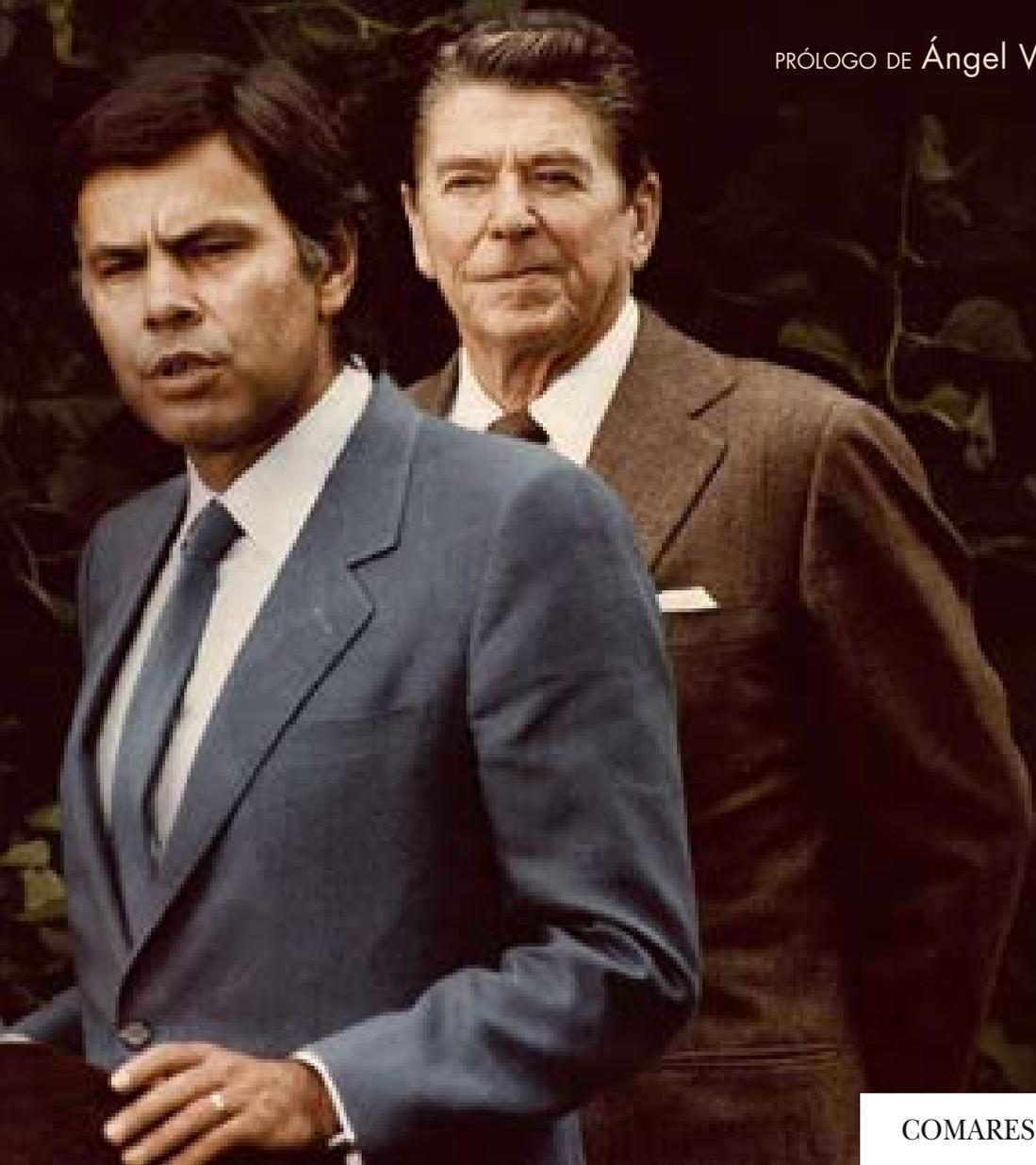


Morten Heiberg

La voluntad de los débiles

LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA
Y ESTADOS UNIDOS
DESPUÉS DE FRANCO
(1975-1989)

