

CHARLES POWELL

El amigo americano

España y Estados Unidos:
de la dictadura a la democracia

Galaxia Gutenberg

Círculo de Lectores

A la memoria de mi padre

Arthur F. Powell
(1924-2009)

Per ardua ad astra

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	13
NOTA SOBRE LAS FUENTES	15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO 1.	
LA ADMINISTRACIÓN NIXON Y ESPAÑA: LOS INICIOS	37
Nixon y Kissinger: un tándem muy especial	38
El legado de la administración Johnson.	52
1969: un año de transición	67
La llegada del embajador Hill y el cese de Castiella	78
CAPÍTULO 2.	
EL CONVENIO DE AMISTAD Y COOPERACIÓN DE 1970 Y SU LEGADO.	89
Kissinger y el Consejo de Seguridad Nacional se ocupan de España	90
López Bravo impulsa el Convenio de Amistad y Cooperación	101
¡Bienvenido, Mr. Nixon!.	119
Preparando la sucesión: los príncipes de España en Estados Unidos	127
CAPÍTULO 3.	
DEL CONVENIO DE 1970 AL CASO WATERGATE	136
Años de relativa tranquilidad: 1971-1972.	137

La Guerra del Yom Kippur y la relación bilateral	149
El Gobierno de Arias Navarro con Portugal y Chipre de trasfondo	170
La Declaración conjunta de Principios de 1974.	180

CAPÍTULO 4.

LA ADMINISTRACIÓN FORD Y LA ESPAÑA TARDOFRANQUISTA.	188
La administración Ford encauza su relación con Madrid	193
La renovación del convenio de 1970 se complica	205
El amigo americano ¿al rescate? Ford y Kissinger en la OTAN y en Madrid	213
Las negociaciones sobre las bases: hacia un enlace totalmente inesperado	229

CAPÍTULO 5.

ESTADOS UNIDOS Y LA AGONÍA DEL FRANQUISMO: DEL SAHARA A LA CRISIS FINAL	242
La administración Ford y la crisis del Sahara: ¿neutral o cómplice de Marruecos?	243
La «Marcha Verde» eleva la temperatura	264
Anticiparse al cambio: la embajada norteamericana amplía sus contactos	282
Los últimos compases del franquismo: la recta final	292

CAPÍTULO 6.

WASHINGTON Y EL PRIMER GOBIERNO DE LA MONARQUÍA. . .	301
Washington y Madrid reanudan las negociaciones	304
La última visita de Kissinger a España como secretario de Estado.	321
La misión española del senador Claiborne Pell	329
La administración Ford se preocupa por España.	334
Stabler reconsidera la política estadounidense hacia España	340
La difícil ratificación del Tratado de Amistad y Cooperación	357
Un punto de inflexión decisivo: el viaje de los reyes a Estados Unidos	363

CAPÍTULO 7.

LA ADMINISTRACIÓN FORD Y LA REFORMA SUÁREZ	377
Un nuevo interlocutor en Madrid	378
Kissinger y Stabler ante el Gobierno Suárez y la oposición	387
La Ley para la Reforma Política: de las Cortes al Referéndum	409
La difícil implementación del Tratado de Amistad y Cooperación	430

CAPÍTULO 8.

LA ADMINISTRACIÓN CARTER Y LOS PRIMEROS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS	439
El debate norteamericano sobre el eurocomunismo	446
La administración Carter toma contacto con España	455
Un nuevo Gobierno y ¿una nueva oposición?	474
Cambio de tercio: la marcha de Stabler y su sustitución por Todman	484

CAPÍTULO 9.

LA ADMINISTRACIÓN CARTER Y EL TARDÍO «DESCUBRIMIENTO» DE ESPAÑA	493
La relación bilateral y la posible adhesión de España a la OTAN	494
¿Hacia una internacionalización de la relación bilateral?	513
El futuro del acuerdo bilateral visto desde España	529
Carter en Madrid	540
Una coincidencia imprevista: la marcha de Carter y Suárez en enero de 1981	546

CAPÍTULO 10.

