

España en la OTAN: una relación mediatizada por EEUU

Spain in NATO: A Relationship Interfered with by the US

CARLOTA GARCÍA-ENCINA

Real Instituto Elcano, España

RESUMEN: La OTAN ha sido percibida principalmente como una organización estadounidense y, en consecuencia, con una gran capacidad de influencia en España desde su entrada en la Alianza Atlántica. Se analiza, hasta qué punto se ha cumplido este estereotipo a lo largo de 40 años desde el ingreso de España en la organización, y cómo ésta ha gestionado y lidiado simultáneamente con su membresía atlántica y su relación bilateral con EEUU.

PALABRAS CLAVE: OTAN, EEUU, relación bilateral España-EEUU, relación transatlántica.

ABSTRACT: NATO has been perceived mainly as a US organization and, consequently, with a great capacity of influence in Spain since its entry into the Atlantic Alliance. This article analyzes to what extent this stereotype has been fulfilled over the 40 years since Spain's entry in the organisation and how Spain has simultaneously managed and dealt with its Atlantic membership and its bilateral relationship with the US.

KEYWORDS: NATO, US, bilateral relationship Spain-USA, transatlantic relationship.

Recibido: 08 de marzo de 2022. Aceptado: 19 de abril de 2022.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, No. 1, (2022), pp. 37-51.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.15.3>

INTRODUCCIÓN

EEUU ha sido y sigue siendo el principal soporte estratégico y económico de la Alianza Atlántica. Fue el impulsor de la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1949 y las administraciones estadounidenses han considerado el liderazgo de la OTAN como una piedra angular de su política de seguridad nacional, aportando beneficios que van desde la paz y la estabilidad en Europa hasta el apoyo político y militar de importantes aliados. Es innegable, por lo tanto, su influencia no solo en la organización sino en los aliados, e incluso su mediatización en momentos concretos sobre determinados países o en determinados asuntos.

En el caso de España, la incorporación a la Alianza Atlántica en 1982 implicó que, a partir de ese momento, la relación transatlántica estaría formada por dos patas inesperables: la relación bilateral con EEUU, con quien formalizó la amistad mediante los Acuerdos de Madrid firmados en septiembre de 1953, y la pertenencia a la OTAN. Y con el tiempo habría que unirse una más: la relación entre Washington y la Comunidad Económica Europea (CEE), posteriormente Unión Europea (UE).

Este estudio analiza la interrelación y coexistencia entre la pertenencia de España a la Alianza Atlántica y su relación bilateral con EEUU, ambas como partes inseparables del atlantismo español. Un atlantismo que parte de la premisa de que la seguridad de España (y la del conjunto de Europa), así como la lucha contra el terrorismo, el control de los riesgos en el Mediterráneo y hacer frente a los nuevos retos y amenazas requieren una buena relación con Washington, y que se plasma sobre todo en la pertenencia de España a la OTAN y el uso que las Fuerzas Armadas estadounidenses hacen de las bases de Rota y Morón.

La pregunta de esta investigación es, por lo tanto, saber hasta qué punto una de las dos patas —la relación bilateral con Washington o la membresía atlántica— ha prevalecido sobre la otra, o hasta qué punto una ha condicionado a la otra a lo largo de estos cuarenta años desde que España se convirtió en el miembro decimosexto de la OTAN.

Para ello, se hace un recorrido de este período de España en la Alianza Atlántica y, en paralelo, se recorre el desarrollo de la relación entre Madrid y Washington teniendo en cuenta el contexto cambiante a lo largo de las estas décadas y las políticas de las distintas administraciones tanto estadounidenses como españolas. Para ello, se recurre tanto a fuentes documentales, como a literatura especializada, como diversas entrevistas a figuras clave de la política de defensa conducidas entre febrero y marzo de 2022.

LOS COMIENZOS

La noción que los españoles tenían de la Organización del Tratado del Atlántico Norte cuando España aún no formaba parte de ella era algo lejana. Era un club de democracias y, por lo tanto, asociado a modernidad y progreso, dos elementos que para una gran mayoría de españoles abrían el camino hacia Europa. Quizás ésta era una de las razones por las que, en junio de 1975 y según una encuesta, al 57% de los españoles consideraba que a España le interesaba entrar en la Alianza Atlántica, mientras que sólo un 24% opinaba que no le interesaba (CIS, 1975: 11). En cualquier caso, era una alianza a la que la España franquista no podía acceder por la naturaleza de su régimen.

Tampoco el gobierno de Franco parecía querer acercarse a la OTAN por temor al contagio ideológico y, por lo tanto, a la contaminación liberal que pudiera derivarse de dicha convivencia. No obstante, el entonces régimen subrayaba que no le hacía falta ya

que los acuerdos con EEUU vinculaban de forma indirecta a España con la defensa occidental.¹ De hecho, la fuerza aérea norteamericana estacionada en las bases españolas formaba parte de la fuerza noratlántica. Y, a partir de 1970, con la firma del Convenio de Amistad y Cooperación entre España y EEUU, se dispuso un nuevo sistema de alerta temprana interrelacionado con el sistema de la OTAN y la dependencia de un mismo mando a través del Jefe del Mando Europeo de EEUU, que también era el Comandante Supremo Aliado de la OTAN en Europa. No era tampoco inusual ver cómo los secretarios de Estado de EEUU acudían a Bruselas a las reuniones del Consejo Atlántico y, posteriormente, hacían escala en Madrid para informar sobre los avances y discusiones sostenidos en el Cuartel General de la OTAN.

En un primer momento, por lo tanto, la Alianza Atlántica no se asociaba a EEUU y, como consecuencia, al “antiamericanismo” o la “mala imagen” que existía en algunos sectores españoles. Sirva como ejemplo una carta que envió un grupo de políticos e intelectuales de la oposición española, entre ellos Enrique Múgica, Ramón Rubial y Miguel Ángel Aguilar, a William Rogers, entonces secretario de Estado de EEUU, en mayo de 1970 en la que manifestaban su oposición a la presencia estadounidense en las bases españolas, pero en la que no había mención alguna en contra de la OTAN (Calvo Sotelo, 1990: 128; Miguel Ángel Aguilar, entrevista, 24 de febrero de 2022).