PRÓLOGO DE Ángel Viñas



COMARES HISTORIA

MORTEN HEIBERG

LA VOLUNTAD DE LOS DÉBILES

Las relaciones entre España
y Estados Unidos después de Franco
(1975-1989)

PRÓLOGO DE
ÁNGEL VIÑAS

GRANADA, 2021

COMARES HISTORIA

Director de la colección:
Miguel Ángel del Arco Blanco

ENVÍO DE PROPUESTAS DE PUBLICACIÓN

Las propuestas de publicación han de ser remitidas (en archivo adjunto de Word) a la siguiente dirección electrónica: libreriacomares@comares.com. Antes de aceptar una obra para su edición en la colección «Comares Historia», ésta habrá de ser sometida a una revisión anónima por pares. Los autores conocerán el resultado de la evaluación previa en un plazo no superior a 90 días. Una vez aceptada la obra, Editorial Comares se pondrá en contacto con los autores para iniciar el proceso de edición.

Fotografía de portada:
Felipe González con Ronald Reagan, presidente de los Estados Unidos (Feli y Ronniei en 1985)

Diseño de cubierta:
Virginia Vílchez Lomas

© Morten Heiberg

© Editorial Comares, 2021

Polígono Juncaril
C/ Baza, parcela 208
18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com
facebook.com/Comares • twitter.com/comareseditor • instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-131-2 • Depósito Legal: Gr. 192/2021

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

«Sabéis tan bien como nosotros que dentro del ámbito humano las cuestiones sobre justicia sólo surgen cuando así lo impone una igualdad de poderes: a efectos prácticos el poder dominante exige lo que puede y el débil cede lo que le obligan».

Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libro V.

«Si cedéis en esto ante ellos, darán por sentado que el miedo incitó la concesión y de forma inmediata impondrán una exigencia aún mayor: manteneos firmes y les dejaréis claro que lo mejor es tratarlos como iguales».

Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libro I.

SUMARIO

AGRADECIMIENTOS	IX
NOTA DEL AUTOR SOBRE LA EDICIÓN ESPAÑOLA	XI
PRÓLOGO DE ÁNGEL VIÑAS A LA EDICIÓN ESPAÑOLA	XIII

INTRODUCCIÓN	1
------------------------	---

PARTE I
CASI ANIQUILADA:
ESPAÑA Y LAS GRANDES POTENCIAS EN EL SIGLO XX

I. EL IMPERIO LLEGA A SU FIN	13
II. ESPAÑA MARGINADA	25
III. UN <i>QUID PRO QUO</i>	31

PARTE II
TRANSICIÓN:
LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS EN LA ERA DE UCD

IV. EL TALÓN DE AQUILES	49
V. EL CAMBIO DE ESTATUS	57
VI. APOSTANDO POR EL REY	67
VII. EL HUNDIMIENTO DE UCD	79
VIII. CONTRA LOS INTERESES DE LA NACIÓN	89
IX. LA RÁPIDA CLAUDICACIÓN ESPAÑOLA	111
X. EL MÁS ALTO REPRESENTANTE	125
XI. TODO EL ESFUERZO POSIBLE	129

PARTE III
LA RECUPERACIÓN DE SOBERANÍA:
EL CASO DE LA INSUBORDINACIÓN ESPAÑOLA DURANTE LA ERA REAGAN

XII. EL DECÁLOGO.	137
XIII. ¿DENTRO O FUERA DE LA OTAN?.	157
XIV. EL ESCÁNDALO IRÁN-CONTRA	179
XV. SIN MIEDO A ARRIESGARSE.	187
CONCLUSIONES Y EPÍLOGO	207
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.	217
SOBRE EL AUTOR	227

AGRADECIMIENTOS

Este estudio monográfico ha recibido la valiosa colaboración de muchos de mis amigos y compañeros. Me siento especialmente en deuda con el catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid, Ángel Viñas, por su ayuda en los esfuerzos por acceder a un conjunto único de documentos perteneciente a los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con respecto a las relaciones gubernamentales de UCD con Estados Unidos. Sin su ayuda, y sus valiosos consejos y comentarios sobre el texto original, este libro nunca habría existido.

