

ARON, Raymond: *Paix et guerre entre les nations*, París, Calmann-Lévy, 1962

ARÓSTEGUI, Julio: *La historia vivida. Sobre la historia del presente*, Madrid, Alianza Editorial, 2004

ARTEAGA, Félix: *La OTAN en su medio siglo: una visión desde España*, Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999

ASADOV, Nihal: *The Efficacy of the Nuclear Non-Proliferation regime. The possibility of the Aim in Current International Conditions*, Saarbrücken, LAP Lambert Academic, 2012

AVILÉS, Juan, PARDO, Rosa y TUSELL, Javier (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000

AZÉMA, Jean-Pierre: “La Seconde Guerre Mondiale, matrice du temps présent”, en VV.AA.: *Écrire l'histoire du temps présent*, París, CNRS, 1993, pp. 147-152

BALFOUR, Sebastian: *Deadly Embrace: Morocco and the road to the Spanish Civil War*, Oxford, Oxford University Press, 2002

BARBÉ, Esther: *España y la OTAN: la problemática europea en materia de seguridad*, Barcelona, Laia, 1981

BARCELÓ, Nicolau y BUADES, Joan: “La presencia de armas nucleares en los puertos españoles”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 189-202

BARRIOS RAMOS, Raquel: *El proceso de transición democrática de las Fuerzas Armadas españolas 1975-1989*, Madrid, UNED (Tesis Doctoral), 2006

- BÉCKER, Jerónimo: *Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX: apuntes para una historia diplomática*, Madrid, Sin editorial, 1924
- BELLANY, Ian, BLACKER, Coit D. y GALLACHER, Joseph: *Nuclear Non-Proliferation Treaty*, Londres, Routledge, 2016
- BENEYTO, José María, HERNÁNDEZ RUIZ, Marta y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Ediciones CEU, 2 vols., 2015
- BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco José: “Seguridad y defensa. El papel de las Fuerzas Armadas en la política exterior española”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Ediciones CEU, vol. 1, 2015, pp. 407-430
- BERTSCH, Gary K.: *East-West Strategic Trade, COCOM and the Atlantic Alliance*, París, Atlantic Institute for International Affairs, 1983
- BLOCH, Marc: *Introducción a la historia*, México D.F., FCE, 1992 (ed. original, 1949)
- BLOED, Arie (ed.): *From Helsinki to Viena: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1990
- BOOTH, Ken: *Critical Security Studies and World Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005
- BORN, Hans: *Control parlamentario del sector de la seguridad: principios, mecanismos y prácticas*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006
- BROWN, James: *Delicately Poised Allies: Greece and Turkey. Problems, Policy, Choices and Mediterranean Security*, Londres, Brassery's, 1991
- BRZEZINSKI, Zbigniew: *America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy*, Nueva York, Basic Book, 2009
- BURNS MARAÑÓN, Tom: *Conversaciones sobre el socialismo*, Barcelona, Plaza & Janés, 1996
- BUSQUETS, Julio, AGUILAR, Miguel Ángel y PUCHE, Ignacio: *El Golpe: anatomía y claves del asalto al Congreso*, Barcelona, Ariel, 1981
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y WILDE, Jaap de: *Security: a New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998
- BUZAN, Barry: *People, State, and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1991 (ed. original 1983)
- CALDERÓN FERNÁNDEZ, Javier y RUIZ PLATERO, Florentino: *Algo más que el 23-F. Testimonios y vivencias en torno a la Transición española*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2004
- CALDUCH TORRES, Rafael: *Las élites y la política exterior de los Estados Unidos (1952-1974): las doctrinas estratégicas y el NSC*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2016



- CALDUCH, Rafael (coord.): *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Editorial Ciencias Sociales, 1994
- CALDUCH, Rafael: “La escuela española de relaciones internacionales”, en ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (coords.): *Teorías de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 359-376
- CALDUCH, Rafael: “La política exterior de los Estados”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España: de 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), pp. 31-54
- CALDUCH, Rafael: *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993
- CAMPBELL, David: *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minnesota, University of Minnesota Press, 1998
- CAPILLA CASCO, Ana: *La OTAN en el diseño de la política exterior de los gobiernos de UCD: el papel de Javier Rupérez*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2019
- CARDONA, Gabriel: *El problema militar en España*, Madrid, Historia 16, 1990
- CARR, Edward H.: *The Twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction of the Study of International Relations*, Londres, McMillan, 1939
- CASTRO, Álvarez de: *¿España en la OTAN? Una alternativa para la Defensa Nacional*, Madrid, Manifiesto Editorial, 1978
- CAZZINI, Paolo: *The “Euromissiles” Crisis and Peace Protest Movements of Early 1980s*, Trento, Università degli Studi di Trento (TFM), 2018
- CERCAS, Javier: *Anatomía de un instante*, Barcelona, Random House Mondadori D.L., 2009
- CHUST CALERO, Manuel y BROSETA, Salvador: *La pluma y el yunque: el socialismo en la historia valenciana*, Valencia, Universitat de València, 2003
- CLARK, Robert P. y HALTZEL, Michael H. (eds.): *Spain in the 1980's. The Democratic Transition and a New International Role*, Cambridge Press, Bellingham Pub., 1987
- CONTRERAS BECERRA, Javier: “El movimiento contra la OTAN en Andalucía (1981-1986). Un debate en clave discursiva y de movilización sociopolítica”, en HERNANDO NOGUERA, Luis Carlos; MARTÍNEZ NIETO, Antonio Alejandro; MATEOS LÓPEZ, Abdón; y SOTO CARMONA, Álvaro: *Historia de la época socialista: España, 1982-1996*, Madrid, UNED, 2011, pp. 1-11
- CUESTA, Josefina: *Historia del Presente*, Madrid, Eudema, 1993
- DABROWSKI, J.R.: *The United States, NATO and the Spanish Bases*, Kent, Kent State University (Tesis Doctoral), 1996
- DAVID, Charles-Philippe: *La guerra y la paz: enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*, Barcelona, Icaria, 2008

DEESE, David A. y NYE, Joseph S. (eds.): *Energy and Security*, Cambridge, Ballinger Publishing, 1981

DI NOLFO, Ennio: “La storia delle relazioni internazionali in Italia”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales. Una visión desde España*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 1994, pp. 159-175

DÍAZ BARRADO, Mario Pedro (coord.): *Historia del Tiempo Presente. Teoría y metodología*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 1998

DIETL, Ralph: *Strategic Defense Initiative: Ronald Reagan, NATO Europe and the Nuclear and Space Talks (1981-1988)*, Lanham, Lexington Books, 2018

DÜLFFER, Jost: “The Balance of Historiography. The History of European Integration: from Integration History to the History of the Integrated Europe”, en LOTH, Wilfred (ed.): *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction, 1957-2007*, Bruselas, Nomos, 2008, pp. 17-32

DURÁN-LORIGA, Juan: “La entrada de España en la Alianza Atlántica”, en VV.AA.: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999, pp. 84-104

DURET, José y ALLENDESALAZAR, José Manuel: *Estatuto de Fuerzas Armadas, OTAN y España*, Madrid, Tecnos, 1982

DURIC, Mira: *The Strategic Defence Initiative: US policy and the Soviet Union*, Londres, Routledge, 2017

DUROSELLE, Jean-Baptiste: “De l’histoire diplomatique à l’histoire des relations internationales”, en VV.AA.: *Études d’histoires des relations internationales. Mélanges Pierre Renouvin*, París, PUF, 1966

DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Tout empire périra: une vision théorique des relations internationales*, París, Publications de la Sorbonne, 1981

EVANS, Gareth Johns y SAHNOUN, Mohamed: *La responsabilité de protéger: Rapport de la Commission internationale de l’intervention et de la souveraineté des États*, 2001

FALK, Richard: *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, Londres, Routledge, 2001

FEBVRE, Lucien: *Combates por la Historia*, Barcelona, Ariel, 2017

FELIU ORTEGA, Luis: *Las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior*, Madrid, Foro de la Sociedad Civil, 2010

FÉLIX ARIAS, Inocencio: “Los medios de información españoles en las campañas de la OTAN”, en TULCHIN, Joseph S. y GIL, Federico G. (eds.): *España y la OTAN: perspectivas políticas y estratégicas*, Madrid, Cultura Hispánica/Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1988, pp. 139-140

FERNÁNDEZ DE MIGUEL, Daniel: *El enemigo yanqui: las raíces conservadoras del antiamericanismo español*, Pamplona, Genuève, 2013

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel y SANZ DÍAZ, Carlos: “Pensar y proponer la política exterior. El departamento de Internacional de la Presidencia del Gobierno: origen y desarrollo (1976-1996), en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior de España: de la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, José Manuel y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: “La influencia de la prensa y de los medios de comunicación en la política exterior de España. Su impacto en la opinión pública española”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Ediciones CEU, vol. 1, 2015, pp. 593-618

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: “Noticias de la nueva España: información y política exterior en la Transición”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (coords.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 89-108

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel: *Información y Política exterior en la transición española, 1973-1986*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2015

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Diecisiete horas y media. El enigma del 23-F*, Madrid, Taurus, 2000

FERNÁNDEZ LÓPEZ, Javier: *Militares contra el Estado. España: siglos XIX y XX*, Madrid, Taurus, 2003

FERNÁNDEZ-PALACIOS, Miguel: “El papel de la jefatura de Estado como máximo representante del Estado y actor de la política exterior: una aproximación jurídica”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Ediciones CEU, vol. 1, 2015, pp. 237-297

FIELDHOUSE, Richard (ed.): *Security at Sea: Naval Forces and Arms Control*, Oxford, Oxford University Press/SIPRI, 1990

FISAS, Vicenç: “Exportaciones de armas pesadas españolas en el período 1980-1988”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 157-162

FOLGUERA, Pilar: “Historia oral y elites políticas: una reflexión metodológica”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española*, Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 65-85

FOLGUERA, Pilar: *Cómo se hace Historia Oral*, Madrid, Eudema, 1994

- FØRLAND, Tor Egil: *Tugs of Economic Warfare: The Creation and Prime of COCOM, 1948-1954*, Londres, SAGE, 1991
- FRANKEL, Joseph: *International Relations in a Changing World*, Londres, Oxford University Press, 1979
- FUKUYAMA, Francis: *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992
- GADDIS, John Lewis: *The Cold War: A New History*, Nueva York, Penguin Press, 2005
- GARCÍA ORDÁS, Carlos Ángel: “OTAN de entrada No: El PSOE y el uso político de la integración española en el Pacto Atlántico o cómo hacer de la necesidad virtud, 1980-1986”, en NAVAJAS ZUBELDÍA, Carlos e ITURRIAGA BARCO, Diego (coords.): *España en democracia: actas del IV Congreso de Historia de Nuestro Tiempo*, La Rioja, Universidad de La Rioja, 2014, p. 293-305
- GARCÍA PÉREZ, Rafael: “La investigación en política exterior de España”, en ARTEAGA, Félix (coord.): *Guía de investigación sobre paz, la seguridad y la defensa*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, 2006, pp. 209-224
- GARCÍA PICAZO, Paloma: *Teoría breve de relaciones internacionales: ¿una anatomía del mundo?*, Madrid, Tecnos, 2013
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: “La opinión pública española y la OTAN”, en: VV.AA.: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999, pp. 115-119
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente: *El régimen de no-proliferación nuclear. Participación e implicaciones para España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1995
- GATES, Robert M.: *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*, Nueva York, Simon & Schuster, 2007
- GHEBALI, Victor-Yves: *La diplomatie de la détente: la CSCE, 1973-1989*, Bruselas, Bruylant, 1989
- GIL PECHARROMÁN, Julio: *Con permiso de la autoridad. La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Temas de Hoy, 2008
- GILLESPIE, Richard: *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, Alianza Editorial, 1991
- GILLESPIE, Richard: *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*, Londres, MacMillan Press, 2000
- GILPIN, Robert: *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: *Un parlamento en transición. Las Cortes Constituyentes (1977-1979)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2014
- GLASER, Charles L.: *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, Princeton, Princeton University Press, 2010

- GOLDBLAT, Jozef y VIÑAS, Ángel: *La no proliferación de armas nucleares*, Madrid, FEPRI, 1985
- GRAEBNER, Norman A., BURNS, Richard D. y SIRACUSA, Joseph M.: *Reagan, Bush, Gorbachev: revisiting the end of the Cold War*, Westport, Praeger Security International, 2008
- GRASA, Rafael: “El decálogo al completo”: balance de la política exterior y de seguridad española”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 111-142
- GRAY, Christine: *International Law and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (3ª ed.)
- GRIECO, Joseph: *Cooperation Among Nations: Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990
- GUERRERO SALOM, Enrique: *Control parlamentario. El caso de España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1998
- HANHIMÄKI, Jussi M.: *The United Nations*, Nueva York, Oxford University Press, 2008
- HEIBERG, Morten: *Emperadores del Mediterráneo. Franco, Mussolini y la guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2004
- HEIBERG, Morten: *US-Spanish Relations after Franco, 1975-1989: The Will of the Weak*, Lanham, Lexington, 2018
- HERNÁNDEZ ANDREU, Juan: *Economía política de la Transición en España (1973-1980)*, Madrid, Editorial Complutense, 2004
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y MAÑÉ ESTRADA, Aurelia (eds.): *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel, 2009
- HILDEBRAND, Klaus: “The German Historiography on the History of International Relations”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales. Una visión desde España*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 1994, pp. 106-117
- HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2017
- HOLSTI, Kal J.: *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1995
- HUNTINGTON, Samuel: *The Third Wave: Democratization in the Late 20<sup>th</sup> Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991
- IBRAHIM SHAKER, Mohamed: *The nuclear non-proliferation treaty: origin and implementation, 1959-1979*, Ginebra, University Geneva (Tesis Doctoral), 1980
- IGLESIAS VELASCO, Alfonso J.: “El papel de España desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de desarme y no proliferación”, en CARACUEL RAYA, María Angustias, DÍAZ TORIBIO, José, SÁNCHEZ MATEOS, Elvira,

CRESPO ALCÁZAR, Alfredo y ALBACETE CARREÑO, Lourdes (coords.): *Compartiendo (visiones de) seguridad: III Congreso ADESyD*, Madrid, Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa, 2017, pp. 165-182

IGLESIAS VELASCO, Alfonso J.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2004

IGLESIAS, María Antonia: *La memoria recuperada: lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Madrid, Aguilar, 2003

*Informe sobre desarrollo humano*, Ciudad de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Fondo de Cultura Económica, 1994

INGLEHART, Ronald: *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2002

INIESTA MARTÍNEZ, Pascual: “Jerónimo Bécker y González: una obra histórica entre la Historia diplomática y la Historia de las relaciones internacionales”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales. Una visión desde España*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 1994, pp. 263-272

JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos y POWELL, Charles (eds.): *Del autoritarismo a la democracia: estudios de política exterior española*, Madrid, Sílex, 2007

JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *El ocaso de la amistad entre dictaduras, 1955-1968*, Mérida, UNED/Centro Regional de Extremadura, 1996

JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *Franco e Salazar. As relações luso-espanholas durante a guerra fria*, Lisboa, Assirio & Alvim, 1996

JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos: *Pervivencia y superación del iberismo: los nuevos condicionantes de la política peninsular (1939-1955)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 1992

JONES, Charles O.: *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Dexbury Press, 1970

JONES, Richard Wyn: *Security, Strategy and Critical Theory*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999

JOVER ZAMORA, José María: “Corrientes historiográficas en la España contemporánea”, en VV.AA.: *Once ensayos sobre la Historia*, Madrid, Fundación Juan March, 1976, pp. 234-235

JULIÁ, Santos: *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid, Taurus, 1997