LA ADMINISTRACIÓN REAGAN Y ESPAÑA: DEL 23-F AL CONVENIO DE 1988	553
La administración norteamericana y el legado del 23-F	556
La difícil renegociación del tratado de 1976	565

El Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982	579
La administración Reagan ante el primer Gobierno del PSOE	586
Fernando Morán y Thomas Enders: una relación imposible.	595
El «Decálogo» de González y la visita de Reagan	604
Poniendo a prueba la relación: la retirada del Ala 401 de Torrejón	616
El Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988	631
EPÍLOGO	637
BIBLIOGRAFÍA	645
ACRÓNIMOS.	661
CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS	665
ÍNDICE ONOMÁSTICO	667

AGRADECIMIENTOS

Este libro no habría visto la luz sin el apoyo y la colaboración de numerosas personas e instituciones, a las que deseo agradecer la ayuda brindada a lo largo de su elaboración. La recopilación de la documentación norteamericana en la que se basa en buena medida tuvo sus orígenes remotos en el trabajo de mi doctorando y amigo Miguel Hueta Maroto, a quien tuve el placer de conocer en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y que falleció muy prematuramente en 2004. Posteriormente, el libro fue tomando forma en el contexto de un proyecto de investigación sobre la dimensión internacional de la transición española, desarrollado en la Universidad CEU San Pablo bajo mi dirección (en colaboración con el profesor Juan Carlos Jiménez) y financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (referencia SEJ 2005-203867/CPOL). En fechas más recientes, el trabajo de investigación en el que se basa esta obra ha recibido el apoyo decidido de la Fundación Transición Española, a cuyo patronato y sobre todo a su presidente, José Luis de Zavala, quiero agradecer una vez más su confianza y amistad.

También estoy en deuda con numerosos colaboradores y amigos, algunos de los cuales me han ayudado a recopilar parte de la documentación utilizada en este libro. En Madrid he contado con la colaboración inestimable de Pilar Sánchez Millas, investigadora de la Fundación Transición Española y experta conocedora del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como de la profesora Rosa Pardo, que siempre ha compartido generosamente sus fuentes y sus conocimientos. Agradezco asimismo la ayuda recibida de David López, de *Vanity Fair*, que me proporcionó interesantes materiales con ocasión de la elaboración de un artículo de investigación sobre Estados Unidos y el 23-F. También agradezco la ayuda

prestada por Ana del Hoyo Barbolla, autora de una tesis doctoral inédita sobre las relaciones hispano-norteamericanas durante la administración Johnson que me ha sido de gran utilidad y que compartió conmigo una dura pero fructífera semana en el *National Archives and Records Administration* en College Park, Maryland. Tampoco puedo pasar por alto los consejos y la ayuda dispensada por los archiveros de la *Gerald R. Ford Library* y de la *Jimmy Carter Library*, instituciones que invitan como pocas al trabajo de investigación. En el Real Instituto Elcano he contado siempre con la complicidad de su presidente y de su director, así como con el compañerismo de sus investigadores. Nuestro documentalista, Juan Antonio Sánchez, me ha sacado de numerosos apuros. Por su parte, Mar Esteban ha soportado las incontables modificaciones que ha experimentado este texto a lo largo de su elaboración sin perder (casi) nunca la paciencia y el buen humor.

Cuando comencé a escribir este libro hace ya algunos años ignoraba quién lo publicaría, pero confiaba en poder encontrar una editorial que quisiera arriesgarse a hacerlo y con la que pudiera sentirme cómodo. El haberlo logrado no es mérito mío, sino de Joan Tarrida y sobre todo de María Cifuentes, cuyo apoyo entusiasta ha resultado decisivo. Gracias a ella he vuelto a descubrir la serendipia.

Por último, no puedo dejar de agradecer el aliento de mi familia, sobre todo el de mi madre, Julia Solares Navarro, el de mi mujer Sylvia y el de mis hijos James, Tom y Nico. Les prometo no embarcarme en otro libro como este hasta dentro de unos años. También tengo muy presentes en estos momentos difíciles para ellos a Blanca Zulueeta y sobre todo a Juan Antonio Fernández-Shaw, a quien deseo una rápida recuperación, para que podamos seguir viajando juntos en familia.

NOTA SOBRE LAS FUENTES

Es probable que el interés principal de este libro radique sobre todo en las abundantes fuentes documentales, recientemente desclasificadas y en muchos casos inéditas, que se han utilizado para su elaboración. En esta nota se explica brevemente la naturaleza de las mismas y se proporcionan algunos datos sobre su ubicación.