Estoy muy agradecido al profesor titular Regin Schmidt (Universidad de Copenhague), especialista en Historia Americana Contemporánea, por su detallado comentario sobre el borrador original. Me gustaría además agradecer al Dr. Carlos Collado Seidel, catedrático de Historia Contemporánea en la Universidad de Marburgo, por haberme permitido leer el borrador de su nuevo libro acerca de España y las potencias occidentales durante la II Guerra Mundial antes de que fuera publicado en España.

También me siento en deuda con el Dr. Francisco Rodríguez-Jiménez (profesor adjunto de la Universidad de Salamanca), el Dr. Antonio Muñoz Sánchez (Universidad de Lisboa) y el Dr. Sigfrido Ramírez (Instituto Max Planck) por su generosa contribución mediante valiosa información, comentarios, documentos, artículos, libros y algunos de sus manuscritos propios. El profesor Poul Villume de la Universidad de Copenhague fue muy amable al responder a mis preguntas acerca del modo en que operaba la alianza de la OTAN y la respuesta inicial de la organización ante la posibilidad de que España se convirtiera en uno de sus miembros. Agradezco a D. José Herrera Plaza que me enviara su último libro sobre el incidente nuclear de Palomares.

Estoy en deuda con mis estimados colegas de la Universidad de Copenhague por su inquebrantable apoyo: el profesor titular Rasmus Mariager, el profesor titular emérito Gert Sørensen y el profesor titular Mogens Pelt. Lo mismo puedo decir del director de mi departamento, el Dr. Jørn Boisen. No obstante, ninguno de estos brillantes expertos tiene responsabilidad alguna en los errores que sin duda contiene la obra.

Por último, me gustaría extender mi gratitud por su gran profesionalidad al personal del archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid, el Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, así como al personal de la Fundación Presidencial de Ronald Reagan de Simi Valley en California.

Dedico este libro a mi familia, especialmente a mis hijos Mathias y Elias.

Copenhague, febrero de 2017

NOTA DEL AUTOR SOBRE LA EDICIÓN ESPAÑOLA

La realización de la edición española de este libro ha sido posible gracias a la generosa contribución económica de la Fundación de Kirsten Schottländer y de la Universidad de Copenhague, a las que doy mis más sinceras gracias. El texto de esta nueva versión es más o menos idéntico al del libro original —publicado en 2018 en la colección *Harvard Cold War Studies Book Series*, coordinada por el catedrático de la Universidad de Harvard, Mark Kramer, a quien quiero mostrar también mi más sincero agradecimiento por haber creído en este libro. Las citas provenientes de fuentes españolas —salvo en unas muy pocas ocasiones— se han reproducido en su versión original. He corregido también algunos errores y hecho mejoras al texto.