KAPLAN, Robert D.: *La venganza de la geografía*, Barcelona, RBA Libros, 2013

KARTCHNER, Kerry M.: *Negotiating START: strategic arms reduction talks and the quest for strategic stability*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1992

KRAUSE, Keith y WILLIAMS, Michael M. (eds.): *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, UCL Press, Londres, 1997

- KUNZ, Rudibert y MÜLLER, Rolf-Dieter: *Giftgas gegen Abd-el-Krim: Deutschland, Spanien und der Gaskrieg in Spanisch-Marokko 1922-1927*, Friburgo, Rombach, 1990
- LAMÉZEC, Yann: *Le traité franco-britannique de Dunkerque*, París, Presses Université Paris-Sorbonne, 2007
- LANGHORNE, Richard: “International History in Britain”, en VV.AA.: *La historia de las relaciones internacionales. Una visión desde España*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 1994, pp. 97-105
- LEGAULT, Albert y FORTMANN, Michel: *Une diplomatie de l'espoir: le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, Les presses de l'Université Laval. Centre Québécois de Relations Internationales, 1989
- LELLOUCHE, Pierre: *L'allié indocile: la France et l'OTAN, de la Guerre froide à l'Afghanistan*, París, Éditorial du Moment, 2009
- LEMUS, Encarnación y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “Transición y política exterior (1975-1986)”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España de 1800 hasta hoy: Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.), pp. 659-685
- LEMUS, Encarnación: *Estados Unidos y la Transición española: entre la revolución de los claveles y la marcha verde*, Madrid, Sílex, 2011
- LEÓN, Ángel y BUHIGAS, José Luis: *La defensa de Occidente: la integración española en la estrategia atlántica*, Madrid, Forja, 1982
- LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis: *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2007
- LLEONART Y ANSÉLEM, Alberto José (dir.): *España y ONU*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 6 volúmenes, 1996
- LOBO, Ángel: *Consecuencias económicas de la adhesión a la OTAN*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral), 1979
- LOBO, Ángel: *OTAN y España: el precio de una alianza*, Madrid, Sábado Gráfico, 1981
- LÓPEZ CALVO, José: *Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1996
- LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “La exportación española de armamento (1986-2001): posibilidades y limitaciones que presenta su estudio”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela; y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior de España: de la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018, pp. 99-117
- LÓPEZ, Javier: *El rey y otros militares. Los militares en el cambio de régimen político en España (1969-1982)*, Madrid, Trotta, 1998

- LOSADA MALVÁREZ, Juan Carlos: *Ideología del Ejército franquista (1939-1959)*, Istmo, Madrid, 1990
- LOVELACE, Douglas C.: *Hybrid Warfare and the Gray Zone Threat*, Oxford, Oxford University Press, 2016
- MACDONALD, Stuart: *Technology and the Tyranny of Export Controls: Whisper Who Dares*, Basingstoke, Palgrave Macmillan UK, 1990
- MALDELBAUM, Michael: *The Fate of Nations: The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988
- MÁRQUEZ REVIRIEGO, Víctor: *Cien españoles y la OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985
- MARQUINA BARRIO, Antonio y MESTRE VIVES, Tomás: *España y la OTAN*, Madrid, Grupo 16, 1985
- MARQUINA BARRIO, Antonio: “Opinión pública y política exterior en España (1945-1975)”, en VIGEZZI, Brunello (coord.): *Opinion publique et politique extérieure en Europe. III. 1940-1981*, Roma, Actes du colloque de Rome, 17-20 de febrero 1982, pp. 41-58
- MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental: 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986
- MARRERO ROCHA, Inmaculada C.: *La participación de las fuerzas armadas españolas en misiones de paz*, Madrid, Plaza y Valdés, 2007
- MARTÍ SEMPERE, Carlos: “La modernización de los medios materiales de la Defensa desde la transición democrática hasta el presente”, en SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia (eds.): *Fuerzas Armadas políticas de Defensa: transición y modernización*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2007, pp. 363-402
- MARTÍN, Pablo: “Irán, la Revolución Islámica, 1979”, en VEIGA, Francisco y MOURENZA URBINA, Andrés (coords.): *El retorno de Eurasia, 1991-2011: veinte años del nuevo gran espacio geoestratégico que abrió paso al siglo XXI*, Barcelona, Península, 2012, pp. 31-48
- MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio y GARCÍA GUTIÉRREZ, Cristina Luz: “Derechos humanos y política exterior: teoría y práctica del proyecto socialista”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 295-314
- MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: “La política exterior en la transición y la democracia (1976-1996)”, en DÍAZ GIJÓN, José, FERNÁNDEZ NAVARRETE, Donato, GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Manuel Jesús, MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio y SOTO CARMONA, Álvaro: *Historia de la España actual 1939-1996: autoritarismo y democracia*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 317-336
- MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: *Las relaciones hispano-francesas en el marco del aislamiento internacional del régimen franquista (1945-1950)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral), 1994



- MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “El discurso socialista ante los procesos de integración en la Comunidad Económica Europea y en la Alianza Atlántica (1976-1986)”, en ALBERTO GONZÁLEZ, Damián, ORTIZ HERAS, Manuel y PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio (coords.): *La Historia, lost in translation?*, Albacete, Universidad de Castilla La Mancha, 2017, pp. 3671-2682
- MARTÍNEZ-VASSEUR, Pilar: “Narcís Serra, el socialista catalán que hizo la reforma militar (1982-1991)”, en CHAPUT, Marie-Claude y PÉREZ SERRANO, Julio: *La transición española. Nuevos enfoques para un viejo debate*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2015, pp. 53-73
- MASTANDUNO, Michael: *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca, Cornell University, 1992
- MAXWELL, Kenneth: *Spanish foreign and defense policy*, Boulder, Westview Press, 1991
- McCRISKEN, Trevor: *American Exceptionalism and the Legacy of Vietnam: US Foreign Policy since 1974*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005
- MEARSHEIMER, John J.: *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York/Londres, W.W. Norton, 2001
- MEDINA, Francisco: *Las sombras del poder: los servicios secretos de Carrero a Roldán*, Madrid, Espasa Calpe, 1995
- MEDINA, Manuel: *La teoría de las relaciones internacionales*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1973
- MENDELSON, Jack: *NATO's Nuclear Weapons: The Rationale for 'No First Use'*, Washington DC, Arms Control Association, 1999
- MENY, Yves y THOENING, Jean-Claude: *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1992
- MERLE, Marcel: *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1995
- MERRIMAN, John: *The Dynamite Club. How a Bombing in Fin-de-Siècle Paris Ignited the Age of Modern Terror*, New Haven, Yale University Press, 2009
- MESA, Roberto: *Democracia y política exterior en España*, Madrid, Eudema, 1988
- MIRKIN-GETZEVICH, Boris: *Le parlementarisme sous la Convention Nationale*, París, Barnéoud, 1936
- MORADIELLOS, Enrique: *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis, 2000
- MORÁN, Fernando: *Discursos y declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores D. Fernando Morán, 1982-1983*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores/Oficina de Información Diplomática, 1983
- MORENO IZQUIERDO, Rafael: *La historia secreta de las bombas de Palomares: la verdad sobre el accidente nuclear silenciada durante 50 años*, Barcelona, Crítica, 2016

MORENO JUSTE, Antonio: “La administración exterior de la política exterior española (1975-1986)” en VV.AA.: *Historia de la transición y de la consolidación democrática en España, 1975-1986*, Madrid, UNED/UAM, 1995, pp. 235-242

MORENO JUSTE, Antonio: “Transición a la democracia e integración europea: el caso de España”, en MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo A. (coords.): *España y Portugal: veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011)*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2011, pp. 137-164

MORGENTHAU, Hans J.: *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, Nueva York, 1948

MUGNAINI, Marco: “La admisión a la ONU de Italia y España y el ‘package deal’ de 1955”, en VV.AA.: *Pensar con la historia desde el siglo XXI: actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp. 731-748

MUGNAINI, Marco: “La transizione della politica estera spagnola: periodizzazioni e coordinate storiografiche”, en MUGNAINI, Marco: *Le Spagne degli Italiani*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 2002, pp. 97-121

MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio: *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA Libros, 2012

MURRAY, Douglas J. y VIOTTI, Paul R.: *The Defence Policies of Nations. A Comparative Study*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989

NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “¿El fin del problema militar? Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España actual (1975-1996)”, en UGARTE, Javier (ed.): *La transición en el País Vasco y España. Historia y Memoria*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1998, pp. 223-225

NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “El gran presente. La historia de Nuestro Tiempo, hoy”, en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos e ITURRIAGA BARCO, Diego (coords.): *Coetánea: III Congreso Internacional de Historia de Nuestro Tiempo*, Logroño, Universidad de La Rioja, 2012, pp. 9-20

NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: “La larga transición militar”, en QUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (coord.): *Historia de la transición en España: los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 220-221

NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos: *Democratización, profesionalización y crisis. Las Fuerzas Armadas y la sociedad en la España democrática (1976-2015)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2018

NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “Domesticar la incertidumbre: España, la seguridad y el diálogo euromediterráneo”, en AZCONA PASTOR, José Manuel, TORREGROSA CARMONA, Juan Francisco y RE, Matteo (eds.): *Guerra y paz: la sociedad internacional entre el conflicto y la cooperación*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 499-520

NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La política exterior española en la era socialista (1982-1996): el ‘giro mediterráneo’”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 333-365

NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: *España y el Mediterráneo en el siglo XX. De los acuerdos de Cartagena al proceso de Barcelona*, Madrid, Sílex, 2011

NIETO, Miguel Ángel: “La telaraña del comercio español de armamentos”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 149-156

NJOLSTAD, Olav (ed.): *The Last Decade of the Cold War. From Conflict Escalation to Conflict Transformation*, Londres, Frank Cass Publishers, 2004

NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa: *Entre la reforma y la ampliación (1976-1986): las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y “approfondissement”*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2013

NYE, Joseph S. y KEOHANE, Robert O.: *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977

NYE, Joseph S.: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990

NYE, Joseph S.: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C. y WITEHEAD, Laurence (eds.): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 4 volúmenes, 1989

OBERDORFER, Don: *From the Cold War to a New Era: The United States and the Soviet Union, 1983-1991*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998

OLIART SAUSSOL, Alberto: “Las Fuerzas Armadas en la transición política”, en VV.AA.: *Veinticinco años de reinado de S.M. don Juan Carlos I*, Madrid, Real Academia de la Historia/Espasa Calpe, 2002, pp. 587-621

OLIVER OLMO, Pedro: “El movimiento pacifista en la transición democrática española”, en QUIROSA-CHEYROUZE MUÑOZ, Rafael (coord.): *La sociedad española en la Transición: los movimientos sociales en el proceso democratizador*, Almería, Universidad de Almería, 2011, pp. 271-286

OLIVERES, Arcadi: “Los proyectos conjuntos de la industria militar europea. El papel de España”, en AGUIRRE, Mariano y TAIBO, Carlos (coords.): *Anuario del Centro de Investigación para la Paz 1988/1989. Paz militarización y conflictos*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989, pp. 163-187

ORTEGA MARTÍN, Jorge: *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, Madrid, UNED, 2009

ORTEGA, Andrés: *El purgatorio de la OTAN: elementos para un debate*, Madrid, El País, 1986

ORTUÑO ANAYA, Pilar: *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, Madrid, Marcial Pons, 2005

PALACIOS, Jesús: *23-F: el golpe del CESID*, Barcelona, Planeta, 2001

PARDO DE SANTAYANA, Fernando: “La representación militar de España y la participación de nuestras Fuerzas Armadas en la OTAN”, en VV.AA.: *La OTAN en su medio siglo: una visión española*, Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999, pp. 105-114

PEARSON, Frederic S. y ROCHESTER, Martin: *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Santa Fe de Bogotá, McGraw-Hill, 2000

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España de 1800 hasta hoy: Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona, Ariel, 2010 (2ª ed.)

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: “Política Exterior, 1976-1997”, en PAREDES, Javier (coord.): *Historia contemporánea de España, siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 995-1009

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y MARTÍNEZ LLISO, Ferran: “Francia y Alemania: amigos, protectores, competidores y aliados”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (eds.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Memoria, testigos y protagonistas (1976-1986)*, Madrid, Aranzadi, 2015

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: “La Historia de las Relaciones Internacionales como disciplina científica”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009 (2ª ed.)

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos, ALIJA GARABITO, Adela María y LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.): *La política exterior de España: de la Transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid, Catarata, 2018

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: “La Historia de las Relaciones Internacionales en España: siglo XX”, en NICOLÁS MARÍN, María Encarna y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carmen (eds.): *Mundos de Ayer. Investigaciones históricas contemporáneas del IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, 2009, pp. 483-496

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal, 1982

PÉREZ ARMIÑO, Karlos: “Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos”, en ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio: *Teoría de las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 301-328

PÉREZ DÍAZ, Víctor y RODRÍGUEZ, Juan Carlos: *De opciones reticentes a compromisos creíbles. Política exterior y liberalización económica y política: España 1953-1986*, Madrid, ASP Gabinete de Estudios, 1994

PETERSON, M.J.: *The UN General Assembly*, Londres, Routledge, 2006

PIGRAU I SOLÉ, Antoni: *El régimen de no proliferación de las armas nucleares*, Madrid, McGraw-Hill, 1997

PILAT, Joseph F. y BUSCH, Nathan E.: *Routledge Handbook of Nuclear Proliferation Policy*, Londres, Routledge, 2017

- POLLACK, Benny y HUNTER, Graham: *The Paradox of Spanish Foreign Policy Spain's International Relations from Franco to Democracy*, Londres, Pinter, 1987
- PORTERO, Florentino: “La política de seguridad, 1975-1988”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000, pp. 473-510
- POSEN, Barry: *Restraint. A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press, 2015
- POTTER, Lawrence G. y SICK, Gary: *Iran, Iraq and the legacies of war*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006
- POWASKI, Ronald E.: *The Cold War: the United States and the Soviet Union, 1917–1991*, Nueva York, Oxford University Press, 1998
- POWELL, Charles: “Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989”, en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2000, pp. 413-454
- POWELL, Charles: *El amigo americano*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011
- PREBISCH, Raúl: *El nuevo orden económico internacional y valores culturales: dos grandes mitos del capitalismo periférico*, Madrid, Instituto de Cooperación Intercontinental, 1978
- PRESTON, Paul y SMYTH, Denis: *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalbo, 1985
- PRESTON, Paul: *The Triumph of Democracy in Spain*, Londres, Routledge, 2004
- PRIDHAM, Geoffrey: *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991
- PRIEGO MORENO, Alberto: “Spanish Soft Power and its Structural (Non-Traditional) Model of Diplomacy”, en GARCÍA CANTALAPIEDRA, David y PACHECO PARDO, Ramón: *Contemporary Spanish Foreign Policy*, Nueva York, Routledge, 2014, pp. 48-63
- PUELL DE LA VILLA, Fernando: “La política de seguridad y defensa”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista: España (1982-1996)*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 43-64
- PUELL DE LA VILLA, Fernando: *La transición militar*, Madrid, Fundación Transición Española, 2012
- PUENTE ESCOBAR, Agustín: “Artículo 4. Ficheros o tratamientos excluidos”, en ZABÍA DE LA MATA, Juan: *Protección de datos: comentarios al reglamento*, Lex Nova, Valladolid, pp. 85-86
- PUIG ROVIRA, Francesc Xavier: *Diccionari biogràfic de Vilanova i la Geltrú: dones i homes que han fet història*, Vilanova i la Geltrú, Ajuntament de Vilanova i la Geltrú, 2003

PULPILO LEIVA, Carlos: “Bibliografía actualizada de la transición española”, en PAYNE, Stanley G. (coord.): *La transición a la democracia: estudios, testimonios y reflexiones*, Madrid, CSED/Universidad Rey Juan Carlos, 2016, pp. 285-309