Ese “antiamericanismo” reflejaba una inversión que se había producido en las actitudes de los españoles frente a los estadounidenses tras la firma de los acuerdos de 1953. Los franquistas, herederos de una derecha históricamente antiestadounidense debido a las derrotas de 1898 en Cuba y Filipinas, aparecían ahora como los amigos de EEUU. Por otro lado, los demócratas españoles, cuyos antecesores habían asumido la defensa de los valores políticos que representaba el país americano desde su nacimiento, se convertían en sus duros críticos. La primera inversión se podía explicar por la acción combinada de la propaganda norteamericana, concentrada en captar las élites sociales del franquismo, y la asociación de este país con los valores conservadores y la defensa del orden vigente en España. Existía, por tanto, cierto sentimiento de gratitud por lo que suponía la salvaguarda del régimen, aunque también llevaba aparejado cierto descontento por la escasa contrapartida recibida con los acuerdos. En cuanto al nuevo antiamericanismo de la izquierda, éste se nutría del resentimiento por el apoyo al dictador con los acuerdos que les vinculaban y protestaban por la presencia estadounidense en las bases españolas. También había una crítica antimperialista y anticapitalista marcada en parte por las protestas contra la intervención militar en Vietnam, que había dado lugar a una ola internacional de antiamericanismo que inevitablemente también llegaba a España.

Con el final del régimen franquista comienza a cambiar la percepción de la Alianza Atlántica en España. En enero de 1976, la cifra de los que creían que a España le interesaba ingresar disminuyó del 57% —apenas siete meses antes— al 40%, mientras que también disminuyó los que oponían, pasando del 24% al 17%. Por el contrario, aquellos que no manifiestan su opinión pasaron de ser el 19% en junio de 1975 a alcanzar el 43% en enero de 1976 (CIS, 1983: 188). Descendía, por lo tanto, de forma dramática la proporción de entrevistados que no manifestaban su opinión de permanecer dentro o fuera de la OTAN, seguramente por las enormes dudas sobre el giro político que pudiera producirse en España. Pero, además, se acababan de firmar unos nuevos acuerdos con

¹ El 26 de septiembre de 1953 España aceptó el texto de los acuerdos con EEUU, rompiendo con el aislamiento y permitiéndole acercarse a otros sistemas, como la OTAN, y de paso recibir ayuda militar y económica.

EEUU, en los que aparecía por primera vez la palabra OTAN,² enmarcándose, por lo tanto, esa relación bilateral en el contexto de la Alianza (Powell, 2011: 206). Y la imagen de EEUU no mejoraba. Si pocos meses antes del final de Franco un 36% de españoles pensaba que España debería pedirles a los estadounidenses que abandonaran definitivamente las bases, a principios de 1976 un 31,5% pensaba que las bases benefician a Washington, mientras que solo un 25,5% creía que beneficiaba a los dos (CIS, 1975: 10).

Aquel mismo año, 1976, comenzaron las marchas desde Madrid hasta Torrejón, organizadas por los partidos de izquierda bajo el lema “bases fuera”, embrión de lo que más adelante sería el eslogan “OTAN no, bases fuera” con el que se opondrían a la permanencia de España en la Alianza Atlántica de cara al referéndum de 1986.

La OTAN apareció por primera vez en el ámbito político español y de forma oficial en 1977, en los textos constituyentes y electorales del partido de Unión de Centro Democrático (UCD) en el que se afirmaba el apoyo a un ingreso español a dicha organización (Calvo Sotelo, 1990: 131), aunque posteriormente el gobierno de Adolfo Suárez se mostraría más ambiguo, dando la impresión de apostar por una política más neutralista, muy relacionada con el Tercer Mundo y con los No Alineados.

A pesar de ello, había comenzado una campaña gubernamental para convencer al país de las ventajas de la OTAN y otra paralela contraria al ingreso. En esta segunda formaban los partidos de izquierdas y sus sindicatos, destacando la figura del secretario general del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Felipe González, un europeísta convencido cuyo anti-atlantismo le vino más tarde (Miguel Ángel Aguilar, entrevista, 24 de febrero de 2022). Fue en mayo de 1979, en el vigésimo octavo congreso del PSOE, en el que se opuso al ingreso de España en la OTAN, o a “cualquier otro pacto u organización militar basado en la hegemonía, así como a la concesión o utilización de nuevas bases o instalaciones militares a potencias extranjeras” (PSOE, 1979: Resolución política bis-2).

Paralelamente a estas campañas, el viejo continente se estaba convirtiendo en el teatro de un posible conflicto nuclear y España era el único peón que aún quedaba suelto. El Kremlin había comenzado a instalar misiles atómicos SS-20 en Europa del Este y la OTAN reaccionó anunciando el despliegue en el oeste de más de 500 *Pershing II* y *Cruise*, que serían finalmente instalados cuatro años más tarde en Alemania occidental, Italia, Gran Bretaña, Holanda y Bélgica.

Con esta tensión en Europa, y con la campaña en España en contra del ingreso a la organización atlántica, comienza la caída del respaldo a una posible incorporación del país en la OTAN (CIS, 1983: 188). Se había, por tanto, empezado a construir una oposición contra la Alianza para, pocos años después, tener que volver a deshacerla (Miguel Ángel Aguilar, entrevista, 24 de febrero de 2022). Y para ello se identificó a la OTAN con la hegemonía estadounidense. La opinión pública española había visto cómo llegada de los estadounidenses en la década de los cincuenta había traído cierta mejora económica pero poca apertura política, a lo que había que sumar el accidente de Palomares en 1968, que sensibilizó a la opinión pública ante los riesgos que España asumía como consecuencia de los acuerdos bilaterales, percibidos como mayores que la proporción de seguridad que podía suponer la presencia militar estadounidense (Niño,

² Según los nuevos acuerdos, el artículo V dice: “Con el fin de obtener el máximo de eficacia en la cooperación para la defensa de Occidente, el Consejo Hispano-Norteamericano tendrá como uno de sus objetivos fundamentales el lograr el desarrollo de la adecuada coordinación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte”, con menciones en varias ocasiones a la “seguridad de las zonas del Atlántico Norte”

2015: 221). Y, ya en la transición, se pensaba que la suerte de la democracia española poco importaba a Washington.