Copenhague, junio de 2020

PRÓLOGO DE ÁNGEL VIÑAS A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Confieso paladinamente que soy un gran admirador del autor de este libro desde que leí su primera incursión en un capítulo de la historia española engarzado en las coordenadas previas a la guerra civil y durante la misma: las peculiares relaciones que Franco logró entablar con Mussolini o, si se quiere, las que este último deseó, pero no siempre logró, mantener con Franco. Después, en otra monografía, sus aportaciones, junto con Mogens Pelt, a las curiosas operaciones triangulares en el comercio de armas entre la República y el Tercer Reich en plena contienda pusieron al descubierto un aspecto hasta entonces olvidado en la evolución del conflicto y que ningún historiador pro-franquista se había preocupado en desvelar. Más adelante, su trabajo, con Manuel Ros Agudo, sobre los orígenes de los servicios secretos de Franco durante la guerra abrieron nuevos horizontes. Únase a ello una envidiable producción historiográfica en su idioma nativo, sobre política exterior y de cooperación en temas de inteligencia con Estados Unidos. Por cierto, no hay muchos historiadores en los países nórdicos que combinen investigación primaria en los archivos propios con la exploración de archivos tan dispares como los españoles, italianos, daneses y norteamericanos; que conozcan la historia de la política internacional, tanto en el plano gubernamental como en el de las redes privadas y que dispongan, además, de una sólida base investigadora de la dimensión de inteligencia, esencialmente desde el punto de vista danés. Formé parte del tribunal de su tesis de habilitación y nunca me ha defraudado a la hora de pedirle trabajos sobre la bibliografía nórdica respecto a la guerra civil española.

Dicho lo que antecede, que es de rigor, ya que se trata de escribir un prólogo a la obra de un querido amigo y colega, hoy catedrático de la Universidad de Copenhague, creo que probablemente hay dos razones específicas por las cuales Morten Heiberg me ha pedido que lo haga.

En primer lugar, porque desde poco después de la muerte de Franco se me despertó el interés por profundizar en los aspectos políticos y de seguridad de las fundamentales

relaciones, para el dictador, con Estados Unidos. En 1977 descubrí la nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo entre los Gobiernos de España y de los Estados Unidos. Bajo este inocuo título se ocultaba la somera regulación (es un decir) de las condiciones a que se sujetaba la activación de las bases norteamericanas que iban a implantarse en territorio español. Fue, quizá, uno de los secretos mejor guardados de la dictadura, conocido solo de quienes por razón de su oficio necesitaban saber de él (militares y diplomáticos) pero vedado al público y al Congreso norteamericanos y, por supuesto, a los sufridos súbditos de Su Excelencia el Jefe del Estado, que manifestó con ello su innata capacidad de cubrir la rugosa realidad con un manto de ficción y ser totalmente impermeable al desaliento.

Los acuerdos militares de 1953 hicieron que la España de Franco pasara a depender de Washington, de la misma manera que un cliente vive del patrocinio de su patrocinador. Eso sí, en el caso del régimen español, disimulando en todo lo posible. En un discurso del mismo año, Franco defendió la recién establecida relación con EE. UU., ideológicamente el enemigo por antonomasia de la asilvestrada derecha española, en términos estrictamente anticomunistas, que eran los que entonces «molaban». Como «centinela de Occidente» de puertas adentro encubrió la verdadera razón para abrirse sin reparo alguno a los intereses de Washington con el fin de garantizar la supervivencia de su régimen. Desde aquella fecha he escrito al menos dos monografías y varios artículos sacando a la superficie el sustrato en el que se basó una relación unilateral muy a gusto de los protectores, aunque no tanto de los protegidos a medida que la «protección» fue resultando un tanto onerosa. Sin ella, la historia de la dictadura hubiera sido muy diferente.

En segundo lugar, y este elemento es quizás menos obvio, el profesor Heiberg ha tenido la bondad de pedirme que escriba este prólogo porque, por fortuna, he sido testigo directo o indirecto de algunos de los eventos o procesos descritos en el presente libro.