QUINTANA NAVARRO, Francisco: “La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico”, en VV.AA: *La historia de las relaciones internacionales. Una visión desde España*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 1994, pp. 9-65

RAMOS, Ramón: *Actitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales*, Madrid, CIS, 1987

RAYMOND, Gregory A.: “Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy”, en HERMANN, Charles, KEGLEY, Charles W. y ROSNEAU, James: *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Nueva York, Herper Collins Academic, 1987, pp. 96-110

REMIRO BROTONOS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984

REMIRO BROTONOS, Antonio: *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988

RÉMOND, René: *La Droite en France de 1815 à nos jours : continuité et diversité d'une tradition politique*, París, Aubier, 1954

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste, *Introducción a la política internacional*, Madrid, Rialp, 1968

RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Armand Colin, 1964

RENOUVIN, Pierre: *Histoire des relations internationales*, París, Hachette, 8 volúmenes, 1953-1958

REYNOLDS, Philippe Alan: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1977

RÍO, Eugenio del: *Mañana puede ser tarde: libro negro de la OTAN*, Madrid, Revolución, 1985

RODRIGO LUELMO, Francisco José: “De la CSCE a la UEO pasando por la OTAN. La nueva política de seguridad y defensa de la España democrática (1975-1988)”, en PEREIRA, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (dirs.): *La política exterior y la dimensión internacional de la Transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Madrid, Aranzadi, 2016, pp. 297-322

RODRIGO LUELMO, Francisco José: *España y el proceso de la CSCE: la conferencia de Helsinki (1969-1975)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2015

RODRIGO, Fernando: “La inserción de España en la política de seguridad occidental”, en GILLESPIE, Richard, RODRIGO, Fernando y STORY, Jonathan (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 77-103

RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis: *Las misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas de España: donde, cuando y para lo que haga falta*, Madrid, Alianza, 2010

RODRÍGUEZ SAHAGÚN, Agustín: *Defensa nacional: problemas de coordinación*, Madrid, OIDREP, 1980

ROPER, Jon: “Jimmy Carter and Moral Purpose”, en BOUCHET, Nicolas, COX, Michael y LYNCH, Timothy J.: *US Foreign Policy and Democracy Promotion: from Theodore Roosevelt to Barack Obama*, Nueva York, Routledge, 2013, pp. 129-148

ROSENAU, James: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*, Nueva York, Free Press, 1969

ROSENAU, James: *The Domestic Sources of Foreign Policy*, Nueva York, Free Press, 1967

ROSENAU, James: *Toward the Study of National-International Linkages*, Nueva York, Free Press, 1969

ROTBLAT, Joseph y HOLDREN, John P. (eds.): *Building Global Security through Cooperation: Annals of Pugwash 1989*, Berlín, Springer, 1990

RUBIO-VARAS, María del Mar y DE LA TORRE, Joseba (eds.): *The Economic History of Nuclear Energy in Spain. Governance, Business and Finance*, Basingstoke, Palgrave Studies in Economic History, 2017

RUPÉREZ, Javier: “Diez años asomados al mundo”, en RUPÉREZ, Javier y MORO, Carlos: *El decenio González*, Madrid, Fundación Humanismo y Democracia/Ediciones Encuentro, 1992, pp. 22-43

RUPÉREZ, Javier: “España en la OTAN: la participación en el sistema militar integrado”, en VV.AA.: *España dentro de la Alianza Atlántica*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986, pp. 103-104

SALAS LÓPEZ, Fernando de: *¿Nos interesa la OTAN?*, Madrid, Ed. del autor, 1981

SALAS LÓPEZ, Fernando de: “Tratados y Acuerdos de España con tres países de la OTAN: Portugal, Estados Unidos y Francia”, en VV.AA.: *Estudios Internacionales, 1978-1979*, Madrid, Sociedad de Estudios Internacionales, 1984, pp. 481-482

SALAS LÓPEZ, Fernando de: *España, la OTAN y los organismos militares internacionales*, Madrid, Edición propia, 1974

SÁNCHEZ CERVELLÓ, Josep: *La Revolución de los Claveles en Portugal*, Madrid, Arco Libros, 1997

SÁNCHEZ MILLAS, Pilar: *La Europa soñada, la Europa creada. Idea y acción del PSOE en la CEE (1982-1992)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Tesis Doctoral), 2015

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Esther María: “An Alternative Route? France’s Position in the Spanish Nuclear Program, c. 1950-1980s”, en RUBIO-VARAS, María del Mar y DE LA TORRE, Joseba (eds.): *The Economic History of Nuclear Energy in Spain*.

*Governance, Business and Finance*, Basingstoke, Palgrave Studies in Economic History, 2017, pp. 155-186

SANTAMARÍA, Julián y ALCOVER, Mercedes (reds.): *Actitudes de los españoles ante la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1987

SANZ DÍAZ, Carlos: “Del Ministerio de Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Palacio de Santa Cruz en la política exterior española de los siglos XX y XXI”, en BENEYTO, José María y PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dirs.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, Madrid, Ediciones CEU, vol. 1, 2015, pp. 299-336

SANZ DÍAZ, Carlos: “La administración exterior del Estado en el ciclo formal de la política exterior, 1975-1986”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (coords.): *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española: testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona, Aranzadi, 2015, pp. 155-175

SANZ DÍAZ, Carlos: “La administración exterior del Estado”, en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 169-186

SARASQUETA, Antxón: *Después de Franco, la OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985

SCHOUTHEETE, Philippe de: *La coopération politique européenne*, París, Éditions Lador, 1980

SCHWARTZ, Pedro y GONZÁLEZ, Manuel-Jesús: *Una historia del Instituto Nacional de Industria: 1941-1976*, Madrid, Tecnos, 1978

SEGRETO, Luciano: “East-West Trade in Cold War Europe: National Interests and Hypocrisy”, en TONINI, Alberto (ed.): *Towards a New Europe. Identity, Economics, Institutions: Different Experiences*, Florencia, Polistampa, 2006

SEGURA MAS, Antoni: “Los socialismos europeos y la presencia internacional del PSOE, 1972-1982, los años cruciales”, en SOTO CARMONA, Álvaro y MATEOS LÓPEZ, Abdón (dirs.): *Historia de la época socialista. España: 1982-1996*, Madrid, Sílex, 2013, pp. 277-293

SEGURA VALERO, Gastón: *Ifni. La guerra que silenció Franco*, Madrid, Ediciones Martínez Roca, 2006

SEPÚLVEDA, Isidro (ed.): *España en las operaciones internacionales de pacificación*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2009

SEREGNI, Alessandro: *El antimericanismo español*, Madrid, Síntesis, 2007

SERRA, Narcís: *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Debate, 2008

SERRANO DEL ROSAL, Rafael: *Transformación y cambio del sindicalismo español contemporáneo*, Córdoba, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 2000



- SHEENAN, Michael: *International Security: an Analytical Survey*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005
- SMOLAN, Rick: *Un día en la vida de España*, Barcelona, Planeta, 1987
- SNYDER, Jack: *Religion and International Relations Theory*, Nueva York, Columbia University Press, 2011
- SOCORRO ARENCIBIA, Pablo: *La última batalla de la Transición: las organizaciones del movimiento anti-OTAN*, Oviedo, Universidad de Oviedo (Trabajo de Fin de Máster), 2015
- SOKOLSKI, Henry D.: *Getting MAD: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice*, Carlisle, Strategic Studies Institute/U.S. Army War College, 2004
- SOULET, Jean-François: *L'histoire immédiate. Historiographie, sources et méthodes*, París, Armand Colin, 2009
- STEANS, Jill y LLOYD DIEZ, Thomas: *Introduction to International Relations: perspectives and Themes*, Londres, Pearson, 2004
- SUEIRO, Susana: "La historia de las relaciones internacionales en España. Un balance: tendencias actuales y perspectivas de futuro", en REMOND, René, TUSELL, Javier, PELLISTRANDDI, Benoît y SUEIRO, Susana: *Hacer la Historia del siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva/UNED, 2004, pp. 95-118
- TICKNER, J. Ann: *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, Nueva York, Columbia University Press, 2001
- TROUVÉ, Matthieu: "Solidarités et réseaux hispano-allemands. Le cas des relations entre le SPD et le PSOE", en ELVERT, Jürgen y SCHIRMANN, Sylvain (eds.): *Zeiten im Wandel: Deutschland im Europa des 20. Jh. Kontinuität, Entwicklungen und Brüche*, Bruselas, Peter Lang, 2008, pp. 141-158
- TROUVÉ, Matthieu: *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Berna, Peter Lang, 2009
- TULCHIN, Joseph S. y GIL, Federico G. (eds.): *España y la OTAN: perspectivas políticas y estratégicas*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica: Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1988
- TUSELL, Javier y QUEIPO DE LLANO, Genoveva: *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro, entre el franquismo y la Transición (1973-1976)*, Barcelona, Crítica, 2003
- URBANO, Pilar: *Con la venia... Yo indagué el 23-F*, Barcelona, Argos Vergara, 1982
- URBANO, Pilar: *Yo entré en el CESID*, Barcelona, Plaza & Janés, 1997
- UXÓ PALASÍ, José: "El eje Baleares-Estrecho-Canarias como principal lineamiento de la defensa española" en VV.AA.: *España dentro de la Alianza Atlántica*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986, pp. 47-63

VAL CID, Consuelo del: *Opinión pública y opinión publicada: los españoles y el referéndum de la OTAN*, Madrid, Siglo XXI de España Editores/Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1996

VAN EVERA, Stephen: *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, Ithaca, Cornell University Press, 1990

VELARDE, Guillermo: *Proyecto Islero. Cuando España pudo desarrollar armas nucleares*, Madrid, Gudalmazán, 2016

VILANOVA, Pere: *El Estado y el sistema internacional*, Barcelona, EUB, 1995

VILAR, Juan Bautista: “La Historia de las Relaciones Internacionales de España en el siglo XIX”, en NICOLÁS MARÍN, María Encarna y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carmen (eds.): *Mundos de Ayer. Investigaciones históricas contemporáneas del IX Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Murcia, Universidad de Murcia, 2009, pp. 451-482

VILLAR, Francisco: *La Transición exterior de España: del aislamiento a la influencia (1976-1996)*, Madrid, Marcial Pons, 2016

VIÑAS, Ángel y YÁÑEZ-BARNUEVO, Juan Antonio: “Diez años de política exterior de Gobierno socialista (1982-1992)”, en GUERRA, Alfonso y TEZANOS, José Félix (coords.): *La década del cambio: diez años de Gobierno socialista, 1982-1992*, Madrid, Sistema, 1992, pp. 85-133

VIÑAS, Ángel: “España y el TNP: un recorrido histórico”, en GOLDBLAT, Jozef y VIÑAS, Ángel: *La no proliferación de armas nucleares*, Madrid, FEPRI, 1985, pp. 65-85

VIÑAS, Ángel: “La política exterior y de seguridad del gobierno socialista español”, en VV.AA.: *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los años ochenta*, Madrid, ICI, 1986, pp. 213-225

VIÑAS, Ángel: “Los pactos con Estados Unidos en la España democrática”, en DELGADO, Lorenzo y ELIZALDE, M<sup>a</sup> Dolores: “España y Estados Unidos en el siglo XX”, Madrid, CSIC, 2000, pp. 245-299

VIÑAS, Ángel: “Spain and NATO: internal debate and external challenges”, en CHIPMAN, Johnatan (ed.): *NATOS's southern allies: internal and external challenges*, Londres, Routledge, 1988, pp. 150-205

VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003

VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos: bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981

VIOTTI, Paul R.: “International Relations and the defense policies of Nations”, en MURRAY, David J. y VIOTTI, Paul R. (eds.): *The Defense Policies of Nations. A comparative study*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1982, pp. 3-16

VV.AA.: “Creación del Instituto Nacional de Industria. Ley 25 de septiembre, 1941”, en VV.AA.: *Nuevo diccionario de legislación*, Madrid, Aranzadi, volumen XIII, pp. 1265-1266

VV.AA.: *Balancing the National Interest: US National Security Export Controls and Global Economic Competition*, Washington D.C., National Academy Press, 1987

VV.AA.: *Detección e identificación de agentes de guerra química. Estado de arte y tendencia futura*, Madrid, Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, 2012

VV.AA.: *El sistema de las Naciones Unidas*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2017

VV.AA.: *El sistema español de I+D ante la integración en la OTAN: aplicación de la metodología a los datos disponibles*, Madrid, CESDEN, 1985.

VV.AA.: *España dentro de la Alianza Atlántica*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1986

VV.AA.: *España, ¿qué defensa? Las opciones españolas de seguridad*, Madrid, Instituto de Cuestiones Internacionales, 1981.

VV.AA.: *Guías de fuentes/Bibliografías especializadas: 25 años de España en la OTAN*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2007

VV.AA.: *Incidencia en la política de armamento e investigación científica de la posible entrada de España en la OTAN y en la CEE*, Madrid, CESDEN, 1987

VV.AA.: *Las Naciones Unidas y el desarme*, Nueva York, 1988

VV.AA.: *Libro blanco sobre la Administración exterior del Estado; informe sobre la organización de la Administración exterior del Estado*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1986

VV.AA.: *No OTAN: apuntes sobre la OTAN*, Zaragoza, Colectivo de Objeción y Antimilitarismo, 1981

VV.AA.: *Palabras DeVuelta. Cartas de los ciudadanos al presidente*, Madrid, Fundación Felipe González, 2019

VV.AA.: *Què és l'OTAN (o històries per a no dormir)?*, Barcelona, Grup d'Acció Directa No Violenta Anti-OTAN, 1979

VV.AA.: *The Australia Group: fighting the spread of chemical and biological weapons: strengthening global security*, Canberra, Australia Group, 2002

VV.AA.: *The NATO Handbook*, Bruselas, Office of Information and Press, 1998

VV.AA.: *The President's Strategic Defense Initiative*, Nueva York, William S. Hein & Company, 2018

VV.AA.: *The United Nations Disarmament Yearbook*, Nueva York, United Nations, 1985

- VV.AA.: *The United Nations Disarmament Yearbook*, Nueva York, United Nations, 1988
- VV.AA.: *Treinta preguntas sobre la OTAN treinta años después del referéndum*, Barcelona, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, 2016
- WADSWORTH, James J.: “Modern Diplomacy: Atoms for Peace”, en STOESSINGER, John G. y WESTIN, Alan F. (eds.): *Power and Order: 6 Cases in World Politics*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1964
- WALLERSTEIN, Immanuel: *L'Europa e l'economia politica del sistema-mondo*, Madrid, Francoangeli, 1987
- WALT, Stephen M.: *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987
- WALTZ, Kenneth N.: *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1954
- WALTZ, Kenneth N.: *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill, 1979.
- WILHELMI CASANOVA, Gonzalo: “El movimiento por la paz en Madrid, de la Transición al primer gobierno socialista (1975-1986)”, en HERNANDO NOGUERA, Luis Carlos; MARTÍNEZ NIETO, Antonio Alejandro; MATEOS LÓPEZ, Abdón; y SOTO CARMONA, Álvaro: *Historia de la época socialista: España, 1982-1996*, Madrid, UNED, 2011, pp. 1-17
- WOJNA, Beata: *El camino de España y Polonia hacia la Alianza Atlántica*, Toledo, Seseña, 2006
- WOJNA, Beata: *La política de seguridad en España y en Polonia en la transición hacia la democracia: un análisis comparado*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral), 2004

# **APÉNDICE DOCUMENTAL**



Documento 1 Informe elaborado por el director de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, Carlos Fernández Espeso, en torno al Decálogo de “paz y seguridad” (2 de noviembre de 1984). Fuente: Archivo de la Fundación Pablo Iglesias (AFPI).