Desde entonces, la confusión a la hora de diferenciar las relaciones bilaterales entre España y EEUU de las que se producen dentro de la OTAN ha sido una constante. Pero se sumaba una pata más: Europa. A principios de los ochenta, nueve de los quince miembros de la OTAN integraban también la Comunidad Económica Europea (CEE), lo que parecía condicionar la política exterior española estableciendo un vínculo necesario entre el ingreso en la alianza político-militar y la asociación a las instituciones de cooperación económica en Europa (Calvo Sotelo, 1990: 125-126). El entonces ministro de Exteriores español, Marcelino Oreja, en una entrevista en *El País*, afirmó que España debía entrar rápidamente en la OTAN, pero que su adhesión debería estar ligada a la buena marcha de las negociaciones para la entrada en el mercado común. Le costó el puesto. Entonces, ya se había producido la primera marcha a Torrejón contra la OTAN bajo la consigna "OTAN no, bases fuera" con gritos tan fuertes como débil era en ese momento la UCD. La situación cambió tras el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 y el relevo en la presidencia del Gobierno de Suárez por Calvo Sotelo, que pocos días antes, en su discurso de investidura, se comprometió de nuevo al ingreso de España en la OTAN, afirmando que, como consecuencia, la relación bilateral con EEUU debería considerarse también desde una perspectiva nueva.

El nuevo Gobierno obtuvo del Consejo de Estado el respaldo a su estrategia para lograr del Parlamento la autorización para adherirse al Tratado del Atlántico Norte por mayoría simple. En los plenos del Congreso de octubre de 1981,³ en los debates sobre la adhesión, el Gobierno Calvo Sotelo afirmaba, ante las acusaciones de la izquierda de un mayor alineamiento con EEUU de Reagan, que sería la culminación de su política europea y no una culminación de las relaciones bilaterales con Washington. Aseguraba, además, que la Alianza supondría una relación equilibrada con EEUU dentro de un régimen multilateral, sustituyendo de manera ventajosa a la relación asimétrica que se deducía de los acuerdos bilaterales. Unos acuerdos cuya renovación se estaba negociando y que, según el presidente del gobierno, confiaba en que se obtendría mejoras sustantivas para el sistema defensivo español (Congreso de los diputados, 1981b: 11342). Así, los partidarios de la integración sostenían que ésta sustituiría los acuerdos con EEUU y la dependencia de España de la superpotencia disminuiría al poder arroparse en los otros miembros de la OTAN. Los que se oponían a la entrada afirmaban que la dependencia con EEUU se duplicaría con ella. En octubre de 1981, *El País* publicó un sondeo según el cual sólo un 18% de la población se declaraba a favor de entrar en la OTAN, mientras que el 52% se declaraba abiertamente en contra (*El País*, 1981).

El ingreso

El bautismo de España en la Alianza Atlántica sucede el 30 de mayo de 1982, tras recibir en la víspera la invitación oficial de los restantes países miembros que aún quedaba pendiente de recibir, convirtiéndose en el miembro número 16. Se abrían entonces las conversaciones sobre la modalidad de participación, que quedarían congeladas ante las elecciones generales de 1982. Tras el triunfo del PSOE, se abrió un periodo de reflexión que culminaría con el Decálogo de 1984 que exponía la posición del gobierno sobre la defensa nacional y las relaciones con EEUU y la Alianza Atlántica. El Decálogo preveía

³ El 29 de octubre, el Congreso de los Diputados votaban por 186 votos a favor y 146 en contra, la propuesta gubernamental de iniciar los trámites de la adhesión de España a la Alianza Atlántica, quedando rechazadas las propuestas de la oposición de someter la adhesión a un referéndum.

la permanencia en la OTAN, sin que fuera necesaria la integración en la estructura militar; se preveía además mantener la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español; y se buscaría la disminución progresiva de la presencia en España de las fuerzas armadas estadounidenses. González había conectado la reducción de tropas estadounidenses para recomendar un voto, en un futuro referéndum, para que España se mantuviera en la OTAN. El problema residía en que la campaña anti-OTAN sostenida en los años previos había calado muy hondo.

Fue precisamente unos meses después de las elecciones de 1982 cuando Felipe González empezó a dar muestras de un nuevo atlantismo. Expresó su acuerdo con el despliegue de los euromisiles, un gesto que le agradeció Ronald Reagan en la visita del presidente español a Washington. Poco antes, en marzo de 1983, había visitado la República Federal de Alemania, recibiendo un claro mensaje del entonces canciller Helmut Kohl: “quédense ustedes en la OTAN y les ayudaremos a participar en la CEE” (Rupérez, 1999: iv). Eran varios los países aliados que vinculaban la permanencia de España en la OTAN y el ingreso en la CEE. En 1985, el entonces secretario de Estado de Defensa, Eduardo Serra, recibió la noticia de que Francia vetaba la entrada de España en la CEE y se puso en contacto con los estadounidenses diciéndoles “Si queréis que entremos en la OTAN, y España no entra en la Comunidad Europea, yo mismo, que soy partidario de la OTAN, me pongo en contra”. Poco después, Francia afirmó que no vetaría nunca la entrada de su vecino. Y la conclusión que aprendió España fue que, para que te aprecien en Europa, te tienen que apreciar en EEUU (Eduardo Serra, entrevista, 28 de febrero de 2022). Y de nuevo, las tres patas conectadas.

El presidente González prometió que el referéndum sobre la OTAN se celebraría antes de febrero de 1986, especulando con la suposición de que antes ya estaría España dentro de la CEE. Había calculado bien. El 12 de junio de 1985, España firmó el tratado de adhesión a la Comunidad Económica Europea y el primero de enero de 1986 se producía el ingreso efectivo. Se convocaba el referéndum para el 12 de marzo y las encuestas acercaban ya el número de los partidarios al de los que se oponían.