En lo que a las fuentes norteamericanas se refiere, resulta especialmente interesante la documentación generada en su día por el Departamento de Estado y por el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) fundamentalmente, a la que hemos podido acceder por diversas vías. Por su importancia, cabe mencionar en primer lugar el *National Archives and Record Administration* (NARA), situado en College Park (Maryland), donde se encuentra el grueso de la documentación diplomática actualmente disponible relativa a los años 1968-1974. En segundo lugar, hace unos años el Departamento de Estado abrió un *Electronic Reading Room* (sala de lectura electrónica) en su sitio de Internet, a través del cual se puede acceder actualmente a la mayoría de los telegramas enviados y recibidos por la embajada estadounidense en Madrid, así como a los generados por el Departamento de Estado relacionados con España, relativos a los años 1973-1976. Dada la riqueza de esta fuente y a fin de facilitar al lector la localización de dichos telegramas, los enlaces pertinentes se incluyen en las notas a pie de página. También nos ha resultado extraordinariamente útil la documentación localizada en la *Gerald R. Ford Library*, situada en Ann Arbor (Michigan) y la disponible en la *Jimmy Carter Library*, ubicada en Atlanta (Georgia). Ambas instituciones tienen además sitios de Internet en los que comienza a estar disponible una parte de la documentación que aquí se ha utilizado, sobre todo la primera. Los sitios de Internet de la *Richard M. Nixon*

Library y de la *Ronald Reagan Library* también proporcionan muchos materiales de interés.

Aunque lo que nos interesa en este libro es sobre todo la percepción norteamericana de la evolución experimentada por la relación bilateral durante el periodo estudiado, en la medida de lo posible también se ha procurado consultar la documentación generada por la diplomacia española, y que se alberga fundamentalmente en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (AMAEC). Para la época más reciente, se han consultado asimismo los archivos personales de Marcelino Oreja y José Pedro Pérez-Llorca, a quienes agradezco muy especialmente su generosa colaboración. El primero tuvo además la amabilidad de permitirme consultar el manuscrito de su obra *Memoria y Esperanza. Relato de un vida*, antes de que viera la luz. Estoy igualmente en deuda con Antonio de Oyarzábal, que no dudó en poner a mi disposición sus memorias, todavía inéditas, que ojalá tenga a bien publicar. Agradezco también a Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín los documentos y fotografías que me proporcionó del archivo de su padre.

Este trabajo también se ha beneficiado de las entrevistas realizadas con algunos de los protagonistas del proceso que aquí se analiza. Nunca agradeceré bastante la generosidad de Wells Stabler, embajador norteamericano en Madrid entre 1975 y 1978, así como de su esposa Emily, a quienes pude conocer gracias a Eusebio Mujal-León, de la Universidad de Georgetown. También tengo una deuda de gratitud con Richard Feinberg, Robert Pastor y Gregory Treverton, que sirvieron bajo la administración Carter y que me aclararon algunas dudas sobre la actuación del sucesor de Stabler, el embajador Terence Todman. A lo largo de los años he tenido asimismo el privilegio de tratar y de hablar largamente con algunos de los españoles que protagonizaron la relación que aquí se estudia, algunos ya fallecidos, con quienes siempre estaré en deuda. Recuerdo con especial gratitud e interés mis conversaciones con José María de Areilza, Leopoldo Calvo Sotelo, Nuño Aguirre de Cárcer, Carlos Fernández-Espeso, Felipe González, José Lladó, Alberto Oliart, Fernando Olivie, Marcelino Oreja, Antonio de Oyarzábal, José Pedro Pérez-Llorca, Javier Ruíz, Eduardo Serra, Narcís Serra y Adolfo Suárez.

En un futuro que deseamos próximo, la Fundación Transición Española, institución que tengo el honor de dirigir, pondrá a disposición del público la documentación consultada para la elaboración de esta obra a través de su sitio de Internet (www.transicion.org).

INTRODUCCIÓN

Este libro fue concebido con el propósito de ofrecer al lector una interpretación novedosa, basada en la documentación diplomática recientemente desclasificada, de la evolución de las relaciones políticas y de seguridad entre España y Estados Unidos durante los años 1969-1989. Debido tanto al enfoque adoptado como a la naturaleza de las fuentes utilizadas, se trata de un estudio de las relaciones oficiales bilaterales entre dos estados muy distintos, uno de los cuales experimentó además cambios muy notables a lo largo de la época que aquí se analiza, como resultado del proceso de transición de la dictadura a la democracia vivido en España tras la muerte de Francisco Franco en 1975. Por ello, los principales protagonistas de esta historia son los actores estatales responsables de la definición e implementación de la política exterior de ambos países, fundamentalmente sus respectivos jefes de Estado, sus ejecutivos y dentro de ellos, el Departamento de Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores, así como sus cámaras legislativas y partidos políticos. No obstante, el libro procura tener en cuenta la actuación de algunos actores no estatales –sobre todo los medios de comunicación– que también desempeñaron un papel central.