Documento 2 Informe enviado por el parlamentario británico Michael Alison al asesor en asuntos internacionales de Margaret Thatcher, Charles Powell, tras su reunión con el secretario de Estado de defensa de España, Eduardo Serra (3 de julio de 1984). Fuente: *Archive of Margaret Thatcher* (AMT).

Documento 3 Informe del embajador de Estados Unidos en España, Thomas O. Enders, acerca de las negociaciones previstas entre España y Estados Unidos para la renovación del Convenio bilateral de 1982 (abril de 1986). Fuente: *Ronald Reagan Library* (RRL).

Documento 4 Informe de la CIA en torno a la política española de exportación de armas (13 de diciembre de 1985). Fuente: *CIA Research Tool* (CREST).

Documento 5 Nota enviada por la *Direction d'Europe (CSCE)* al ministro de Asuntos Exteriores francés, Claude Cheysson, para informarle sobre la propuesta de mediación de Felipe González, con la que aspiraba a desbloquear la reunión de Madrid (21 de junio de 1983). Fuente: *Centre des Archives Diplomatiques de La Courneuve* (CADLC).

Documento 1 Informe elaborado por el director de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores, Carlos Fernández Espeso, en torno al Decálogo de “paz y seguridad” (2 de noviembre de 1984). Fuente: Archivo de la Fundación Pablo Iglesias (AFPI).



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

DIRECCION GENERAL  
DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD Y DESARME

NOTA PROVISIONAL SOBRE EL DISEÑO DE UNA  
POLITICA ESPAÑOLA DE PAZ Y DE SEGURIDAD  
PRESENTADO POR EL SEÑOR PRESIDENTE DEL GOBIERNO  
EN SU DISCURSO SOBRE EL ESTADO DE LA NACION

Madrid, 2 de noviembre de 1984

FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS  
ARCHIVO Y BIBLIOTECA



Punto preliminar

Antes de entrar en el exámen de cada uno de los diez puntos conviene hacer referencia, a manera de punto preliminar, a dos conceptos que figuran en el discurso del Sr. Presidente.

Uno de ellos es el título de "Diseño de una política española de paz y de seguridad". Los medios informativos prácticamente no han reparado en este título. Sin embargo, convendría destacarlo ya que indica una intención de presentar una especie de programa bien trabado, arquitectónico, estableciendo una posición española de seguridad y no limitándose al Nato sí, Nato no. Esto es importante porque viene a cubrir la advertencia que en su día hizo el Partido Socialista cuando señaló que la decisión de adherirse al Pacto atlántico no había ido precedida de la imprescindible elaboración de una postura española sobre seguridad lo suficientemente amplia.

También es interesante destacar que dicho título anticipa ya los dos propósitos que orientan fundamentalmente el programa de diez puntos, esto es, la paz y la seguridad.

En fin, este mismo ánimo de hacer una construcción bien trabada explica que no sólo se toquen en los diez puntos cuestiones de política exterior o de seguridad en su sentido más amplio, sino que también se incluya un apartado dedicado a la defensa nacional.

El segundo aspecto que se debe mencionar en este punto preliminar es la insistencia del Presidente del Gobierno en la necesidad de un consenso nacional. Ello es lógico ya que para que una política de seguridad sea efectiva no basta con que se formule. Precisa contar con el asentimiento de la Nación en grado suficiente, sin lo cual no será una política viable.

Concluiremos esta consideración de aspectos preliminares mencionando algo que no aparece en el discurso del Sr. Presidente, que probablemente no tenía porqué aparecer, pero que llegado el momento deberá ser planteado y resuelto con toda la profundidad necesaria. Se trata de la evaluación de la situación, tanto en el entorno exterior como en el ámbito interno, ya que esta evaluación será la que lógicamente determine las medidas y orientaciones que España tenga que adoptar. La evaluación mencionada tiene que incluir el análisis de la amenaza o de las amenazas, pero no puede quedar limitada únicamente a esto, sino que también tomará en consideración otros temas pertinentes.

Concretamente, además de las clásicas estimaciones sobre modalidades y probabilidades de agresión o de agresiones armadas contra España se evaluarían:

- Los riesgos derivados de ataques o maniobras indirectas (de carácter político, diplomático, económico, tecnológico, psicológico).
- El eventual deslizamiento de España hacia situaciones de inferioridad, dependencia o vulnerabilidad respecto de otros países.
- Las capacidades e igualmente las carencias y deficiencias de España en todas aquellas áreas de la estructura nacional que sean relevantes para nuestra seguridad.

Punto primero

"Primero, España en cuanto Estado que forma parte del Tratado de Washington, pertenece a la Alianza Atlántica y participa de los órganos de la Alianza. En mi opinión éste es un punto de partida inexcusable, el "status" actual, para nuestro diálogo político y con probabilidad de que sea el que mayor grado de consenso hipotético comporte. Por consiguiente, estaría, si ello es así, por la no denuncia del Tratado."

Se plantea en este punto la cuestión de la pertenencia de España a la Alianza Atlántica. Se adopta un "punto de partida inexcusable" que es la situación de hecho en que hoy se encuentra España, esto es, el ser ya miembro de la Alianza como signatario del Tratado atlántico. Consecuentemente al plantearnos ahora la opción Nato nos encontramos con que no se trata de escoger entre varias alternativas de similar calidad. España ya es miembro de la Alianza y consecuentemente lo primero que se debe examinar son las consecuencias de la denuncia del Pacto. La denuncia del Pacto no es simplemente el inverso de la adhesión al mismo, sino que conlleva una modificación del status existente con las correspondientes consecuencias.

A este respecto, la denuncia es perfectamente posible, pero tendría un precio que se debe evaluar. En síntesis esa denuncia significaría un acto de insolidaridad con quienes ahora son nuestros aliados y la desvinculación española de un sistema político-estratégico de primer orden establecido en el mundo occidental al que España pertenece.

Por otra parte, ante la eventualidad de una denuncia del Pacto atlántico habría que construir por quienes propugnen esto la correspondiente opción de reemplazo. Esto no se ha hecho. Lógicamente no corresponde presentarla en el discurso del Presidente puesto que se inclina por la no denuncia del Tratado. Pero debería ser presentada por quienes la propugnen.

Como criterio básico orientador de todo este punto, cabría presentar el de que es deseable para España, como para cualquier país, tener el mínimo de obligaciones, vinculaciones y limitaciones en el ámbito internacional, lo cual incluye también las alianzas. Hasta donde sea posible, convendría evitar todo esto. Ahora bien, las circunstancias concretas imponen ciertos condicionantes que no cabe desconocer. En la época actual y para España habría dos condicionantes graves de esta especie que serían:

a) España no puede pretender hacerlo todo por sí sola. Sus recursos y capacidades de toda especie son finitos. De ahí se derivan carencias que habrá que suplir de otro modo, incluyendo alianzas. Estas tienen un precio en términos de restricciones y de compromisos, a cambio de recibir prestaciones que nos convienen.

b) Parece que el mundo actual se orienta por la vía de la cooperación, de la acción concertada entre diversos países. Avanzar por esta vía, adquiriendo si hace falta compromisos con otros países, sería una conducta prudente al ajustarse al signo de los tiempos.

Sin entrar en el análisis detallado de la opción Alianza Atlántica, debemos señalar nuevamente como rasgo esencial de la misma que tiene dos vertientes: la política y la estratégica. Es un sistema estratégico pero igualmente es un foro de acción política. Significa, por lo tanto, para España un modo de acción estratégica con determinados compromisos, pero igualmente un foro de acción política que precisamente abarca el ámbito occidental al que España pertenece y en el que ya están presentes casi todos los países significativos en dicho ámbito.

A diferencia de lo que ha ocurrido con los restantes quince signatarios, la adhesión de España, si es que se confirma, será un acto fundamentalmente voluntarista. No

responde a una urgencia inmediata de seguridad como la que presidió la creación de la Nato en 1949. Durante los 33 años siguientes la Nato vivió sin España y España sin la Nato. Esta situación pudiera prolongarse sin mayores inconvenientes. Mas aún, en la medida en que la Nato ha ejercido un efecto de cobertura a favor de España, sin que nuestro país fuera miembro, bien pudieramos en el futuro seguirnos aprovechando de tal efecto.

Al plantearse nuevamente en España en este momento el sí o el no al tratado de Washington conviene tener presente que la situación no es la misma que en 1981, por ejemplo. Se ha producido un hecho nuevo que es, como antes señalabamos, la adhesión de España al Tratado. Este hecho nuevo ha tenido entre otras, una consecuencia y es la de permitirnos a nosotros, y también a los aliados y a terceros países comprobar directamente y por la vía de hecho cuáles son las consecuencias reales de la adhesión. Hasta mayo de 1982 sólo cabía hacer previsiones y cálculos, faltaba la comprobación. Ahora, al cabo de dos años y pico, puede España comprobar de modo fehaciente, así como otros países, las consecuencias del ingreso y contrastar la validez de las previsiones y suposiciones que antaño se hicieran.

Entre esas consecuencias comprobadas destacaremos cuatro:

a) No ha habido cambio en el equilibrio. No sólomente comprobamos que el equilibrio no se ha alterado, sino que quien más sensible era a este respecto, es decir, la Unión Soviética sigue diciendo que hay un equilibrio entre el Este y el Oeste en todos los niveles. Exactamente lo mismo que la Urss afirmaba en 1981.

b) Dinámica de bloques. No parece que la entrada de España en la Alianza Atlántica haya influido sensiblemente en tal dinámica. Confirmándose así aquellas

previsiones que señalaban que los bloques tienen una dinámica lo suficientemente fuerte como para que sigan su curso sin que influya apreciablemente en ello lo que España haga o deje de hacer. Nacieron sin necesidad de nuestra aportación, sin ella se han mantenido y previsiblemente seguirán el camino que el futuro les depare sin conmovirse mayormente por las opciones que España adopte. Planteadas así las cosas, quizás sea lo más prudente, para atender nuestros intereses nacionales, asumir la realidad de los bloques, procurar aprovechar lo que tengan de positivo para nuestro país, y procurar quedar a salvo de los efectos negativos.

c) La experiencia vivida en estos dos y pico años también nos permite esclarecer el alcance real de lo que la pertenencia a la Alianza Atlántica pueda significar en cuanto factor que coarta nuestra libertad de acción en el ámbito internacional, tema éste que también mereció extensas discusiones en el periodo anterior a la adhesión.

d) Por último esta misma experiencia real nos permite conocer mejor lo que efectivamente la Alianza cuesta a España en términos presupuestarios.

Por otra parte, dice el Sr. Presidente que España "participa de los órganos de la Alianza". Habría que precisar mejor el significado de esto. Parece que se inclina a que España siga participando en los órganos de la Alianza en los que ya está, e incluso deja abierta la puerta a la presencia en más órganos. Al menos, no se opone a ello.

Punto Segundo

"Segundo, España no se ha incorporado en la estructura militar integrada de la Otan. En mi opinión, España no necesita hacerlo".

Señalaremos, como observación previa, que en la formulación que se acaba de transcribir no se cierra totalmente la posibilidad de una eventual participación española en la estructura integrada. Lo cual es lógico, por otra parte, habida cuenta de que mal podría el Gobierno actual establecer condicionantes inmutables sobre lo que un Gobierno futuro pudiese hacer en circunstancias diferentes.

Dicho ésto convendrá pasemos a examinar dos puntos clave en la cuestión de la integración que son en qué consiste la integración y el porqué de la no integración española.

Sobre el primer punto, en qué consiste la integración, no parece que esta figura haya sido definida formalmente jamás. Es una situación surgida por la vía de hecho, en un proceso complejo y que, dicho sea de paso, tiene sus raíces más en la abortada comunidad -- europea de defensa que en la propia Nato. Inicialmente se concibe como un procedimiento para permitir y controlar la participación del ejército alemán y quien primero la sugirió fue el Ministro francés Jules Moch. De la misma manera también está claro que en ninguna parte está dispuesto que un miembro de la Alianza Atlántica tenga obligación de participar en el sistema integrado.

Aproximadamente el sistema militar integrado consiste en tres elementos: unos mandos, unas fuerzas nacionales adscritas a tales mandos y unos planes de acción. En suma, lo que caracteriza al sistema integrado es constituir una entidad militar tangible y preparada para la acción. La participación en el sistema lleva consigo para el país de que se trate asumir la posibilidad de que, llegado el momento, tenga que intervenir militarmente por la vía de hecho.

Dada la naturaleza del sistema integrado no tiene sentido hablar de "integración plena" o términos similares. Es un sistema en el que se participa, más o menos, y de una manera o de otra, sin que exista una especie de modelo standard de integración.

La integración consistiría, a la vista de lo anterior, en que España tuviese cierta participación en los mandos y en los planes y que adscribiera algunas fuerzas.

Las razones que explican el establecimiento del sistema integrado son éstas:

- a) Constituir un dispositivo militar permanentemente preparado para la acción, sin tener que esperar a organizar la defensa en una emergencia, cuando ya fuese demasiado tarde.
- b) Reducir los incentivos de un eventual agresor, haciéndole ver que tendrá que enfrentarse con un dispositivo militar importante.
- c) Crear por la vía de hecho una situación y unos vínculos de solidaridad interaliada, al combinar en un sistema unificado la participación militar de cada miembro.
- d) Establecer por la vía de hecho un cierto automatismo de ayuda. Desde el momento en que las fuerzas de varios países estén combinadas en un solo sistema, y habiéndose situado éste en el área donde la agresión es más importante, en caso de ataque éste afectaría velis nolis a las fuerzas de todos los países integrados con lo cual todos se encontrarían en la necesidad de reaccionar.
- e) Asegurar que las fuerzas alemanas, integradas al máximo, queden controladas por la Alianza.

El segundo punto que conviene esclarecer es el porqué de la negativa española a participar en el sistema integrado. A nuestro



juicio apenas se han hecho públicas las razones de ello. Pudieran ser las siguientes:

1ª. La participación en el sistema unificado, según se acaba de indicar, <sup>exige</sup> asumir un cierto grado de automatismo en la eventualidad de acciones militares. No nos interesa ese automatismo y preferimos que la obligación de ayuda se mantenga tal y como aparece en el artículo 5º del Tratado.

2ª. Es probable que la integración nos obligara a mayores gastos así como a conformar la estructura de nuestra defensa nacional en determinado sentido. Preferimos tener mayor libertad para fijar los gastos y para conformar nuestra defensa.

3ª. El sistema militar integrado, tal y como es hoy, se ha constituido mediante un proceso orgánico, extendido a lo largo del tiempo, ajustándose a las conveniencias, capacidades y limitaciones de los miembros. España estuvo ausente en ese proceso. Por lo mismo no se pudieron tener en cuenta nuestros intereses, ni siquiera el mero hecho de la existencia de nuestro país. No es fácil en estas circunstancias considerar que a estas alturas España pueda participar.

4ª. La integración es resultado, según se acaba de indicar, de un proceso que se ha extendido a lo largo del tiempo. La participación de los miembros ha tenido lugar en forma progresiva. En cambio España se encontraría en una postura distinta: tendría que asumir de golpe y de una sola vez ésto que llamaremos "l'acquis otanien".

5ª. Por lo tanto, no hay prácticamente sitio para España en el vigente esquema de integración, justamente porque se hizo sin que nosotros participásemos y sin tener en cuenta a España. Así se comprobó en términos prácticos y por la vía de hecho en las conversaciones exploratorias entre la delegación española y el equipo de la Secretaría

General de la Nato en agosto-noviembre de 1982. En aquel momento la delegación española, siguiendo instrucciones del Gobierno, estaba dispuesta a una fórmula de integración y a que ésta se hiciera lo antes posible. Aún así, no se pudo lograr. Entre otras cosas, surgieron obstáculos que nadie quiso levantar deliberadamente, pero que se presentaron inevitablemente, entre ellos, la cuestión de Gibraltar y también las alarmas y recelos de Portugal. La relación de dificultades sería más larga, pero no es momento de detallarla.