En 1985 hubo un nuevo episodio de intento de instrumentalización del Pacto Atlántico, aunque con poco impacto. Ante las crecientes fricciones entre la Administración Reagan y los gobiernos europeos sobre la política de Washington hacia América Central, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán —convencido anti-atlantista— advirtió a Washington de que cualquier intervención militar directa de EEUU en Centroamérica podría provocar que el gobierno español abandonara la Alianza Atlántica. Según Morán, el resultado sería un “fortalecimiento del neutralismo y de los movimientos pacifistas hasta el punto de poner en peligro la participación en la OTAN de algunos de sus miembros, es especial España” (Nelson, 1985).

Lo que ocurrió el 12 de marzo de 1986 es bien sabido. Ganó el sí, con el 52,53% de los votos emitidos y perdió el no, con el 38,84%. La abstención, un 40,27% del censo, constituyó la clara respuesta al desconcierto despertado por la arbitraria manipulación del asunto. Y de nuevo, la vinculación entre la relación bilateral con EEUU y la OTAN. La conclusión del proceso político España-Alianza Atlántica, con la aprobación del “modelo español” de participación de España en la Alianza en 1988 coincide temporalmente con la firma del nuevo Convenio de Defensa con EEUU. Dicho convenio cumplía con las promesas establecidas en el referéndum sobre la permanencia de España en la Alianza, al establecer una reducción del personal civil y militar norteamericano. El texto ya no obedecía a la lógica “bases por ayuda” (Powell, 2011: 133) ni contemplaba la cooperación en otros ámbitos fuera de la defensa, basándose, por tanto, únicamente en los intereses de

defensa mutua, al insertar el Convenio de Defensa en la pertenencia de España y de EEUU a la Alianza Atlántica.

UNA NUEVA ETAPA: EL MIEMBRO DECIMOSEXTO

Con la celebración del referéndum de 1986 se da por concluida la transición exterior para España. Tras los nuevos acuerdos de 1988 con Washington y la aceptación del modelo español, las relaciones con EEUU entraron en una fase de estabilidad que permitió al gobierno socialista desarrollar un buen entendimiento con los estadounidenses tanto con la Administración Reagan —una buena muestra fue la conferencia de paz del 1991 en Madrid— como con la Administración Clinton a partir de 1992.

La membresía europea y atlántica podía llevar a pensar a una reducción de la importancia de los vínculos con EEUU —que se haría a través de la CEE y la OTAN— tal y cómo argumentaban los que estuvieron a favor de la entrada en la Alianza. Pero era pronto para una España con aún limitadas capacidades, fuera de la estructura militar integrada y recién llegada, y con un EEUU hegemónico, con un indiscutible control de la OTAN y un gran peso en el ámbito multilateral. Y ocurrió todo lo contrario: la relación estratégica se intensificó pues, con el colapso de la Unión Soviética, el foco de atención y de tensión pasó a la amplia zona que va desde el norte de África hasta Asia central. España estaba ahora más cerca de la línea de confrontación mientras que durante la Guerra Fría se encontraba en la retaguardia.

Fue a través de EEUU como España participó mayoritariamente en la defensa occidental. Durante la Primera Guerra del Golfo, España facilitó la utilización de las bases de Rota y Morón para las operaciones aéreas estadounidenses,⁴ confirmando su deseo de apoyar la política de EEUU y de Naciones Unidas, enviando unidades navales en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO)⁵ para participar en el embargo impuesto por el Consejo de Seguridad de la ONU. Más adelante, España participará en 1992 en la operación de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, que a partir de diciembre de 1995 operará bajo mandato de la OTAN, y que se convertirá en la primera misión aliada de España en el exterior con despliegue de contingentes operativos. Madrid se había convertido en un socio fiable y predecible, y las relaciones con Washington comenzaban a trascender el ámbito político y militar (Caño, 1995). El apoyo a Javier Solana como candidato a secretario general de la OTAN en 1995 no solo fue una muestra de esta buena sintonía, sino que ponía de manifiesto la evolución de la izquierda española y su mayor pragmatismo con respecto a la Alianza Atlántica y a EEUU.

Un nuevo gobierno español, tras las elecciones de marzo 1996, heredaba una estrecha relación transatlántica: con presencia estadounidense en las bases de Rota y Morón y su uso incluso en conflictos ajenos a la seguridad europea; con España miembro de la OTAN, pero sin formar parte de la estructura militar; y con un secretario general de dicha organización español. Siendo jefe de la oposición, José María Aznar ya había asegurado a Bill Clinton en un breve encuentro su deseo de que las relaciones entre ambos lados del Atlántico fueran más intensas, tanto con EEUU como con la Alianza Atlántica, y ahora como presidente subrayaba “la solidaridad profunda entre ambas orillas del Atlántico y la existencia de unos intereses comunes permanentes”.⁶

⁴ Una tercera parte de las operaciones aéreas de EEUU despegaron de las bases españolas, en total unos 20.000 vuelos de ida y vuelta y 294 operaciones de bombarderos B-52.

⁵ España ingresó en la Unión Europea Occidental el 14 de noviembre de 1988

⁶ Ver discurso de investidura de José María Aznar, en el Congreso de los Diputados, el 3 de mayo de 1996.

MIEMBRO PLENO

La anomalía de no estar en la estructura militar de la OTAN, puesta en evidencia en la participación de España en Bosnia, se quiso solucionar solicitando en 1996 la incorporación total en la Alianza Atlántica tras la aprobación en el Parlamento español,⁷ que se produciría de forma oficial el 1 de enero de 1999. Había que aprovechar que la OTAN había iniciado en 1994 una revisión de sus estructuras y procedimientos tras un nuevo Concepto Estratégico en 1991, en el que pasó de la respuesta flexible a la defensa colectiva, al diálogo y a la cooperación con los antiguos miembros del Pacto de Varsovia. El gobierno de Aznar quería aprovechar la renovación de la Alianza Atlántica para aumentar su peso en la misma, “no aspirando a estar sino a dirigir o codirigir”, y transmitir a EEUU la idea de que “España era un valor seguro y en alza” y, por lo tanto, respondiendo a la solicitud hecha por Clinton de que España asumiera un mayor liderazgo dentro de la OTAN (Ramírez, 1997).