El marco temporal elegido (1969-1989) obedece a consideraciones derivadas de los aspectos de esta relación bilateral que plantean incógnitas e interrogantes especialmente interesantes. En primer lugar, si bien el conflicto global entre las dos grandes superpotencias que conocemos como «Guerra Fría» experimentó algunas fluctuaciones significativas durante esta época, a lo largo de la misma la relación de España con Estados Unidos se desarrolló en el contexto de un orden bipolar relativamente estable. Por otro lado, durante este periodo de veinte años se sucedieron en el poder cuatro presidentes norteamericanos –Richard M. Nixon (1969-1974); Gerald R. Ford (1974-1977); Jimmy

Carter (1977-1981) y Ronald Reagan (1981-1989)– que, no obstante la continuidad fundamental que caracterizó a la política exterior estadounidense de la época, demostraron tener puntos de vista no siempre coincidentes en lo que a la relación con España se refiere. Por último, durante estos cuatro lustros se produjo una profunda transformación del sistema político español a lo largo de tres fases o momentos con características propias muy definidas, como fueron el tardofranquismo (1969-1975), la transición democrática (1975-1982) y la consolidación del nuevo sistema político (1982-1989).

En este libro se abordan sobre todo dos aspectos centrales de la relación bilateral que están íntimamente relacionados entre sí, pero que han solido tratarse por separado. Durante los años que aquí se estudian, el aspecto más importante de la relación oficial bilateral fue sin duda la dimensión de la seguridad, que tuvo sus orígenes en los Acuerdos de Madrid de 1953, renovados en 1963¹. De ahí que se otorgue una atención prioritaria a las complejas y prolongadas negociaciones que condujeron posteriormente al Convenio de Amistad y Cooperación de 1970, al Tratado de Amistad y Cooperación de 1976, al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982 y al Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988. Como se comprobará, estos textos resultaron difíciles de negociar porque pretendieron limitar o redefinir el uso que las Fuerzas Armadas estadounidenses venían haciendo de las bases militares situadas en territorio español. En parte, ello debe atribuirse al hecho de que estas bases no eran solamente unas instalaciones militares importantes; tanto para los gobernantes como para los ciudadanos del país anfitrión, eran también una expresión tangible del poderío, de la identidad y de la diplomacia de Estados Unidos². Más aun, para muchos españoles las bases eran sobre todo un recordatorio permanente del apoyo que Washington había prestado a Franco y de que éste no había dudado en sacrificar la soberanía nacional a cambio de asegurar su pervivencia.

1. Las obras de referencia en lo que a la relación de seguridad se refiere son Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986 y Ángel Viñas, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*, Barcelona, Crítica, 2003.

2. Alexander Cooley, *Base Politics. Democratic change and the U.S. military overseas*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2008, p. 7.

Sin embargo, lo que realmente nos interesa explorar no es tanto la evolución de la relación de seguridad con Estados Unidos, sino sobre todo su conexión con los cambios políticos internos ocurridos en España, que la determinaron en buena medida. En otras palabras, la tesis que aquí se defiende es que la cuestión de las bases estuvo íntimamente relacionada tanto con la actitud de Washington hacia la evolución política española, como con los esfuerzos de sucesivos gobiernos españoles por redefinir la relación de seguridad con Estados Unidos a partir de los años sesenta del siglo pasado. En suma, entendemos que la relación de seguridad y la política no solo están indisolublemente unidas, sino que es necesario analizarlas de forma simultánea para comprender cabalmente la evolución de ambas (en cambio, a nuestro modo de ver la relación económica transcurrió por otros derroteros, motivo por el cual no se le presta especial atención en estas páginas). Más concretamente, este libro sostiene que la actitud de las autoridades españolas hacia las bases atravesó varias fases claramente diferenciadas durante los años que aquí se estudian, que a su vez reflejan las características propias de tres contextos políticos distintos, como fueron el tardofranquismo, la transición y la etapa de consolidación democrática.