Planteadas así las cosas y quedando explicada la negativa española a participar en el sistema integrado debe añadirse que esto no significa que España se niegue totalmente a prestar una aportación razonable al esfuerzo defensivo aliado. Más aún, a juzgar por diversas declaraciones del Gobierno español, se entiende que España debe hacer una aportación adecuada a la seguridad de Occidente, porque en ella está envuelta su propia seguridad. La cuestión estribaría en determinar las modalidades concretas de tal aportación. Esto, a su vez, encaja dentro del esquema de la Alianza Atlántica, que no sólo no excluye aportaciones o participaciones al margen de la integración, sino que lo tiene previsto y lo practica.

En efecto, justamente en la primera reunión del Consejo Atlántico, el 17 de septiembre de 1949, se dice que "la organización establecida en virtud del Tratado del Atlántico Norte no excluye el empleo de otros medios de cooperación entre algunas o entre todas las partes en las cuestiones relativas al Tratado". Y en la práctica nos encontramos con ejemplos sobresalientes. Así, el elemento militar más significativo de toda la Alianza Atlántica, que es el arsenal nuclear estratégico de los Estados Unidos, no sólo no está integrado sino que es esencialmente un medio nacional de los Estados Unidos. Lo cual no excluye que desempeñe en el dispositivo de seguridad de la Alianza el puesto clave. Otro ejemplo lo proporciona la fuerza francesa de 50.000 hombres permanentemente situada en Alemania. El despliegue de tal fuerza se ha

hecho explícitamente al margen de la Nato, en virtud de un Convenio de 1954. Sin embargo es obvio que estas fuerzas francesas forman parte del sistema de seguridad de la Alianza.

Queda así abierto el camino para una aportación española peculiar, concorde con nuestras conveniencias y con las circunstancias del momento actual.

No es ahora ocasión de aventurarse en detalles sobre esta hipotética aportación española, baste con dejarlo planteado así. En todo caso entendemos que, si se avanza por este camino, habría que tener en cuenta lo siguiente:

- a) Esa aportación debería hacerse en función de nuestras definiciones básicas de defensa nacional, que todavía está pendiente de concluir.
- b) También tendría que hacerse en función de la evaluación total de la situación, lo cual tampoco se ha hecho aún.
- c) La aportación no se haría en bloque y de una vez, sino escalonadamente y al compás de las circunstancias.

El planteamiento que se acaba de hacer sobre la base de los intereses españoles bien pudiera ser útil también para la Alianza. La Nato no es una entidad petrificada sino que está lógicamente sometida a la ley de la evolución. Así lo prueba su historial. Y así está previsto desde su nacimiento, pues en la ya citada primera reunión del Consejo Atlántico se dijo que "la organización establecida en virtud del Tratado Atlántico deberá ser administrada con la mayor flexibilidad posible y será sometida a una revisión periódica". Existen indicios señalando que la Nato precisaría ciertos reajustes aunque, por otra parte, no se pueden ignorar las fuerzas inerciales que tienden a no plantear problemas de esta clase y a perpetuar la situación existente. Aún sin llegar a cambios de mayor envergadura es concebible que al amparo de esta dinámica de evolución se pudiera llegar a una postura española que

fuese al mismo tiempo concorde con nuestros intereses y aceptable o incluso conveniente para la Alianza.

A este respecto, y sin prejuzgar la línea que finalmente se adopte por parte española, creemos que en todo caso convendría tener en cuenta desde ahora estos dos criterios generales:

Primero. No hacer hincapié en lo de la integración y la no integración, pues es un concepto impreciso y relativo y si se menciona con insistencia se corre el riesgo de darle una entidad superior a la que realmente tiene, por lo cual nos encontraríamos demasiado atados a la postre. Segundo. Evitar que nuestro desinterés por la integración sea interpretado por otros aliados por una postura polémica frente a la misma Alianza. El hecho de que la participación en el sistema integrado no sea aceptable para España no excluye que tal sistema sea muy valioso para otros aliados y quizás también, de rebote, beneficioso en cierta medida para nuestro país. Lo deseable a nuestro juicio es presentar la posición española dentro de un cuadro de cooperación.

Para terminar, una referencia a la cuestión de los riesgos. No es fácil determinar si la integración representa o no un aumento de riesgos para España, ni en qué consistan esos riesgos, comparativamente con otras fórmulas. Máxime cuando la participación en el sistema integrado pudiera hacerse de muchas maneras. Se tropieza con demasiados imponderables al examinar esta cuestión y además no se conocen las circunstancias concretas que determinarían el nivel y la clase de los riesgos, llegado el caso. Lo que sí convendría es que la posición española en el asunto de la eventual aportación a la Alianza, la que sea, aparezca claramente enraizada en una estimación lúcida de los intereses nacionales, con conciencia de que la salvaguardia de éstos exige esfuerzos, y no como un reflejo de inhibición y de temor.

Resumiendo. Como los límites del sistema militar integrado no han sido formalmente trazados, será España quien tenga que hacerlo. Lógico es que lo haga según su propio punto de vista y sus intereses. En esto habría que guiarse por las razones que justifiquen nuestra no presencia en dicho sistema. Si tales razones son las que se han apuntado anteriormente y principalmente la de evitar el enganche automático de España en el dispositivo de acción militar de la Alianza, procedería quedar fuera de los mandos, de los planes y de la asignación de fuerzas, que son los tres elementos que usualmente configuran el sistema integrado y los tres que tienen relevancia para la acción militar

Para el resto de los órganos de la Alianza la participación española no tendría porqué quedar cerrada a priori, pues nuestra eventual participación carecería de esa implicación en la acción militar aliada. Caso por caso y según sus méritos se vería si convenía participar o no. Recordemos a este respecto que la Alianza es una entidad compleja, con muchas facetas. Además de la acción militar por la vía de la disuasión, por la de la defensa efectiva y si se quiere también por la vía de la influencia y de la presión, la Alianza es un foro político multilateral, un centro de discusión y decisión sobre problemas estratégicos, un centro de informaciones, un campo de cooperación para el refuerzo de la defensa de los países miembros, etc. Por otra parte en estas y en otras materias la delimitación de la región atlántica según el artículo 6º del Tratado es irrelevante, pudiendo extenderse potencialmente la localización de las cuestiones a cualquier parte del globo.

En estas circunstancias, si por las razones que en cada caso se presenten, fuese ventajoso que España participase en tal o en cual Grupo, Comité o Agencia, parece que lo razonable sería hacerlo así. Ante todo para no privarnos gratuitamente de unas ventajas o beneficios. Y también para no quedar en una situación comparativa de desventaja respecto de los demás países miembros, países situados en el mundo al

que España pertenece y con los cuales mantenemos una intensa relación de cooperación/competencia en todos los órdenes y que por lo mismo - recomienda que por parte española se utilice al servicio de nuestros intereses cuantas áreas e instrumentos estén a nuestro alcance, incluidos los que se ofrezcan en la Nato, puesto que estamos en tal Organización.

FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS  
ARCHIVO Y BIBLIOTECA

Punto tercero

"Tercero, España mantiene una relación bilateral con los Estados Unidos que abarca entre otros y fundamentalmente, aspectos defensivos. Actualmente se basa, como saben SS.SS., en el Convenio del 82 y en el Protocolo del 83. En mi opinión, es necesario proceder a 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."

Criterio permanente en el cuadro de nuestros intereses nacionales debe ser conseguir que la presencia militar de países extranjeros en España (fuerzas, instalaciones, facilidades de uso, etc.) tenga el nivel más bajo posible, dentro de nuestros intereses. Si ese nivel llega a cero, mejor. Es comprensible que por necesidades o conveniencias nacionales tengamos que admitir una cierta presencia militar extranjera, más concretamente de los Estados Unidos y que esto se haga en la cuantía y por la duración que sean precisas. Pero esto no puede inducirnos a pensar que la presencia militar americana en España pueda convertirse en algo permanente. Las razones son obvias: tal presencia militar impone restricciones y limitaciones diversas, puede significar riesgos, puede crear incidentes y, en definitiva, es una erosión a nuestra integridad y a nuestra soberanía.

Por otra parte, la presencia militar americana se inscribe en una relación de amistad y de cooperación para la defensa. En consecuencia, las deseables reducciones, los Estados Unidos bien pueden comprender que no deberían ser motivo de fricción en esta amistad, ni de merma en la cooperación. Tendrían que plantearse como un paso más en el camino de las buenas relaciones bilaterales, quedando determinadas por el inevitable cambio de circunstancias en el entorno exterior y en la propia situación de cada uno de los dos países.

De hecho así ha sucedido en el pasado. La presencia militar de los Estados Unidos desde 1953 no ha sido una situación petrificada, sino sometida a permanente evolución, alterándose con frecuencia la calidad y la cantidad de tal presencia. Más aún, al examinar la curva general de esta presencia parece claro que es de signo descendente: la presencia militar americana decrece a medida que transcurren los años. Por lo tanto al propugnar ahora la reducción no se hace sino seguir una línea histórica.

Es prioritario que en la presentación de este punto del discurso del Sr. Presidente no surjan equívocos ni se pueda pensar en una especie de "yanki gó homé". Al contrario, subrayar que es un paso más en una cooperación que, por su propia naturaleza, es evolutiva.

Partiendo de esta base, un buen entendimiento bilateral permitiría identificar las áreas en las que esta reducción sería viable en un futuro próximo a plazo medio. Quizás pudiesen atenderse tres directrices para identificar reducciones:

- 1ª. Casos en los que los Estados Unidos no necesitan ya esa presencia militar en España.
- 2ª. Casos en que tal presencia, siendo todavía conveniente, puede transferirse a otras áreas fuera de España.
- 3ª. Casos en que esa presencia puede ser sustituida por una presencia militar española.

Por lo demás toda esta cuestión es compleja. Aparte del estricto alcance militar hay que tener en consideración el valor simbólico de una cierta presencia de las fuerzas americanas, aunque sea mínima, como testimonio de



una buena relación política. Evitar por lo mismo que la reducción hiera el prestigio americano, aunque no tenga apenas valor real. En fin, puede ocurrir que la presencia militar de los Estados Unidos tenga un cierto significado como garantía de seguridad por la vía de hecho creando una solidaridad de intereses en cuya virtud un ataque contra España inevitablemente fuese también ataque contra las fuerzas americanas. Se generarían así dos consecuencias:

- a) efecto de disuasión ante eventuales agresores que saben van a tropezar con Estados Unidos;
- b) en caso de agresión contra España, Estados Unidos también tendrían que reaccionar.

Naturalmente también habrá que examinar con el mismo cuidado los riesgos militares creados por la presencia militar americana, así como los problemas de carácter político o de otra especie que puedan derivarse de la misma con el fin de adoptar las disposiciones que procedan en consecuencia.

Dado el carácter preliminar del presente estudio nos limitamos a dejar apuntadas estas consideraciones generales, sin entrar en detalles sobre las modalidades específicas de la reducción de la presencia americana y el modo de llevarla a cabo. Todo esto requerirá llegado el momento un análisis detallado valorando el contenido y alcance real de tal presencia en sus diversos aspectos como son el político, el militar, los aspectos en relación con la propia defensa nacional de España, las repercusiones estratégicas en la seguridad española, americana y europea, etc.

Punto cuarto

"Cuarto, las Cortes han establecido la no nuclearización de España. En mi opinión, debe mantenerse esta decisión prácticamente unánime de la Cámara."

A nuestro juicio lo que las Cortes establecieron no corresponde exactamente con lo que figura en este punto cuarto. El Congreso el 29 de octubre de 1981 y el Senado el 26 de noviembre del mismo año adoptaron un acuerdo con dos puntos. El primero, autorizando al Gobierno para que depositara el instrumento de adhesión al Tratado atlántico. El segundo punto dice así:

"En el proceso de negociación posterior a la adhesión, encaminado a articular a España dentro del esquema defensivo de la Alianza, el Gobierno no aceptará compromisos que impliquen el almacenamiento o instalación de armas nucleares de la Alianza en nuestro territorio."

En todo caso, cualquier decisión ulterior sobre esta materia requerirá la previa autorización de las Cortes Generales."

Se plantean así dos cuestiones: contenido de este punto segundo y alcance del mismo.

Sobre el contenido habría que llegar a la conclusión de que, bien sea deliberadamente o por precipitación en la redacción, es un texto objetivamente vacío. En efecto, se alude únicamente a las "armas nucleares de la Alianza". Ahora bien la Alianza no tiene armas nucleares, quienes las tienen son determinados miembros (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña). No se alude a otras posibilidades, como las armas de países del Pacto de Varsovia. Pudiera esto parecer excesivamente teórico, pero el reciente incidente con el submarino Victor soviético muestra que la hipótesis de armas nucleares de la URSS en relación con nuestros espacios no es tan irreal. En fin, nada se dice de la eventualidad de armas nucleares fabricadas

por la propia España. En conclusión, el contenido de este acuerdo de las Cámaras es harto incierto y desde luego no equivale a una desnuclearización.

Sobre el alcance, se trata de una directiva política, orientada a una situación concreta que es lo que no con mucho acierto se llama el proceso de negociación posterior a la adhesión, sin prever otros supuestos. Por ejemplo no se dice nada de eventuales acuerdos bilaterales España-Estado Unidos al margen de la Nato sobre este mismo asunto. Por añadidura esta directiva es reformable, si un Gobierno así lo decidiese, cumpliendo el requisito de que las Cortes Generales den su previa autorización.

¿Qué fuerza vinculante tendría este acuerdo para el actual Gobierno?. Sería oportuno consultar el parecer de expertos legales, aunque a nuestro modo de ver la redacción del texto del acuerdo lo ha dejado vacío de contenido. A título personal creemos que hay una vinculación entre la autorización para la adhesión al Pacto atlántico y la cláusula segunda sobre no aceptación de armas nucleares, de tal modo que el Gobierno que en su día depositó la adhesión lo hizo bajo la condición, debidamente aceptada, de cumplir el repetido apartado segundo sobre armas nucleares.

Habida cuenta por lo tanto de las graves imprecisiones del acuerdo de las dos Cámaras y del limitado alcance del mismo, entendemos que sigue en pie el problema fundamental que es el de trazar una postura española en materia de armas nucleares en forma lo más completa posible. Aventuramos ahora una postura que pudiera construirse en torno a lo que esquemáticamente se señala a continuación:

- 1) Actualmente no hay armas nucleares en España.
- 2) España estaría en condiciones de fabricar un limitado número de armas nucleares de modelos primitivos.

- 3) Tales armas serían inútiles tanto con fines de disuasión como para su empleo efectivo. Peor aún, probablemente produjeran serios efectos negativos.
- 4) La utilidad para los países de la Alianza en instalar armas nucleares en España se ceñiría a muy pocos tipos de armas.
- 5) Tendría utilidad para los Estados Unidos obtener facilidades complementarias para su arsenal nuclear, sin llegar a la instalación de armas.
- 6) Es nuestro interés no contribuir a la proliferación ni a la confrontación nucleares.
- 7) España respeta y entiende la posición de otros países de la Alianza, que se han dotado de arsenales nucleares propios o que aceptan la instalación de armas nucleares en su territorio.
- 8) España es signataria del Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares y ha aceptado determinadas salvaguardias sobre materiales nucleares.

Sobre estas bases la posición española se definiría así:

- 1º No interesa a España la adquisición o producción de armas nucleares propias ni la instalación o presencia en sus espacios de soberanía de armas nucleares ajenas. Consecuentemente, España tiene como línea política firme la no producción de armas propias y la no aceptación de armas ajenas.
- 2º Tampoco se conceden facilidades complementarias para sistemas nucleares ajenos, cuando estas aparecen directa y claramente vinculadas a tales sistemas.