Ya antes de la victoria del PSOE en las elecciones generales de 1982 gracias a Pedro Solbes había trabado conocimiento y rápidamente una buena amistad con Carlos Fernández Espeso. Este nombre no dirá nada al lector de nuestros días. Era a la sazón, subdirector general de política de seguridad en el Palacio de Santa Cruz. Un tanto gruñón y de gustos algo extravagantes (era presidente de la Sociedad Española de Vexilología, lo cual no lo era excesivamente, pero sí lo era el ser coleccionista de panfletos y hojas parroquiales sobre la moral sexual de la Iglesia católica española) poseía un conocimiento auténticamente enciclopédico de la historia de las relaciones político-militares intraeuropeas y de las relaciones internacionales de seguridad tras la segunda guerra mundial. Muy respetado —pero también criticado con sordina— había escrito largo y tendido para la Superioridad sobre las consecuencias de la relación hispano-norteamericana desde una postura de defensa de los intereses españoles, aunque posiblemente en El Pardo hubiese una visión menos «nacionalista» de los mismos y sí mucho más personalista. Fernández Espeso revisó mi primera monografía sobre

los pactos de 1953 y no dudo en afirmar que su postura tuvo una gran influencia en la noción que poco a poco fui formándome de las vetas ocultas del pasado bilateral, que con absoluta despreocupación parecían ignorar muchos de los militares de la VICTORIA.

Cuando, inmediatamente después del triunfo electoral socialista de 1982, Fernando Morán me llamó para que trabajara en el Ministerio como asesor ejecutivo suyo en temas de seguridad, una de las razones que me impulsó a aceptar fue que simultáneamente nombrase a Fernández Espeso director general de Política de Seguridad y Desarme y a José Manuel Allendesalazar director general para las relaciones con Estados Unidos, también amigo mío. Con ello, entre los tres me cambiaron la vida. Mi carrera universitaria dio un giro inesperado que sobrevivió al referéndum sobre la OTAN de 1986. Serví también con Francisco Fernández Ordóñez, cuyas diferencias, personales y políticas con Morán, se describen en este libro.

Las ideas de Fernández Espeso y de Allendesalazar sobre cómo asegurar en favor de España un mayor grado de autonomía en el ámbito internacional habían sido muy apreciadas en teoría, aunque ignoradas en la práctica durante el período de los gobiernos del UCD. De antes sería mejor no hablar. En los primeros años tras la aprobación de la Constitución, Exteriores se había dividido con respecto a muchos temas importantes, entre ellos sobre si convenía o no entrar en la OTAN y cómo proceder en uno y otro caso. Había muchos papeles, pero también la voluntad de hacer como si algunos no existieran.

Con la llegada de Felipe González, la política exterior y de seguridad española asumió unas riendas mejor perfiladas y, como argumenta Heiberg, Fernández Espeso —que no era del PSOE— empezó a ejercer una influencia cierta sobre Morán, con independencia de la cacofonía que la prensa de la época solía suscitar como representativa de una realidad muy alejada de lo que supuestamente describía. Siempre entre los periodistas y algunos funcionarios españoles (incluido Santa Cruz) ha habido más pronorteamericanos que si hubieran nacido en Kansas o en Wisconsin.

Servidor no participó personalmente en las negociaciones bilaterales con EE. UU. que, en su mayor parte, fueron dirigidas por Máximo Cajal, también amigo mío. Sin embargo, como encargado nominal de una nueva célula de planificación estratégica, que se creó al principio de la gestión de Fernández Ordóñez, me tocó estar al corriente de las líneas generales. No extrañará mi impresión de que las conclusiones que aparecen en el libro de Heiberg corresponden a lo que fue la realidad, vista desde el lado interno español. Ahora bien, desde el punto de vista académico, el estudio de Heiberg difiere de mis propios libros porque él, al investigar para esta monografía, pudo aprovechar el material clasificado español sobre la política exterior del Gobierno de UCD, así como los archivos presidenciales de Ronald Reagan. Ello le ha permitido sentar las bases para poder arrojar más luz sobre el posterior periodo socialista. Deseo insistir en este punto. En mi segunda monografía, publicada en 2003 con ocasión del cincuenta aniversario de los pactos iniciales, me abstuve cuidadosamente de analizar la política

de UCD, en particular la de su último período. El autor del presente libro no ha tenido, lógicamente, los prejuicios de este prologuista.