Antes de suscitar algunas de las características más relevantes de cada una de estas fases, conviene recordar las circunstancias que dieron lugar a la relación hispano-norteamericana que se analiza a lo largo del libro. Como es sabido, ésta se inició en la segunda postguerra mundial y se formalizó mediante los Acuerdos de Madrid firmados en septiembre de 1953³. Como resultado de su asociación con las potencias del Eje durante la guerra civil y la Segunda Guerra Mundial, el régimen franquista había sido sometido a un aislamiento extremo por parte de las potencias vencedoras al concluir la contienda. A su vez, ello se tradujo en un veto europeo que excluyó a España del Plan Marshall, anunciado en junio de 1947 y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), constituida en abril de 1949. Sin embargo, en Washington no se tardó en identificar a España como un posible aliado estratégico para la contención de la amenaza soviética en Europa, como hizo formalmente el *National Security*

3. Sobre esta etapa de las relaciones hispano-norteamericanas, ver Boris N. Liedtke, *Embracing a Dictatorship. US relations with Spain, 1945-53*, Nueva York, St. Martin's Press, 1998.

Council (Consejo de Seguridad Nacional), un organismo interdepartamental creado poco antes para facilitarle al presidente la toma de decisiones en materia de política exterior y de seguridad, en un documento aprobado en diciembre de 1947. El asalto al poder de los comunistas en Checoslovaquia en febrero de 1948, el inicio del bloqueo de Berlín en junio, el triunfo de Mao Zedong en China en octubre de 1949 y sobre todo el estallido de la guerra de Corea en junio de 1950, no harían sino confirmar el interés de Estados Unidos por mejorar sus relaciones con Madrid.

A pesar de las objeciones ideológicas del presidente demócrata Harry S. Truman (1945-1953), que nunca ocultó el rechazo que le producía el régimen español, el temor a un inminente conflicto con la Unión Soviética permitió al Pentágono y a sus aliados en el Congreso imponerse a quienes se resistían a estrechar lazos con Franco. En marzo de 1951 llegó a Madrid el primer embajador estadounidense acreditado ante el régimen y en junio el Consejo de Seguridad Nacional se decantó por la apertura de negociaciones con España con vistas al establecimiento de una alianza estratégica. Poco después, Franco se entrevistó con el jefe de operaciones de la Marina estadounidense, el almirante Forrest P. Sherman, alcanzando un principio de acuerdo para una cooperación militar que permitiese a las Fuerzas Armadas norteamericanas el uso de bases aéreas y navales en España, a cambio de lo cual Washington contribuiría a la modernización de las Fuerzas Armadas españolas y al desarrollo económico del país. Cabe afirmar, por tanto, que el elemento central de la futura relación bilateral, es decir, la ecuación «bases por ayuda», data de 1951. A pesar de las reticencias que suscitaba entre los diplomáticos norteamericanos la relación con Madrid, en julio de ese año los Departamentos de Estado y de Defensa acordaron que, dado que Franco no estaba dispuesto a emprender la más mínima democratización, España no sería admitida en la OTAN y Washington tampoco le otorgaría un verdadero tratado defensivo, como pretendía el régimen. Por su parte, los aliados europeos nunca vieron con buenos ojos esta relación incipiente con el régimen franquista, tanto por motivos ideológicos como por el temor a que Estados Unidos retrasara al sur de los Pirineos su principal dispositivo de defensa del continente frente a una eventual agresión soviética, lo cual restaría capacidad de resistencia al frente centroeuropeo.

Las primeras negociaciones hispano-norteamericanas, al igual que las que se analizan con mayor detenimiento a continuación, fueron

largas y complejas, aunque se vieron facilitadas por la llegada al poder en enero de 1953 del general republicano Dwight D. Eisenhower, sin duda más favorable al régimen franquista que su predecesor⁴. Los Acuerdos de Madrid, firmados el 26 de septiembre de ese año, revisitaron la forma de acuerdos ejecutivos entre gobiernos (*executive agreements*), de rango menor que un tratado de alianza, que hubiese requerido la aprobación de un Senado poco partidario de estrechar lazos con España. Los documentos públicos firmados incluían uno referido a suministros para material de guerra, otro de asistencia económica y un tercero de ayuda para la defensa mutua. El primero permitiría a las Fuerzas Armadas españolas recibir armamento y repuestos de los arsenales norteamericanos; el segundo otorgaba a España créditos y otras ayudas económicas; y el tercero definía la nueva relación que pretendía establecerse entre ambos estados. Según este último, España aportaría «al desarrollo y mantenimiento de su propio poder defensivo y el del mundo libre [...] la plena contribución que le permitan su potencial humano, recursos, instalaciones y condición económica general». Además, esta contribución española se realizaría «en la medida de su estabilidad política y económica», lo cual podía interpretarse como una garantía norteamericana a la pervivencia del régimen de Franco⁵.