- 3º España se ratifica en las salvaguardias que ha concedido y en el Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares.
- 4º España se mantiene en su línea de no suscribir el Tratado de No Proliferación, por las razones que se indicarán al hablar del punto quinto.
- 5º Todo lo anterior se entiende que es una línea política, en función de los intereses nacionales y en modo alguno es una obligación o compromiso, menos aún un compromiso exigible por terceros. Por lo tanto España es libre de alterar esta línea si así le conviniese.

En su justificación y en su presentación deberá quedar claro que España está movida por razones lógicas derivadas de su propia seguridad y de la seguridad del mundo occidental. En modo alguno por reacciones o inhibiciones de temor. En la medida en que se pueda transparentar en la posición española un componente de temor, así será percibida por otros países que, conscientes de que las armas nucleares que poseen no sólo son utilizables eventualmente en forma de empleo bélico efectivo, sino que también sirven de modo permanente como instrumento de coacción, presión y chantaje, no dejarán de intensificar estas modalidades de utilización contra nosotros.

También parece evidente que en las circunstancias del mundo actual y en las del futuro previsible seguirá habiendo un riesgo de conflicto nuclear, en el que España pudiera verse envuelta, sin que para conjurarlo sea suficiente la no existencia de armas atómicas en nuestro país.

Punto quinto

"Quinto, España ha firmado el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares y se ha sometido en sus instalaciones al sistema de salvaguardia del Organismo Internacional de Energía Atómica. En mi opinión, con eso es suficiente aunque no excluyo la consideración de la firma del TNP en el futuro."

España no ha firmado el TNP y la consideración de la firma del mismo quizás mereciese aplazarse por tiempo indefinido. El TNP no nos conviene por los siguientes motivos, que por razones de brevedad simplemente se enumeran sin entrar en más detalles:

- El TNP impone fuertes obligaciones a España. Parece lógico que en aras del principio de que España tenga la máxima autonomía posible, las obligaciones pactadas por terceros países se eviten en todo lo posible. Por lo tanto si se puede evitar el TNP, conviene hacerlo.
- Si lo que el TNP busca es la no proliferación de armas nucleares, España lo está cumpliendo por la vía de hecho, al no tener estas armas y al no querer tenerlas, ni propias ni ajenas.
- El TNP es un Tratado desigual, que divide a los países en poseedores y no poseedores de armas nucleares propias y consolida indefinidamente la posición privilegiada de los primeros que, por añadidura, tienen además derecho de supervisión sobre los no nucleares.
- El TNP permite el crecimiento indefinido de los arsenales nucleares de las potencias que ya los poseen.
- El TNP permite que los signatarios a título de ~~los~~ países no nucleares tengan en su territorio armas atómicas, aunque no sean propias. Así ocurre con la mayor parte de los países del

Pacto de Varsovia y de la Nato. En Alemania, signatario del TNP, están situados varios miles de cabezas atómicas americanas. Esta relación pudiera extenderse, con cifras menores, a la RDA, Grecia, Turquía, Italia, Checoslovaquia, etc.

- Los países no nucleares signatarios del TNP no reciben ninguna garantía de seguridad.

En conclusión el actual TNP es un tratado desequilibrado e imperfecto, no es un auténtico tratado de no proliferación y su firma por parte española significaría que nuestro país, además de cumplir con el objetivo de la no proliferación, tendría que asumir obligaciones, controles y limitaciones adicionales. No interesa su firma.

Otra cosa sería si se llegase en el futuro a un nuevo Tratado de No Proliferación cuyo contenido se correspondiera con el título.

Por lo demás España da garantías suficientes de no proliferación, sin firmar el TNP, al haber suscrito el Tratado de Prohibición Parcial de Pruebas Nucleares y al haber aceptado las salvaguardias que se conocen.

Por último, y sin perjuicio de todo lo anterior, el margen de ambigüedad que crea el hecho de la no firma del TNP, parece que es conveniente para nuestros intereses de seguridad cara a un futuro cuyas circunstancias no se pueden prever en su totalidad en este momento.

Punto sexto

"Sexto, España no forma parte de la Unión de Europa Occidental en materia de defensa, siendo ésta la única organización que tiene competencias en esta materia. En mi opinión, la participación de España sería deseable aunque hay que ver antes -creo- los resultados de nuestro proceso de integración en Estados Unidos." (sic, querrá decir Europa)

Encontramos la formulación de este punto un tanto confusa. La UEO no sólo se ocupa de defensa, sino de otras cosas. Por otra parte, no es "la única organización que tiene competencias en esa materia", ya que en la defensa de Europa también son competentes por lo menos otras dos organizaciones: la Alianza Atlántica y la ONU. La competencia de la UEO en defensa europea es muy limitada, en primer lugar porque sus propios miembros han transferido estas responsabilidades a la Nato.

Dos aspectos claves en la UEO que conviene recordar. El primero, que contiene una estipulación de ayuda mútua en términos muy fuertes y rígidos, bastante más que la correspondiente cláusula del Tratado Atlántico. ¿Interesa a España suscribir semejante estipulación?. Por otra parte no se ve bien la coherencia entre la adhesión española al Tratado de Bruselas y lo que dice el punto 9º del discurso al recomendar convenios bilaterales de cooperación defensiva "sin constituir tratados de alianza".

Quizás este punto 6º merezca una reelaboración en la que la orientación principal se refiera más a la defensa europea y a la construcción europea que a la UEO.

Junto con ello quizás fuese mejor que la posición favorable española hacia la UEO respondiera a nuestra impresión de que esta organización es un elemento positivo en la construcción europea, pero sin que el interés español



debá llegar a propugnar la adhesión de España al Tratado de Bruselas. Al menos, no al Tratado de Bruselas en su actual redacción. Si el Tratado fuese reformado sustancialmente, lo cual nos parece harto improbable, las cosas cambiarían.

Sin perjuicio de todo lo anterior parece recomendable explorar las posibilidades de que por parte española se coopere con la UEO, a lo cual esta Organización parece estar dispuesta tras las recientes medidas de revitalización.

FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS  
ARCHIVO Y BIBLIOTECA

Punto séptimo

"Séptimo, España tiene en su territorio una colonia británica integrada en el sistema de mandos de la OTAN, Gibraltar. En mi opinión, teniendo en cuenta el nuevo "status", debe avanzarse hacia la solución definitiva del problema de la Roca y de su integración la soberanía española."

Sobre este punto sólo se nos ocurre una precisión a lo que se dice en el discurso. Gibraltar es una colonia británica, pero como tal colonia no está integrada en los mandos Nato. Lo que sucede es que en esa colonia de Gibraltar hay ciertas instalaciones al servicio de la Nato y se conceden ciertas facilidades a la misma. Junto con ello, existe un mando Nato con sede en Gibraltar que, por lo demás, se extiende considerablemente más allá del Peñón en el espacio aeromarítimo del Mediterráneo Occidental.

FUNDACIÓN PABLO DE CESARIS  
ARCHIVO Y BIBLIOTECA

Punto octavo

"Octavo, España trabaja activamente en la Conferencia Europea de Desarme y ha presentado su candidatura al Comité de Desarme de la ONU. En mi opinión, esta política debe proseguirse y fortalecerse."

Este punto merece a nuestro juicio una amplia reelaboración. Si como parece lo que pretende es propugnar una política activa española en el campo del desarme y de la limitación de armamentos, no podríamos quedarnos en dos temas tan limitados y ocasionales como son la CDE y la candidatura a la Conferencia (no Comité como dice el discurso) de Desarme.

Habría que trazar las directrices de esa política vigorosa y en ellas se incluiría, por ejemplo, lo siguiente:

- Las medidas de desarme siempre son limitadas, por lo que el desarme es relativo. Puede ser compatible con un rearme en otros sectores.
- Las finalidades de las medidas de desarme y de limitación de armamentos pueden ser diversas: no sólo la reducción de armamentos per se o la reducción de tensiones o la búsqueda de la paz, sino también la modernización de la propia defensa nacional, el apoyo a operaciones políticas, la mejora de imagen internacional, la mejor sintonización del Gobierno con la opinión interna, etc.
- Criterio esencial para determinar si una medida de desarme interesa o no es el de la seguridad y la estabilidad. Si dicha medida refuerza estos dos aspectos, será interesante. No serían deseables, en cambio, las medidas que provocasen inseguridad o desestabilización.
- Naturalmente una buena política de limitación

de armamentos exigiria, entre otras cosas, unos medios con los que hoy no contamos así como una adecuada articulación con la política de defensa.

FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS  
ARCHIVO Y BIBLIOTECA

Punto noveno

"Noveno, el Gobierno español está desarrollando una red de convenios bilaterales en materia de cooperación defensiva con otros países de Europa Occidental que nos permiten estrechar relaciones sin constituir tratados de alianza, como ustedes saben. En mi opinión deben seguir desarrollándose estos sistemas de cooperación."

Los convenios bilaterales de cooperación para la defensa con países de Europa Occidental se consideran muy útiles porque contribuyen a:

- Reforzar nuestra defensa nacional.
- Mejorar nuestras relaciones políticas bilaterales.
- Contribuir al refuerzo de la capacidad europea de defensa.
- Compensar o equilibrar las alianzas defensivas multilaterales.

No se considera deseable, en cambio, que los acuerdos de esta especie lleven cláusulas de alianza porque no conviene a nuestros intereses que España quede sujeta por ataduras de asistencia que subirían el nivel de nuestros compromisos y coartarían nuestra libertad de acción.

Criterio general de orientación para estos acuerdos bilaterales debe ser el equilibrio, de forma que no se produzcan relaciones anormalmente privilegiadas con unos países con daños para nuestras relaciones con otros o con deterioro del esquema europeo en su conjunto.

La referencia a Europa Occidental no es limitativa. Igualmente recomendable es extender este cuadro de relaciones bilaterales a otros países, según las modalidades que en cada caso sean apropiadas y, desde luego, respetando el criterio básico del equilibrio.

Punto décimo

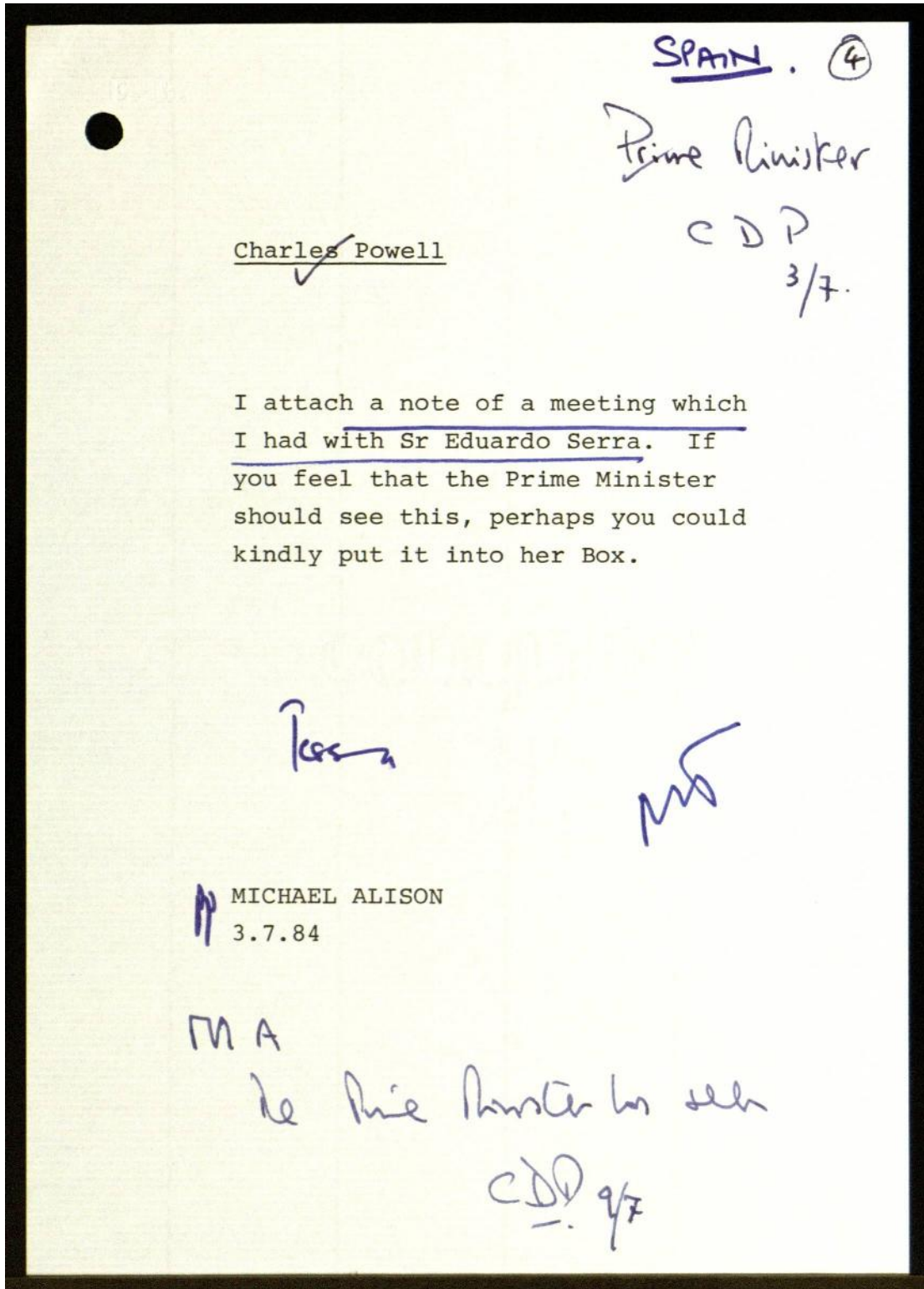
"Décimo. Para concluir y afectando al conjunto de lo expresado, nos encontramos en un proceso ya avanzado de elaboración del Plan Estratégico Conjunto, elemento sustancial para la comprensión cabal de nuestras necesidades y de nuestra misión. Debe, pues, ser objeto de este diálogo que nos permita llegar a un consenso en materia de defensa en su dimensión interior y exterior".

Al presentar el Sr. Presidente una posición sobre seguridad nacional era obligado incluir en la misma junto con cuestiones que primariamente se sitúan en el plano de la política exterior, una referencia específica a nuestra defensa nacional, como así se hace en este punto décimo. Se hace una mención explícita del consenso, al hablar del Plan Estratégico Conjunto. Aunque ello no sería indispensable, desde el momento en que está incluido en los diez puntos, parece que se queriendo dejar expresa e inequívoca constancia de que también el esquema de defensa debe ser objeto de consenso.

Al no haberse concluido aún el Plan, habrá que esperar a su formulación final para deducir las consecuencias oportunas.

*C. F. de Espino*

Documento 2 Informe enviado por el parlamentario británico Michael Alison al asesor en asuntos internacionales de Margaret Thatcher, Charles Powell, tras su reunión con el secretario de Estado de defensa de España, Eduardo Serra (3 de julio de 1984). Fuente: *Archive of Margaret Thatcher* (AMT).



NOTE OF A MEETING WITH SENOR EDUARDO SERRA

At the request of Mr Tristan Garel-Jones MP I received (on the Prime Minister's behalf and in her room at the House of Commons) a visiting Spanish civil servant of senior rank, Sr Eduardo Serra who wished to provide a briefing on some aspects of Spanish foreign policy. Mr Garel-Jones was present and acted as interpreter.