La investigación de Heiberg muestra claramente, en consecuencia, las limitaciones y contradicciones que caracterizaron la política exterior de Adolfo Suárez y más tarde la de Leopoldo Calvo-Sotelo, de una manera mucho más directa que los embellecimientos que figuran en algunas de las memorias escritas por protagonistas, mayores o menores, de la que se siguió en aquel período.

El profesor Heiberg documenta, sin lugar a la menor duda, cómo durante las negociaciones para un nuevo acuerdo Madrid garantizó de hecho a Washington que de ninguna manera se impondrían restricciones serias al uso de las bases. A decir verdad, el gobierno de UCD solo tenía una preocupación esencial: conseguir la adhesión de España a la OTAN sí o sí. No le interesaba el coste que ello tuviera en otros ámbitos. El resultado fue que entramos, efectivamente, en la OTAN en 1982, pero también que la cuestión de las bases y la subyugación a los intereses americanos siguieron sin resolverse. Por lo tanto, se permitió que los acuerdos militares continuaran funcionando sin obstáculos, como una reliquia más del pasado franquista. La visita del por algunos tan alabado ministro de Asuntos Exteriores de la época, José Pedro Pérez-Llorca, a la Casa Blanca en octubre de 1981 es —tal y como argumenta Heiberg— probablemente la ilustración más insólita de una de las negociaciones más catastróficas en la historia reciente de la diplomacia española.

Este libro también revela cómo el posterior gobierno socialista se vio obligado a respetar los acuerdos alcanzados por el de UCD. Es más, cuando cuestionó la validez de la interpretación norteamericana, Washington no tuvo el menor escrúpulo en congelar los recursos financieros prometidos para España. No deja de ser curioso (por no utilizar otro vocablo más valorativo) que el gobierno de Calvo-Sotelo, que aprobó el nuevo acuerdo con EE. UU. en 1982 y vigente durante los primeros años de gobierno socialista, tuviera la cara dura (perdón: el imperativo de la *Realpolitik* contando con una opinión pública convenientemente desinformada) de presentar el texto como una victoria diplomática en toda regla cuando no lo fue de ninguna manera.

La alargada sombra de Franco continuó pesando sobre la política exterior española a pesar de los esfuerzos de otros sectores de UCD para liberarse un poco del pasado. A mayor abundamiento, los negociadores estadounidenses, tal y como afirma Heiberg, nunca se vieron particularmente impresionados con la «coherencia» de la posición negociadora española, algo también tradicional en el curso histórico de la relación bilateral.

Otro tema que deseo destacar de este libro se refiere al ala política que emergió a la derecha de la UCD, a saber, Alianza Popular, precursora del PP actual. Después de que la primera desapareció del panorama político, la formación dirigida por el tan superalabado y supercantado Manuel Fraga Iribarne surgió paulatinamente como la única alternativa realista al PSOE en los años ochenta. Utilizando documentos estadounidenses, y en contra de una opinión muy generalizada en España, Heiberg pinta

al político gallego como un irresponsable profundo que, por razones egoístas, intentó socavar el intento del PSOE de hacer que España permaneciera en la OTAN durante el periodo del referéndum de 1986.

Más importante, quizás, es que los documentos norteamericanos confirman que fueron los socialistas los primeros en presentar contrademandas muy importantes y que con la mayor de las insistencias reclamaron una reducción significativa en su presencia militar en España. Felipe González incluso les arrebató el arma más importante que tenían en sus manos: la posibilidad de presionar económicamente al gobierno de Madrid. Con un solo golpe debilitó la posición negociadora de Estados Unidos que, desde la época de Franco, se había construido sobre la dependencia económica española. Washington tuvo que tirar la toalla y aceptar reducciones sustanciales. Un éxito que, por esas cosas que ocurren en España, luego no se ha estimado en lo que representó.