La cumbre de la Alianza Atlántica de 1997 se celebró en Madrid, con dos finalidades claras para el gobierno español: ganar peso dentro de la Alianza y demostrar a EEUU que era un socio fiable con el que se podía contar. Fue precisamente en 1997 cuando se registró una aceptación mayoritaria de la OTAN entre los españoles, tras haber ido ganado terreno los partidarios de la permanencia después de estar igualados en 1991 (Camacho & Campo, 2003: 105). La idea de que para ser apreciado en Europa tienes que ser apreciado en EEUU, tal y cómo aprendió España a mediados de los ochenta, fue el camino que escogió Aznar y que inició con Bill Clinton y mantuvo con George W. Bush. EEUU, por su parte, agradecía la posición de España como “mediador” en el pulso permanente que mantenía con Francia en la OTAN. Por ejemplo, con la creación del llamado Consejo de Asociación Atlántica, que EEUU quería impulsar para contentar a los países del Este que no fueran a entrar en la Alianza Atlántica y que París no veía claro. Madrid también apoyó mantener el mando regional mediterráneo en la nueva estructura militar en manos de estadounidenses, mientras Francia pedía que el mando fuese europeo como condición para integrarse totalmente en la OTAN. España volvió a demostrar poco después que era uno de los aliados más cercano a EEUU con la participación española en la intervención militar aliada en Kosovo.

Pero Kosovo puso en evidencia la disparidad militar entre los estadounidenses y sus aliados europeos, donde la estrategia y la conducción de la guerra quedaban en manos de los norteamericanos. Desde hacía tiempo era evidente que la Alianza necesitaba un nuevo impulso. Su cohesión se había ido deteriorando poco a poco debido al resentimiento: el norteamericano, porque pagaba la parte más importante de la defensa de la OTAN y el europeo, porque EEUU llevaban la batuta. Tras Kosovo, se acrecentó una división política entre los europeos, algunos de los cuales preferían la supeditación militar a EEUU que un mayor gasto en defensa, una fractura entre el mundo anglosajón —en el que se incluía el gobierno de Aznar— y el continental liderado por Alemania y Francia. Todo esto quedará aún más que patente a partir del 11 de septiembre de 2001.

España fue escogida como primera parada del primer viaje del nuevo presidente George W. Bush a Europa en la primavera de 2001. Entre las razones para escoger a España estaba que la administración estadounidense le consideraba un país europeo

⁷ El 14 de noviembre de 1996 el Congreso de los Diputados aprobó, con un 91,5% de los votos a favor, la autorización para que el gobierno negociase el ingreso de España en la nueva Estructura de Mandos de la OTAN, siempre que esta estructura fuera realmente nueva, que España accediera a los puestos de responsabilidad que le correspondía por su contribución militar y peso político, y que no obligara a compromisos adicionales respecto a los que ya asumidos anteriormente en términos de autorización otorgada en su día por las Cortes.

emergente y EEUU buscaba enfocar sus relaciones con la UE de manera más amplia y diversificada, y no sistemáticamente a través de Francia, Reino Unido y Alemania (Rupérez, 2011: 66). Conectaba además con los deseos del gobierno español de ahondar en las relaciones con EEUU. Y España le devolvió el detalle, siendo Aznar el primer líder europeo que apoyó los planes de construir un sistema de defensa contra misiles balísticos que generaba rechazo entre los europeos. España, además, ya estaba plenamente incorporada en la estructura militar de la Alianza y se alineaba con un atlantismo que potenciaba las capacidades defensivas de sus socios, al mismo tiempo que se reforzaba la posición europea en su seno.

Pocos meses después tendrían lugar los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, que llevaron al gobierno español a estrechar aún más la relación bilateral y a alinearse con su política internacional. Si bien el atlantismo de Aznar no surgió como contrapeso de la vocación europeo, a partir de ese momento, se primaría el atlantismo, y dentro de él, la relación con EEUU.

NUEVO SIGLO

La lucha contra el terrorismo, participando militarmente en Afganistán en la operación “Libertad Duradera”, proporcionó una ocasión más para demostrar la adhesión incondicional a EEUU. Sin embargo, Afganistán debilitó la otra parte del atlantismo español, es decir, la Alianza Atlántica. A pesar de haber incorporado entre sus misiones la lucha contra el terrorismo global y haber activado, como consecuencia de los ataques terroristas sobre EEUU, los compromisos establecidos por el artículo 5 del Tratado de Washington, la realidad es que la OTAN se metió en un callejón sin salida en el que la retórica intentaba esconder su marginación efectiva en la operación en Afganistán en los comienzos. La contribución militar de la OTAN no sólo fue simbólica, sino que EEUU habían dado muestras de preferir negociar cualquier posible contribución de forma bilateral con sus aliados, y eligiendo lo que le era más relevante de entre las ofertas. Obrando así, Washington mantenía el control total sobre las operaciones, pero creaba un grave problema de credibilidad para la Alianza Atlántica: su miembro principal ya no la considera esencial a la hora de llevar a cabo sus operaciones militares de envergadura.

Pero fue la guerra de Irak en 2003, con la división de los aliados europeos respecto a la decisión de EEUU de intervenir y el posicionamiento incondicional de España con Washington, la confirmación plena del atlantismo de Aznar, así como de una OTAN en un momento comprometido. Además, la politización de la relación con EEUU en España dejaba en un segundo plano nuestro papel en la Alianza Atlántica, donde había comenzado un proceso de consolidación tras haberse incorporado a la estructura militar integrada, y con un 63,2% de los españoles que aprobaban la permanencia de España en la organización atlántica (Camacho y Campo, 2003: 104).

Rodríguez Zapatero llegó a La Moncloa rompiendo radicalmente con el atlantismo de José María Aznar tras las elecciones de 2004 y anunciando la vuelta al corazón de Europa para recuperar el peso perdido, también con los aliados europeos. El nuevo presidente había adquirido cierta fama de antinorteamericano al negarse a saludar el paso de la bandera de EEUU en el desfile militar del 12 de octubre del 2003. Además, la retirada de las tropas españolas de Irak por parte del nuevo gobierno para cumplir con un compromiso electoral molestó a Washington por la manera en la que se hizo, interpretándose como una muestra de debilidad tras los atentados ocurridos en Madrid ese mismo año.