Mr Serra is a non-party official in the Spanish defence department designated as a "secretary of state". He was in post under the previous Spanish government, and is one of the very few to have survived the political change-over following Prime Minister Gonzales' victory. Topics raised by Serra were:-

1. Rapier & Roland low-level missiles

From the Spanish viewpoint the technical and cost merits of the two rival products were about equal. At the last minute, the British Rapier offer was improved quite substantially both technically and economically, and took the lead (at a contract price of about £150 million). However, the French came up with a political initiative relating to the Basque terrorist problem which included specific and concrete undertakings. It proved irresistible. Sr Serra hopes that our own IRA experiences would help us to understand the dilemma, and to sympathise with the Spanish response to the French; he was at pains to stress that other aspects of Anglo-Spanish relations - eg. Gibraltar - had absolutely no negative impact on the Spanish missile decision. It was wholly the positive attractiveness of the French Basque initiative which secured the contract for the French.



2. Accession to NATO

Sr Serra was particularly anxious for the Prime Minister to be aware that there was a significant group in Spanish ruling circles, including the Prime Minister, who were completely convinced that Spain had to be bound with hoops of steel to the West, politically, economically and militarily. NATO membership represented the most delicate issue in realising this aim. Those in favour of membership were having to contend on two fronts: with those sections of society (including many young) who were pacifist or "green" in inclination; and with many older people who recalled the advantages of neutrality from days gone by. Sr Serra was convinced that pro-NATO opinion would carry the day, especially if EEC membership came to fruition. But he asked that friends of Spain should show patience whilst a considered strategy for accession was implemented. The basic idea was to convince Spanish public opinion of the naturalness and worthwhileness of co-operating with their fellow-Europeans in defence. An important element in the Government's accession strategy would be covered, it was hoped, in the Socialist Party Congress in December 1984; the aim then would be to ensure, not that the referendum should be dropped, but that an anti-NATO slant to it should be eliminated. The Government hoped that a recommendation would be included in the referendum which would have the effect of retaining existing NATO links though not going as far as full command structure integration. If this went through satisfactorily in December, the Government would hope to secure full integration, command structure and all, by the time of Spain's EEC accession; this would be implemented at Government discretion, provided that the 1984 Party Conference endorsed the initial "even-handed" approach. The success of this gradualist strategy would depend largely upon the Prime Minister's

skill in handling the Party Conference, and some tactical sidestepping or back-stepping might be unavoidable from time to time. Very few people in Spanish Government circles knew of this strategic outline, and outside Spain only Caspar Weinberger, Kohl and Craxi had been informed. He hoped the British Prime Minister would appreciate the delicacies.

3. Gibraltar

Sr Serra was convinced that a solution to the dispute, satisfactory to both sides, was attainable; he thought that the most likely route lay through common Spanish/British defence interests. Not only was Spain moving closer to the Western defence community, but modern weapons technology, particularly in regard to missiles, meant that Spain and Gibraltar were both vulnerable to rocket attacks eg from the Canary Islands. He believed that recognition of this common threat would help move forward a common solution to the dispute, although the time scale involved would be long rather than short. In this context, he believed that the Gibraltar dispute should be kept in a proper perspective; 90% of the area of overlapping interests between Britain and Spain were areas of agreement. Gibraltar was like a piece of grit spoiling an otherwise harmonious matrix of relationships. It was necessary to treat it in a proper isolation, almost to disconnect it, from the broad range of international issues in which Spain and Britain were natural allies.

In conclusion, Sr Serra mentioned Argentina. The Spanish Government fully recognised the Prime Minister's special sensitivities in this area. He hoped that she recognised that internal Spanish political pressures made some reference to Argentina unavoidable when Prime Minister Gonzales met Alfonsin. But he hoped that she also appreciated that, in their public statements on the matter, Sr Gonzales insisted

and secured that Alfonsin made reference to "pacific means" as being the only means acceptable to settling Anglo-Argentinian differences over the Falklands. He thought that this was the first time that this formula had been used by the Argentinian leadership.

A handwritten signature in dark ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

MICHAEL ALISON  
2.7.84



~~SECRET~~  
NATIONAL SECURITY COUNCIL  
SECRETARIAT

PAGE 02 OF 02 MADRID 3992

DTG: 041823Z APR 88 PSN: 038844

GAMBIT WILL BE TO IDENTIFY THE REDUCTIONS WE CAN MAKE AT TORREJON AND ELSEWHERE, LESS WHAT WE HAVE TO RESERVE FOR U. S. EMPLOYEES.

~~-----~~  
BILATERAL NEGOTIATION - SPANISH GOALS  
~~-----~~

4. THE FOLLOWING APPEAR TO BE THE PRINCIPAL SPANISH GOALS FOR THE BILATERAL NEGOTIATION:

-- THEY HAVE TO PRODUCE SOMETHING ON FORCE REDUCTIONS. REDUCTIONS WERE PART OF FELIPE GONZALEZ' TEN POINT NATIONAL SECURITY PLAN AND ONE OF THE CONDITIONS OF THE NATO REFERENDUM. WE CAN EXPECT THE SPANIARDS TO PURSUE THIS VIGOROUSLY, PARTICULARLY IN THE RUN-UP TO THIS FALL'S GENERAL ELECTIONS. THEY PROBABLY WANT US OUT OF TORREJON AND MAY ASK US TO MOVE OR PHASE DOWN OUR OPERATIONS IN ZARAGOZA.

-- CONTINUE TO LIMIT OUR FLEXIBILITY FOR OUT-OF-NATO-AREA OPERATIONS. THIS IS AN HISTORIC GOAL, RELATED TO SPANISH POLITICAL OBJECTIVES IN THE MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA, AND ONE THEY WILL EMPHASIZE. THEY MAY ALSO SEEK TO LIMIT OUR IN-AREA OPERATIONS, WHERE WE HAVE A GOOD SITUATION BUT NOT CARTE BLANCHE.

-- ADVANCE THEIR OWN SECURITY INTERESTS AS THEY RELATE TO THE PERCEIVED THREAT FROM THE SOUTH, SPECIFICALLY MOROCCO. THIS IS A COMMITMENT THE SPANIARDS HAVE SOUGHT IN SUCCESSIVE NEGOTIATIONS WITH US. THEY WILL ALSO TRY FOR NATO INVOLVEMENT IN THIS REGARD.

-- THEY WILL CONTINUE TO WANT SECURITY ASSISTANCE FOR BASE ACCESS -- INITIALLY AT LEAST, PERHAPS MORE FOR LESS. THIS GOAL DOES NOT FIT WELL WITH A REDUCED U. S. PRESENCE AND THE "EQUAL" RELATIONSHIP THEY CLAIM TO

SEEK, BUT THEY WILL ALMOST CERTAINLY FIND SOME WAY TO PACKAGE SUCH A REQUEST.

~~-----~~  
U. S. BILATERAL GOALS  
~~-----~~

5. WE THINK WE WILL WANT TO FOCUS ON THE FOLLOWING:  
-- AT A MINIMUM, MAINTAIN OUR CURRENT ACCESS AND OPERATING RIGHTS. FOR TACTICAL REASONS IF NO OTHER, THAT PROBABLY MEANS SEEKING EXPANDED RIGHTS, PARTICULARLY IN OUT-OF-AREA OPERATIONS. EVEN THOUGH, OR BECAUSE OF, THE REDUCED FORCE PRESENCE, WE SHOULD ALSO SEEK MORE ON THE IN-AREA SIDE (E. G. NEW/DIFFERENT UNITS AND MISSIONS,  
BT

EXDIS

EXDIS

EXDIS

EXDIS

~~SECRET~~

NATIONAL SECURITY COUNCIL  
SECRETARIAT

PAGE 01 OF 02 MADRID 3992  
EOB036 AN004620

DTG: 041823Z APR 86 PSN: 038850  
TOR: 095/000Z CSN: HCE040

DISTRIBUTION: COBB-01 SOMM-01 MAT-01 /003 A1

WHTS ASSIGNED DISTRIBUTION:  
SIT: VP SIT  
EOB:

OP IMMED  
STU4544  
DE RUEHMD #3992/02 0941831  
O 041823Z APR 86  
FM AMEMBASSY MADRID

TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 7577

~~SECRET~~ SECTION 02 OF 03 MADRID 03992

EXDIS

SECSTATE PLS PASS TO SECDEF, JCS, USMISSION USNATO,  
USCINCEUR

E.O. 12356: DECL: OADR  
TAGS: NATO, MARR, SP, US  
SUBJECT: UPCOMING BASE NEGOTIATIONS WITH SPAIN:

EXPANDED AUTHORITY FOR TEMPORARY DEPLOYMENT OF B-52'S,  
MORE STORAGE AND OTHER LOGISTICAL CAPACITY).  
-- LIMITING THE BUDGETARY COST OF A NEW AGREEMENT. THIS  
MEANS AVOIDING MOVING THE BASES AND CAUTIOUS COMMITMENTS  
ON AID. INITIALLY AT LEAST WE SHOULD CONFINE DISCUSSIONS  
OF ASSISTANCE TO CREDITS AND MILITARY TRAINING (IMET)  
TAKING A MUCH WARIER APPROACH TO GRANT ASSISTANCE (ESF,  
MAP) AND TO POSSIBLE JOINT PROJECTS SUCH AS COMBAT GRANDE.  
-- TO THE GREATEST EXTENT POSSIBLE, RELATE OUR OWN  
PRESENCE TO THE DEFENSE CONCERNS OF SPAIN. THIS SUGGESTS  
WE SHOULD BE PREPARED TO EXPLORE WAYS AND MEANS TO ASSIST  
IN DETERRING OR OVERCOMING A THREAT FROM THE SOUTH, BUT  
WITHOUT ANY EXPLICIT COMMITMENT. SOME MOVEMENT IN THAT  
DIRECTION IS ESSENTIAL IF WE ARE TO START BUILDING HERE  
A CONSTITUENCY FOR CONTINUED PRESENCE.  
-- CONSTRUCT THE BILATERAL AGREEMENT SO THAT IT POINTS  
SPAIN IN THE DIRECTION OF EVENTUAL NATO INTEGRATION.  
WORKING CLOSELY WITH NATO WE NEED TO IDENTIFY THE AREAS  
OF FIT BETWEEN OUR BILATERAL AND MULTILATERAL OBJECTIVES,  
AND THEN INCORPORATE THEM INTO OUR BILATERAL NEGOTIATION  
(SEE NEXT SECTION).

THE MULTILATERAL FRAME

6. WITHOUT OVERSTATING THE RELATIONSHIP BETWEEN THE  
BILATERAL AGREEMENT AND SPAIN'S ROLE IN NATO, WE CAN  
USE THE NEW AGREEMENT TO MAKE PROGRESS ON MULTILATERAL  
GOALS. WE KNOW THE SPANIARDS WILL RESIST COMMAND INTE-  
GRATION UNTIL THERE IS SOME MOVEMENT ON THE GIBRALTAR  
QUESTION. AT THE SAME TIME, THEY KNOW THEY MUST CO-  
ORDINATE FORCES, AND THEY SAY THEY WANT TO PROVIDE  
FORCES NOT JUST TERRITORY. TO THE GREATEST EXTENT  
POSSIBLE WE WANT TO MOVE SPAIN TOWARD A FUNCTIONAL  
ANALOGUE OF FORMAL INTEGRATION. THE SPANIARDS  
ARE SIGNALING THAT THEY WANT TO DEFINE THE NATO RELATION-  
SHIP FIRST, BEFORE PROCEEDING WITH THE BILATERAL AGREE-  
MENT. THAT SUGGESTS A VERY LIMITED BRUSSELS AGENDA. IF  
SO, WE WILL WANT TO CONSIDER WAYS OF BROACHING IT AS WE  
PROCEED WITH THE BILATERAL NEGOTIATION. WE SHOULD GIVE

EXDIS

EXDIS

EXDIS

EXDIS

~~SECRET~~

NATIONAL SECURITY COUNCIL  
SECRETARIAT

PAGE 02 OF 02 MADRID 3992

DTG: 041823Z APR 86 PSN: 038858

THOUGHT TO THE FOLLOWING APPROACHES:

-- FIRST WE SHOULD CONTINUE TO STRESS THE BENEFITS OF EARLY AND FULL INTEGRATION INTO NATO'S MILITARY STRUCTURE. WE KNOW THAT IT IS NOT AN EARLY PROSPECT, BUT THE MILITARY HERE SUPPORTS IT AND MANY OTHERS RECOGNIZE THE LOGIC.

-- WE SHOULD IDENTIFY EXISTING NATO MISSIONS (E. G. AIR AND SEA LANE DEFENSE OF NATO'S SOUTHWESTERN FLANK) OR NEW MISSIONS (E. G. DEFENSE OF CANARIES-GIBRALTAR-BALEARICS AXIS) THAT SPANISH FORCES CAN TAKE ON.

-- CAN WE SEEK OTHER FORMS OF MILITARY COORDINATION AND PARTICIPATION? THIS MIGHT INVOLVE SPANISH CONTRIBUTIONS IN THE FIELDS OF INFRASTRUCTURE AND WARTIME HOST NATION SUPPORT, EXERCISES, STAFFING POSITIONS IN SHAPE AND IMS, PARTICIPATION IN STANDING NAVAL FORCE ATLANTIC, LOGISTICS, COMMUNICATIONS AND ARMAMENTS COOPERATION. COULD WE NOT USE PROGRESS MADE IN THESE AREAS TO STRENGTHEN THE CASE FOR EVENTUAL COMMAND INTEGRATION?

-- IN THE REALM OF GENERAL MILITARY COORDINATION, COULD WE NOT APPLY A NATO FOCUS TO SPAIN'S PERCEIVED THREAT FROM THE SOUTH, HINGING IT TO THE SECURITY OF NATO'S SOUTHERN FLANK? THIS WOULD HELP ACHIEVE OUR BILATERAL OBJECTIVES. EXAMPLES COULD BE AWACS SUPPORT (A SPANISH DOWN-LINK), OR SPANISH PARTICIPATION IN THE NATO INFRASTRUCTURE PROGRAM TO BUILD A NEW FIRING RANGE TO REPLACE BARDENAS REALES AT ZARAGOZA. TO THE EXTENT WE CAN ESTABLISH LINKS BETWEEN NATO'S ROLE, WITH SPAIN AS A PARTNER, AND OUR OWN OUT-OF-AREA INTERESTS, WE WILL BE AHEAD.

NEXT STEPS

7. IT IS NOW EVIDENT THAT THE FOREIGN MINISTRY WILL TAKE THE LEAD ON THE NEGOTIATIONS WITH THE MOD IN A SUPPORTING ROLE, AT LEAST INITIALLY. IN THE OPENING PHASE, THE SPANIARDS WILL BE THE DEMANDEURS. THEY WILL ASK FOR FORCE REDUCTIONS, PROBABLY QUITE SPECIFIC, AND BE CONTENT TO LEAVE THE IMPLICATIONS OF THESE CUTS TO BE WORKED OUT IN FUTURE DISCUSSIONS. IT SEEMS TO ME THAT WE ARE WELL POSITIONED TO ENGAGE THE SPANIARDS IN THIS CONTEXT. WE HAVE IDENTIFIED REDUCTIONS AT TORREJON AND OTHER INSTALLATIONS WHICH WE CAN OFFER. AT THE SAME TIME, WE WILL REMIND THEM THAT THESE REDUCTIONS ARE ONLY ONE PART OF AN OVERALL PROCESS WHICH WILL CULMINATE IN THE NEW

BT

EXDIS

EXDIS

EXDIS

EXDIS

~~SECRET~~  
NATIONAL SECURITY COUNCIL  
SECRETARIAT

PAGE 01  
EOB037

MADRID 3992  
AN004619

DTG: 041823Z APR 86 PSN: 038851  
TOR: 095/0000Z CSN: HCE041

DISTRIBUTION: COBB-01 SOMM-01 MAT-01 / 003 A1

WHTS ASSIGNED DISTRIBUTION:  
SIT: VP SIT  
EOB:

OP IMMED  
UTS0807  
DE RUEHMD #3992/03 0941833  
O 041823Z APR 86  
FM AMEMBASSY MADRID

TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 7578

~~SECRET~~ SECTION 03 OF 03 MADRID 03992

EXDIS

SECSTATE PLS PASS TO SECDEF, JCS, USMISSION USNATO,  
USCINCEUR

E. O. 12356: DECL: OADR  
TAGS: NATO, MARR, SP, US  
SUBJECT: UPCOMING BASE NEGOTIATIONS WITH SPAIN:

AGREEMENT. WE WILL, OF COURSE, LINK ANY EARLY REDUCTIONS  
TO SPANISH SUBSTITUTIONS. AT AN EARLY POINT WE WILL ALSO  
WANT TO PUT ON THE TABLE A LIST OF PROPOSALS FOR ENHANC-  
ING BOTH OUR OWN BILATERAL NEEDS AND FOR MOVING SPAIN  
TOWARD GREATER PARTICIPATION IN OVERALL COLLECTIVE  
SECURITY. ENDERS  
BT

EXDIS

EXDIS

EXDIS

EXDIS



Documento 4 Informe de la CIA en torno a la política española de exportación de armas  
(13 de diciembre de 1985). Fuente: *CIA Research Tool* (CREST).