En resumidas cuentas, este libro es una contribución original en el sentido de que no solo arroja nueva luz sobre las difíciles negociaciones bilaterales con EE. UU. durante los años setenta y ochenta del pasado siglo. También porque destaca desde un ángulo no demasiado visitado la importancia de la dimensión de política exterior para la Transición y explica que los gobiernos de Madrid eran plenamente conscientes de la necesidad de romper con la del pasado y de empezar una nueva, pero también lo difícil que fue llevar a cabo un giro radical.

Heiberg concluye que la política exterior de la Transición probablemente se basó en una idea abstracta y existencialista sobre la conveniencia de liberarse del pasado y de perfilarse bajo una nueva luz en la nueva escena internacional, pero que cuando se llegaba al capítulo de las negociaciones concretas, la diplomacia española se contentó con muy poco, al menos durante los primeros años de democracia.

Probablemente sea cierto que el intento más consistente en la década de los años ochenta de formular una nueva doctrina de política exterior deba atribuirse *in abstracto* a la influencia sutil de Fernández Espeso en el plano teórico. En la práctica fue indudablemente Felipe González quien no solo transformó al PSOE ideológicamente, sino que europeizó la política exterior y creó una relación mucho más equilibrada con Estados Unidos. Con la excepción del segundo mandato de José María Aznar (2000-2004), todavía poco explorado documentalmente, casi todos los gobiernos españoles han seguido la línea que se trazó tras las elecciones de 1982. Hoy, España está firmemente arraigada en la cooperación europea y, con ella, en la trasatlántica y en la global. Este libro explica convincentemente cómo se logró dicho objetivo, al que Franco jamás aspiró, refugiado en su rincón, y cómo España dejó de estar a la merced de los caprichos o conveniencias de Washington.

Bruselas, septiembre de 2019

SOBRE EL AUTOR

MORTEN HEIBERG (n. 1971) es catedrático de Estudios Hispánicos en la Universidad de Copenhague. Sus publicaciones incluyen cinco estudios monográficos sobre la historia internacional de España en los siglos xx y xxi. Todos han sido traducidos al español. En 2017 fue nombrado miembro de la Real Academia de Dinamarca y el año siguiente recibió el premio de investigación de Su Majestad Margarita II de Dinamarca. Su último libro —pendiente de publicación en España— trata de la política exterior del Gobierno de Rodríguez Zapatero y es fruto de una larga colaboración con el entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos.



Un giro histórico en la relación de España con Estados Unidos tuvo lugar el 26 de septiembre de 1953, cuando el gobierno de Eisenhower firmó tres acuerdos ejecutivos con el régimen dictatorial del general Franco que permitieron a los norteamericanos instalar bases militares en el suelo español. Los términos de «Los Pactos de Madrid» fueron extremadamente favorables a Washington hasta el punto que cabe afirmar que España se convirtió de hecho en un satélite estadounidense. Por eso, no es sorprendente que durante la Transición las acciones de Madrid estuvieran sobre todo impregnadas de un profundo deseo de romper con la época en que las grandes potencias habían manipulado en realidad a una España débil. De hecho, en el Palacio de Santa Cruz se percibió la Transición como una oportunidad para recuperar la soberanía perdida, tener voz en la política internacional y abrazar a Europa, tal como lo había deseado el gran filósofo español Ortega y Gasset. Este libro analiza cómo los recuerdos mixtos de derrotas imperiales, de dictadura y de debilidad interna, que es lo que llegaron a representar las bases americanas, influyeron en la política exterior española durante la Guerra Fría y, en última instancia, en la transición a la democracia. También demuestra que no fue hasta bien entrado el Gobierno de Felipe González cuando se logró cambiar en profundidad la relación con Estados Unidos y con ello dar por terminado un siglo de frustraciones. Basándose en evidencias españolas y norteamericanas inéditas se documentan por vez primera el doble juego de UCD en su relación con Estados Unidos y, no menos significativamente, el importante papel desempeñado por el rey Juan Carlos en las negociaciones bilaterales con Washington.



COMARES
editorial