La cuestión transatlántica era un camino que se había empezado a trazar en los noventa frente al que no existía alternativa realista, y EEUU era parte indispensable de ella junto con la OTAN. Por ello, a pesar de la tirantez que mostraban los medios de comunicación, de puertas hacia adentro el nuevo gobierno español deseaba normalizar la relación con Washington y, al mismo tiempo, desarrollarla de forma más equilibrada sobre la base de la igualdad, la lealtad y el respeto mutuo. Y así se lo hicieron saber a la contraparte norteamericana desde los primeros momentos, para demostrar que la relación seguía siendo un pilar fundamental.

La oposición a la excesiva militarización de la relación con EEUU había sido una constante sobre todo en la narrativa de la izquierda española. Paradójicamente, el nuevo gobierno español utilizó la relación en materia de defensa para allanar y calmar la relación en esos primeros momentos, haciendo hincapié en la fortaleza de la relación entre las fuerzas militares y en el valor de las bases de Rota y Morón para la proyección de fuerzas de EEUU. Así, se mantuvieron sin ninguna cortapisa las autorizaciones para que las fuerzas norteamericanas se movieran desde y hacia Irak y Afganistán, y se amplió inmediatamente la participación española en la ISAF. España continuó con los gestos hacia EEUU y, tras una nueva petición de Washington, aceptó liderar un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) en Qala-i-Naw y una Base Avanzada de Apoyo (FSB) en Herat,⁸ asumiendo mayores niveles de responsabilidad y compromiso como parte de la ISAF. También comenzó su participación en la formación de las fuerzas de seguridad iraquíes, dentro de la Misión de Adiestramiento de la OTAN en Irak (NTM-I). Transcurridos dos años, las relaciones se estabilizaron. Washington, no obstante, seguía pidiendo que España levantara los *caveats* en sus despliegues en misiones OTAN y, más adelante, no apoyaría la candidatura del general Félix Sanz Roldán, jefe del Estado Mayor de la Defensa, a la presidencia del Comité Militar de la OTAN.

Fue durante esta época donde se asistió a la mayor mediatización de EEUU: se incrementó el compromiso en Afganistán, se involucró en el adiestramiento de las tropas iraquíes y se eliminaron los *caveats* en los despliegues aliados hasta dejar solo uno, todo ello a petición de EEUU. Además, España participó en la ayuda que proporcionó OTAN tras el terremoto en Pakistán en 2005, en la misión de policía aérea de la OTAN en el Báltico, en la operación *Active Endeavor* en el Mediterráneo, y España, sobre todo la Armada, siguió apostando por el equipamiento estadounidense, escogiendo los sistemas de combate de EEUU para sus fragatas F-100 y sus submarinos S-80. España se había convertido en un excelente socio en el ámbito de la Defensa con el que EEUU gozaba de sólidas relaciones militares que se basaban, principalmente, en la cooperación dentro de OTAN. Pero hubo un episodio que decepcionó profundamente a EEUU: Kosovo. El anuncio de la retirada del contingente español destinado en Fuerza Internacional de Seguridad para Kosovo (KFOR), sin previa consulta con el comandante supremo aliado (SACEUR) —máximo responsable militar de la Alianza y de las Fuerzas de EEUU en Europa— y con el comandante en jefe de la KFOR, provocó una airada protesta del gobierno de EEUU. España, por su parte, dijo que se había comprometido a estar un año más tras la declaración de independencia, y que la retirada la hacía protegiendo los intereses de la Alianza. Luego, las aguas se calmaron. Kosovo pasó a ser un ejemplo de la cercanía de EEUU y España y su colaboración dentro de OTAN a un importante elemento de fricción.

⁸ La decisión que contó con el apoyo del Parlamento español, como se puso de manifiesto en la sesión del 21 de febrero de 2005 en la Comisión de Defensa del Congreso.

Fue también el gobierno de Rodríguez Zapatero quien incorporó a España en el sistema de defensa antimisiles de la OTAN, a través de la aportación nacional de EEUU a dicho proyecto, permitiendo el despliegue de 4 destructores *Aegis* en la base naval de Rota y de hasta 1.400 militares y civiles estadounidenses. Se criticó que la negociación estuviera rodeada de secretismo, cuyo resultado no se intuía en la Estrategia Española de Seguridad que se publicó en junio de 2011 (Gobierno de España, 2011: 65).⁹ Un giro del presidente Zapatero que sorprendió mucho, pero donde pesó principalmente la crisis económica que azotaba España y los beneficios económicos que dicho acuerdo traería a la bahía de Cádiz.¹⁰ Aunque Rota continuaba siendo un importante *hub* las fuerzas áreas norteamericanas en Europa, EEUU deliberaba desde 2006 la posibilidad de recortar costes en Morón, eliminando cientos de puestos de trabajo; una idea que se acentuó en 2009, aunque los norteamericanos eran conscientes de que una decisión así sería un varapalo para el gobierno inmerso en una crisis económica y con unas altas cifras de desempleo (WikiLeaks, 2009). España y Rota pasaban ahora a ser no solo un punto de apoyo logístico y tránsito para las tropas estadounidenses en Irak o Afganistán, sino a albergar una de las unidades más potentes y avanzadas de la Marina de EEUU. España trataba así de consolidarse como un socio leal y fiable de la OTAN y de EEUU.