Declassified in Part - Sanitized Copy Approved for Release 2012/01/03 : CIA-RDP88-00798R000200160006-9



Directorate of  
Intelligence

~~Secret~~



25X1

**International  
Economic & Energy  
Weekly** 

25X1

13 December 1985

~~Secret~~

DI IEEW 85-049  
13 December 1985

Copy

839

Declassified in Part - Sanitized Copy Approved for Release 2012/01/03 : CIA-RDP88-00798R000200160006-9

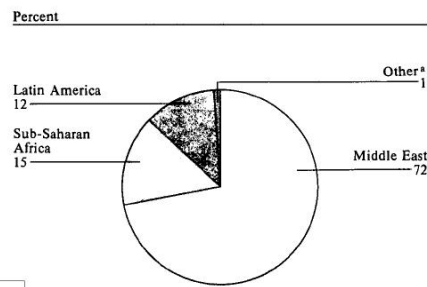
Secret

**Spanish Arms Exports:  
A Successful Program  
Facing Economic Constraints**

25X1

Spain has become a competitive arms supplier to the Third World in the last six years and is trying to expand its niche in the market. Spanish arms sales to developing nations totaled more than \$3 billion in 1979-84, making Spain the leader among Western Europe's "second-tier" arms suppliers. The Socialist government—despite its original pledge to tighten arms export policy—is trying to increase sales further to finance modernization of the defense industry, maintain domestic employment, and improve Spain's trade position. The government's effort will probably be unsuccessful because of the general downturn in Third World arms purchases and stiff competition from larger suppliers, such as France. In the face of these problems, Madrid will likely approve more sales inimical to US interests while pressing Washington for a better balance on bilateral arms trade.

**Spain: Arms Sales by Region, 1979-84**



\* Exports to Asia and Europe.

25X1

**Recent Trends**

Madrid's concentration on the Third World market enabled it to sell more than \$3 billion worth of military equipment and services in 1979-84, almost quadrupling sales of the preceding six years. Although Spanish sales do not approach the \$2 billion or more that France, Britain, Italy, and West Germany each sells annually, Spain has moved ahead of all other second-tier West European suppliers, such as Switzerland, Belgium, and Sweden. Unlike the top four, none of the second-tier suppliers can produce a full range of naval, air, and ground weapons. As a result, each focuses on a more limited range of products. Spain has carved out a niche in the Third World market by building a reputation for quality production of ammunition, small warships, and jet trainer and transport aircraft.

International market conditions have provided a further boost to Spanish sales:

- Latin America became Spain's third-largest market when Chile and Argentina were forced to turn to alternative suppliers after US embargoes were imposed in 1976. The brief Soviet embargo of Iraq and sales limitations imposed by larger West European suppliers on Iran also created openings.

25X1

25X1

**Secret**

**Spanish Arms Sales:  
Leading Customers, 1979-84**

	Total (million US \$)	Equipment
Egypt	1,429	Warships, personnel carriers
Iran	389	Ammunition, antitank guns
Sudan	330	Ammunition
Saudi Arabia	219	Amphibious vehicles
Iraq	154	Ammunition, military construction
Mexico	147	Patrol boats
Argentina	112	Patrol boats
Somalia	53	Ammunition
Chile	50	Jet trainers
Equatorial Guinea	38	Ammunition

• Conflicts in Latin America and the Persian Gulf have provided opportunities to Spain. Madrid's lack of sales restrictions have allowed it to sell transport aircraft to both Nicaragua and Honduras and ammunition to Iran and Iraq.

• Arab states seeking to diversify their arms suppliers have favored Spain because of its pro-Arab stance despite recent moves toward establishing relations with Israel. Saudi Arabia has become a major customer at least partly for this reason.

**An Economic Motivation**

Domestic economic conditions are the primary factors behind the effort to increase foreign sales:

- Orders from the Spanish military are small and sporadic, and exports are necessary to keep production lines open and reduce unit costs.
- Foreign sales have helped the arms industry remain a bright spot in an otherwise dismal national employment picture. While many Spanish industries have been forced to cut production

since 1978, the arms industry continues to work around the clock. Although unemployment since 1980 has risen from 18 to 22 percent, employment in the arms sector of 65,000 workers—less than 1 percent of the labor force—has remained stable in the same period.

- The defense industries export 60 percent of their production and account for almost 3 percent of Spanish exports.

Prior to assuming power in January 1983, the Socialist Party was critical of arms exports to pariah states or regions of tension in the Third World and promised more restrictive regulations. The strength of Spain's arms sales program and its impact on domestic employment apparently convinced the Socialists by late 1983 to revise their position and seek to further increase exports. In fact, arms sales since the Socialists took office have risen almost 500 percent over the level of the previous two years.

**Keys to Success**

Spain has used cooperative production agreements with US and West European firms, meant originally to serve Spanish military needs, to acquire technologies and experience for developing weapons geared to the needs of Third World customers.

Empresa Nacional Bazan—which coproduces Italian and Swedish naval guns—teamed with a research organization to develop the Meroka point-defense gun. The Meroka's reliability and simple operation have generated much market interest.

**Secret**

Secret

Spain has followed a very permissive sales policy approving arms sales to almost any government regardless of human rights or political considerations. [redacted]

[redacted] the ever-changing political orientation of Spain's primary customers in the Third World makes it necessary to sell arms on a largely unrestricted basis. As a result, Spain has helped fill the gap for governments, such as Argentina, Chile, and Iran, embargoed by the major suppliers. Spain—like other second-tier suppliers—is also willing to maintain secrecy in politically sensitive sales to such governments. [redacted]

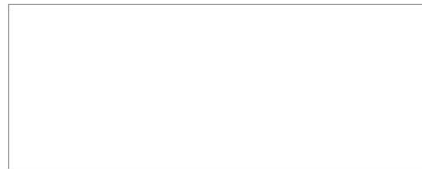
The Spanish Government aggressively markets its products through DEFEX, the official arms marketing organization. [redacted]

most Spanish arms producers have traded their right to sell their products independently in exchange for the government's agreement to absorb all promotional and marketing costs. DEFEX maintains offices worldwide and does multilingual merchandising through catalogues and trade journals. DEFEX agents reportedly are given wide autonomy to approve sales without prior consultation with Madrid. [redacted]

The Spanish Government also supports its arms sales by providing export credits. According to US Embassy reporting, the Ministry of Commerce extends credit through the Development Assistance Program at interest rates as low as 5 percent with 18-year repayment and no downpayment. The Spanish financing apparatus is not as formidable as that of larger West European suppliers, such as France and Italy, and financing for any purchase is usually limited to \$50 million or less. [redacted]

**Outlook**

The Socialist effort to increase sales is unlikely to succeed because of economic problems and changing market conditions in the Third World. Large public-sector budget deficits and international debts in many of Spain's major Third World markets are already having a negative effect. [redacted]



25X1

25X1

25X1

Spain is facing greater competition from other suppliers bent on maintaining their own sales in a declining world arms market. [redacted]

25X1

[redacted] Brazil, for example, is stepping up its marketing efforts throughout the Third World, while British and French manufacturers continue

25X1

25X1

25X1

to concentrate on the Middle Eastern market. We believe Spain will be unable to meet the favorable financial terms larger governments are offering on major equipment, but Spanish sales of less expensive, lower technology items such as ammunition are unlikely to be affected as much. Purchases of major equipment to diversify suppliers may also dwindle under the growing requirement to standardize inventories in a time of budgetary constraints. Saudi military officials, for example, have told foreign salesmen that Saudi purchases of West European arms will drop as the Army standardizes on its largely US-made inventory. [redacted]

25X1

25X1

25X1

25X1

**Implications for the United States**

Declining earnings from arms sales will hinder Spain's efforts to expand and modernize the arms industry and provide fewer funds to meet startup costs for new programs. Moreover, Spain's own tight defense budget is unlikely to offer much help. [redacted]

25X1

25X1

In our view, lagging Spanish arms sales will prompt Madrid to pursue more arms transfers that are inimical to US interests. Spain appears willing, for example, to sell arms to Libya and Nicaragua. [redacted]

25X1

25X1

25X1

Secret

Secret

[Redacted]

25X1

The downturn in Spanish sales will also put more pressure on Madrid to seek a more favorable balance in arms trade with the United States. Madrid wants Washington to purchase more Spanish arms under the revised Mutual Defense Treaty to allow it to justify further purchases of US equipment. Spain claims that the US response will be a major factor in its decision to renew the Defense Treaty in 1987. We believe this is an overstatement, but Madrid will probably use the US response in part to determine the level of future purchases of US arms. [Redacted]

25X1

On the positive side, the United States may benefit indirectly from those Spanish arms sales that extend Western influence and security assistance to countries where a direct US connection is difficult—for example, Iraq and Taiwan. Spain's pro-Third World stance, moreover, places it in a good position to offset the Soviet presence in some Sub-Saharan African and Middle Eastern nations that do not buy US arms—such as Angola. [Redacted]

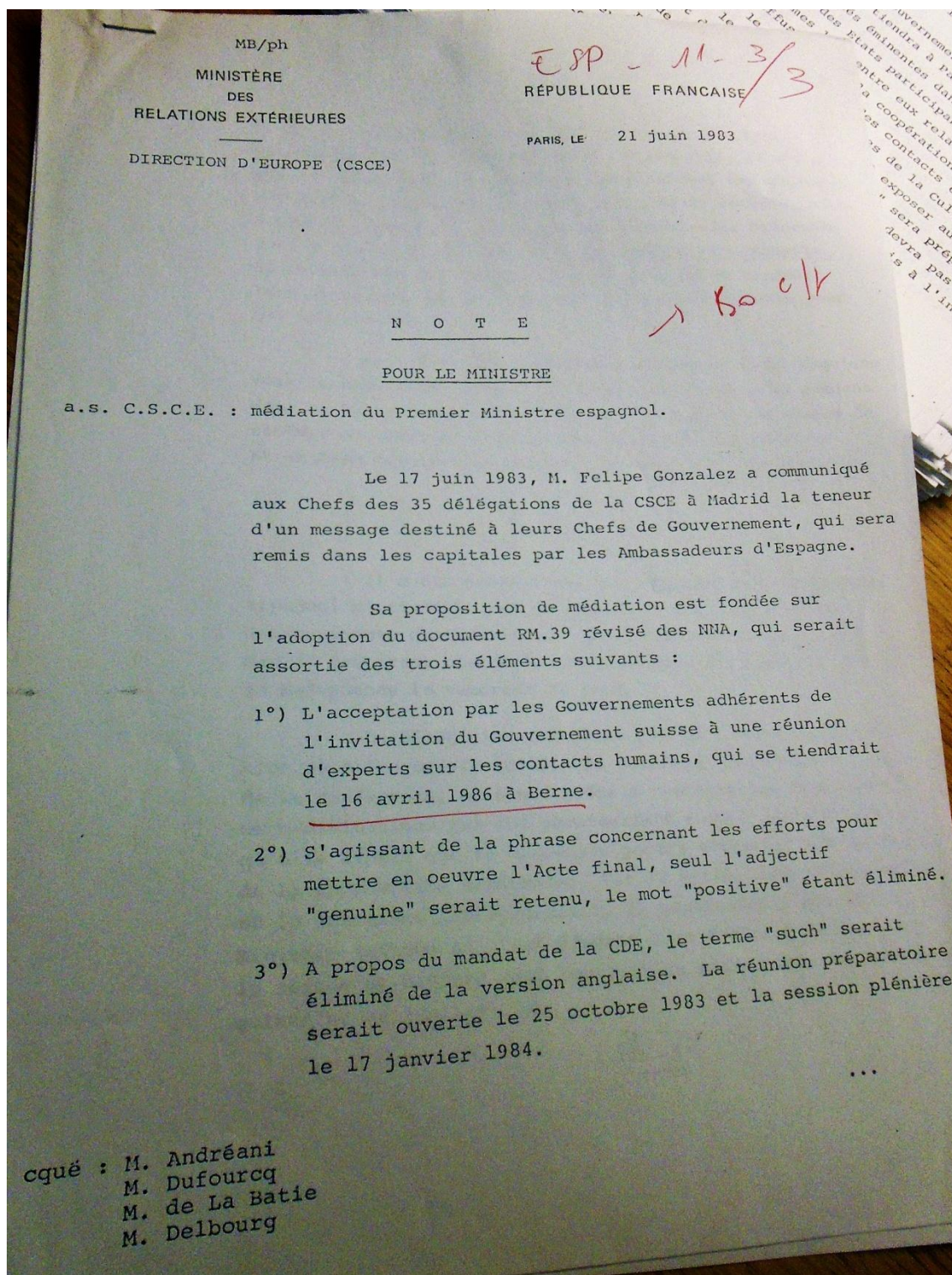
25X1

[Redacted]

25X1

Secret

Documento 5 Nota enviada por la *Direction d'Europe (CSCE)* al ministro de Asuntos Exteriores francés, Claude Cheysson, para informarle sobre la propuesta de mediación de Felipe González, con la que aspiraba a desbloquear la reunión de Madrid (21 de junio de 1983). Fuente: *Centre des Archives Diplomatiques de La Courneuve (CADLC)*.



M. Gonzalez a souligné que ces propositions constituent un tout indissociable. A son avis, il n'y avait plus de place pour de nouvelles négociations, car celles-ci ouvriraient simplement la voie à de nouveaux retards, polémiques et tensions. Aussi son offre était-elle présentée avec l'espoir qu'elle serait acceptée dans son ensemble. Si tel n'était pas le cas, il y aurait lieu de craindre "que la période de juin 1983 ne soit pas encore mûre pour une conclusion".

Pour finir, M. Gonzalez a également suggéré qu'une fois le consensus obtenu, la session soit suspendue pendant deux ou trois semaines, de manière à préparer une séance de clôture au cours de laquelle les Ministres des Affaires Etrangères seraient en mesure d'exposer leurs conclusions.

x

x x

Il a été précisé que le Président du Gouvernement espagnol n'attendait pas de réponse écrite des Chefs de Gouvernements destinataires. Les délégations des Dix à Madrid préparent une déclaration commune qui sera lue par la Présidence le vendredi 24 juin.

La Délégation française pourrait recevoir instruction de faire savoir qu'afin de faciliter une heureuse issue de la conférence, elle est prête à renoncer aux amendements et modifications qui lui paraissent encore souhaitables et qu'elle espère que le consensus pourra s'établir sur la base de la proposition espagnole. Par la suite, dans l'hypothèse où le consensus interviendrait, il conviendrait que le Ministre indique s'il est disposé à se rendre à Madrid pour la séance de clôture (qui pourrait se situer dans le seconde quinzaine de juillet) ./.

B. D.