CONSOLIDACIÓN

Fue el gobierno de Mariano Rajoy quien rubricó, en la sede de la OTAN en Bruselas, la participación en el sistema antimisiles, lo que obligaría también a modificar el “Convenio sobre cooperación para la Defensa” entre España y EEUU. Sin embargo, el principal dilema al que se debía enfrentar el gobierno de Rajoy era el de conciliar sus compromisos internacionales, muy valorados por la OTAN y por EEUU, con la necesidad de recortar el coste de las misiones dada la situación de la economía española. Y el gobierno decidió hacer política exterior con la Defensa, reduciendo el tamaño de los contingentes, pero continuando con todos los compromisos, una política que a día de hoy se mantiene. Se entendió que el compromiso militar era un elemento clave para la credibilidad de un país. Y, así, se aceptó desplegar una batería *Patriot* a Turquía, a petición del secretario general de la organización y del secretario de defensa estadounidense, cuando ningún aliado parecía dispuesto a ello. Un compromiso que pesaría más adelante cuando el español Alejandro Alvargonzález fuera nombrado número 3 en OTAN en 2016 (Pedro Morenés, entrevista, 1 de marzo de 2022), y un gesto que aún hoy EEUU sigue reconociendo a España.

La cooperación entre Madrid y Washington en materia de seguridad y defensa “nunca fue tan fuerte” (White House, 2014), como afirmaron los presidentes Obama y Rajoy en enero de 2014, en un viaje que supuso un espaldarazo de la administración estadounidense no solo a reformas económicas impulsadas por el gobierno español, sino un apoyo a la

⁹ En la EES solo se menciona la defensa antimisiles una vez: “La participación de España en el programa de defensa antimisiles de la OTAN constituye una adecuada medida de respaldo a los esfuerzos que se vienen realizando contra la proliferación de vectores de lanzamiento de armas de destrucción masiva. La proliferación de misiles balísticos representa una creciente amenaza a los Estados miembros de la alianza, por lo que es necesario una capacidad de defensa colectiva adecuada. Con el objetivo de extender la protección del sistema a la población, el territorio y las Fuerzas armadas de todos los países europeos de la alianza, España participará en la configuración de dicho programa para su extensión más allá de las tropas desplegadas y se acogerá a sus beneficios”.

¹⁰ Entonces, el impacto económico se cifró en 50 millones de euros y la creación de 150 empleos directos. Además, esperaba incluir un contrato de cuatro años para la empresa pública Navantia para el mantenimiento y reparación de los destructores, por valor de 8,5 millones de euros al año y que EEUU invirtiera en la base naval entre 3 y 6 millones en nuevas infraestructuras.

cooperación y a la relación transatlántica. España era un miembro comprometido y respetado Alianza, y con mayor peso. Éste no rechazaba nunca la participación en cualquier operación, aunque fuera modesta. Por ello era posible considerar a España, en términos estrictos de poder militar, como el séptimo país de la Alianza. Sin embargo, si se utilizaban los ratios económicos, la situación cambiaba. Y esta era quizás una de las razones por las que algunas de las propuestas de España para ocupar determinados puestos en OTAN no siempre fueron tenidas en cuenta. Por ello, el gobierno de Rajoy y la entonces ministra de Defensa, María Dolores de Cospedal, dispusieron un plan para tratar de hacer valer el peso de España en la OTAN y, al mismo tiempo, tratar de afianzarlo aún más (Alejandro, 2022: 196-198). Se hizo una apuesta fuerte por la Alianza Atlántica.

En EEUU, mientras, llegaba a la Casa Blanca una nueva Administración y un presidente, Donald Trump, que generaba muchas dudas en toda Europa y, en particular, en OTAN. Había cuestionado abiertamente el antiguo apoyo de EEUU a la OTAN, argumentando, entre otras cosas, que la organización era un "mal negocio" para Washington. Aunque anteriores presidentes criticaron la dinámica de reparto de cargas dentro de la OTAN, ninguno lo hizo de forma tan estridente y pública como el presidente Trump. Sus críticas contribuyeron a aumentar las tensiones políticas entre EEUU y Europa, lo que llevó a algunos aliados a cuestionar el compromiso de su Administración con la OTAN y a criticar su percibido enfoque unilateral en cuestiones de política exterior. La actitud poco constructiva de la Administración Trump hacia los cauces multilaterales y su apuesta exclusiva por las relaciones bilaterales podrían haber tenido la virtud de, al menos, haber obligado a España a poner en valor todo el potencial de una relación bilateral ya consolidada. Pero la llegada de un nuevo gobierno a España, con poca sintonía política con el gobierno de Washington, hizo que se protegiera de la Administración estadounidense llevando, de forma creciente, la relación hacia los cauces multilaterales, es decir, la OTAN, obviando el hecho de que un fuerte vínculo bilateral con EEUU supone también un baluarte a la hora de asegurar que las relaciones en OTAN avancen en consonancia con los intereses de España y que, además, la vía bilateral sigue siendo imprescindible para abordar desafíos no cubiertos o no priorizados en los ámbitos multilaterales. Ambas, tanto el cauce multilateral como el bilateral, siguen siendo las dos patas imprescindibles e interconectadas de la relación transatlántica (García Encina y Simón, 2021).

EEUU, a pesar de que en él convive su liderazgo en la defensa aliada y su deseo de centrarse en los problemas de política doméstica, sigue siendo el único actor democrático verdaderamente global y, por lo tanto, el liderazgo de Washington, en ese aspecto, sigue siendo hoy irremplazable. Por ello, tras cuatro años de Administración Trump y una pandemia que paralizó el mundo, muchos aliados acogieron con satisfacción la promesa del presidente Joe Biden, tras llegar a la Casa Blanca, de renovar el apoyo de EEUU a la OTAN y de dar prioridad a las consultas y la cooperación con los aliados, representando una oportunidad única para abrir un nuevo capítulo en las relaciones entre Europa y EEUU. Y se ha visto más que nunca con la guerra de Ucrania.

España por su parte, vuelve a apostar por la relación bilateral con EEUU para fortalecer su papel como aliado de OTAN ya consolidado. Participó en la operación de evacuación en Kabul y está firmemente comprometida con los planes de respuesta aprobados por la OTAN tras la invasión rusa de Ucrania. La Cumbre de Madrid será, sin duda, una muestra palpable del compromiso de España con la OTAN, tras cuatro décadas en las que se ha convertido en un aliado políticamente fiable y militarmente comprometido, y con su aliado estadounidense. Una consolidación como aliado que queda bien reflejado en una reciente encuesta. En ella, una gran mayoría de los españoles (80%) está a favor de la

permanencia de España en la OTAN, una mayoría muy superior a la obtenida hace casi cuarenta años en el referéndum de 1986 (Real Instituto Elcano, 2022).

CONCLUSIONES

A lo largo de estos cuarenta años de pertenencia a la Alianza Atlántica, ha habido ocasiones en las que ha pesado más la relación bilateral con EEUU que su actividad dentro de la OTAN; en otras, el gobierno español ha querido congraciarse al amigo americano a través de la OTAN; y en circunstancias determinadas, se ha buscado mayor independencia de la administración estadounidense del momento para centrarse en la OTAN y en el ámbito europeo. Y de trasfondo, la trayectoria de España dentro de la Alianza, desde su adhesión, en 1982, hasta su incorporación en la estructura militar integrada, en 1999. Con ella comenzó realmente su camino hacia la consolidación como aliado responsable y leal, aumentando su reputación y su credibilidad, tanto dentro de la OTAN como para su aliado estadounidense.

Por otro lado, desde su incorporación plena y, por lo tanto, desde que una parte de su autonomía en cuestiones militares comenzó a compartirse con los demás Estados miembros de la OTAN, muchos de los problemas surgidos en las relaciones hispano-estadounidenses empezaron a ser de naturaleza cada vez más multilateral, lo cual también podría ser cierto de sus posibles soluciones. Por ello, la tónica ha sido la tendencia a que primara la pertenencia a la Alianza Atlántica sobre la relación exclusivamente bilateral con EEUU, con la excepción del gobierno de Aznar. Una muestra palpable es que los desarrollos dentro de la OTAN han requerido una adaptación constante de la relación bilateral. Una relación que, además, ha crecido en intensidad, pasando de lo puramente militar en los comienzos se ha ampliado a otros ámbitos de cooperación, desde los intercambios culturales y educativos, los flujos económicos, la lucha contra el terrorismo, la cooperación en inteligencia y la seguridad energética, entre otros. Por lo tanto, tenían razón aquellos que en 1981-82 afirmaban que la entrada de España en la OTAN significaría ganar independencia con respecto a EEUU en el ámbito de la defensa permitiéndoles equilibrar la relación con Washington dentro de un régimen multilateral, pero nunca sin olvidar la importancia y peso que tiene EEUU en la OTAN, en Europa y en el mundo.

De cara al futuro, se está produciendo una europeización de los asuntos de seguridad y defensa en España, donde la premisa de que el intento de construir una Europa de la Defensa en contraposición a EEUU era una temeridad condenada al fracaso, o que Europa estaba muy lejos de articularse como espacio de seguridad autónomo, ha ido perdiendo vigencia en los últimos tiempos. Por lo tanto, el atlantismo español, del que forman parte indisoluble la relación bilateral con Washington y la membresía atlántica, continuará cambiando acorde con los nuevos tiempos.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

Carlota García-Encina es investigadora sénior del Real Instituto Elcano (España). Correo electrónico: cencina@rielcano.org

REFERENCIAS

Alejandro Martínez, Fernando (2022), *Rey servido y patria honrada*, Barcelona: Deusto.

BOE (1976), “Instrumento de Ratificación de España del Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos de América”, No. 267, 6 de Noviembre, pp. 21911-21941.

— (1982), “Instrumento de Adhesión del Reino de España al Tratado del Atlántico Norte”, 31 de Mayo, pp.14393-14394.

Calvo Sotelo, Leopoldo (1990), *Memoria viva de la transición*, Barcelona: Plaza y Janes/Cambio 16.

Camacho, José Manuel y Campo, Salustiano del (2003), “Informe INCIPE 200: La opinión pública española y la política exterior”, INCIPE y Real Instituto Elcano.

Caño, Antonio (1995), “Clinton ensalza la nueva relación Europa-EEUU”, *El País*, 3 de diciembre.

CIS (1975), “Distribuciones marginales. Visita a España del Presidente Ford”, Estudio No 1.080, junio.

— (1983), “La opinión pública española ante la OTAN”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 22, pp.187-262.

Congreso de los Diputados (1981a), “Discurso de investidura de Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo”, 18 de febrero.

— (1981b), “Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria No, 191”, 27 de octubre.

— (1981c), “Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria No, 192”, 28 de octubre.

— (1981d), “Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Sesión Plenaria No, 193”, 29 de octubre.

El País (1980), “Marcelino Oreja: ‘Podemos adherirnos a la OTAN en corto plazo’”, 15 de junio.

— (1981), “En principio, el 52% de los españoles es contraria al ingreso en la OTAN, y el 18,1% favorable”, 20 de octubre.

García Encina, Carlota y Simón, Luis (2021), “Biden y el futuro de las relaciones transatlánticas: una perspectiva española”, *Análisis del Real Instituto Elcano, Análisis del Real Instituto Elcano*, 48/2021.

García Encina, Carlota y Powell, Charles (2020), “Relaciones España-Estados Unidos”, *Informe Elcano*, N° 27, junio.

Gobierno de España (2011), “Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad para todos”, 24 de junio.

NATO (1988), “Defence Planning Committee: Final Communiqué”, December 1-2.

Nelson, Jack (1985), “Latin Policy if US Viewed as Dividing NATO”, *Los Angeles Times*, March 17.

Niño, Antonio (2015), *La Americanización de España*, Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

Powell, Charles (2011), *El amigo americano*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

PSOE (1979), “Resoluciones 28 Congreso”, 17-20 de mayo.

Ramírez, Pedro J. (1997), “Entrevista a José María Aznar” (I y II), 4-5 de mayo.

Real Instituto Elcano (2022), “42ª oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano”, febrero.

Rupérez, Javier (ed.) (1999), “Prologo”, en Marquina, Antonio (ed.), *España en la nueva estructura militar de la OTAN*, UNISCI, pp. iii-xi.

— (2011), *Memoria de Washington*, Madrid: La esfera de los libros.

White House (2014), “Remarks by President Obama and President Rajoy of Spain After Bilateral Meeting”, *Office of the Press Secretary*, January 13.

WikiLeaks (2009), “Scenesetter for MOD Chacon’s June 30 – July 1 Visit to Washington, DC”, June 26.