El resultado más tangible de los pactos fue la autorización concedida a Estados Unidos para «desarrollar, mantener y utilizar para fines militares, juntamente con el Gobierno de España, aquellas zonas e instalaciones en territorio bajo jurisdicción española que se convengan por las autoridades competentes de ambos gobiernos». Dichas zonas, que en teoría serían de «utilización conjunta», estarían «bajo pabellón y mando español» y España asumiría además la obligación

4. Sobre los acuerdos de 1953 pueden consultarse: Ángel Viñas, *Los Pactos Secretos de España con Estados Unidos: Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981; Antonio Marquina Barrio, *España...*, op. cit.; Arturo Jarque Íñiguez, «*Queremos esas bases*». *El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1998; Carlos Escudé, «¿Cuánto valen esas bases?» *El tira y afloja entre Estados Unidos y España, 1951-53*, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003; y Fernando Termis Soto, *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

5. Julio Gil Pecharromán, *La política exterior del Franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008, pp. 161-169.

de adoptar «las medidas necesarias para su seguridad exterior», no obstante lo cual la parte norteamericana podría «ejercer la necesaria vigilancia sobre el personal, instalaciones y equipo estadounidenses». Sin embargo, un protocolo adicional que estuvo en vigor hasta 1970 y que permaneció secreto a petición de las autoridades españolas, establecía que en caso de «evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente», Estados Unidos podría «hacer uso de las zonas e instalaciones situadas en territorio español como bases de acción contra objetivos militares, en la forma que fuese necesario para la defensa de Occidente», para lo cual solamente tendría que comunicar a las autoridades del país anfitrión «su información y propósitos». En otros «casos de emergencia, o de amenaza, o de agresión contra la seguridad de Occidente», el uso de las zonas e instalaciones en cuestión requeriría «una consulta urgente entre ambos gobiernos». En contra de lo pretendido por el régimen, Washington siempre se negó a ofrecer a España una garantía de seguridad⁶.

Como resultado de los Acuerdos de Madrid, Estados Unidos construyó cuatro complejos militares en España: la base aérea de Torrejón de Ardoz, inaugurada en junio de 1957 en las proximidades de la capital; las de Morón (Sevilla) y Zaragoza, abiertas en 1958; y la base aeronaval de Rota (Cádiz), que se estrenó en 1959. Aunque en teoría se trataba de bases de uso conjunto, en la práctica se supeditaron a los intereses geopolíticos globales de Estados Unidos, como refleja el hecho de que no estuviesen vinculadas a las estructuras de la OTAN, sino que dependían directamente del mando del *Strategic Air Command* (Mando Estratégico del Aire) norteamericano con sede en Nebraska. Inicialmente, las bases aéreas sirvieron sobre todo para dar apoyo a los bombarderos nucleares B-47 y la de Rota fue utilizada para dar cobijo a los buques de la Sexta Flota que operaban en el Mediterráneo, a los que se sumarían a partir de 1964 los submarinos dotados de misiles Polaris. Aunque no se fijó un techo en lo que al número de tropas norteamericanas se refiere, en un primer momento se pensó que rondarían las 10.000, cifra que se duplicaría tras la entrada en funcionamiento de todas las bases. Por otro lado, las autori-

6. La existencia de este protocolo secreto se dio a conocer por vez primera por Ángel Viñas, en: Fernando Eguidazu, Carlos Fernández Pulgar, Senén Florensa, Ángel Viñas y Julio Viñuela, *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979.

dades anfitrionas otorgaron a las norteamericanas una jurisdicción casi total sobre sus tropas destinadas en España, hasta el punto de dejar prácticamente indefensos a los ciudadanos españoles que pudiesen tener conflictos con ellas.

A cambio de facilitar estas importantes instalaciones militares a Estados Unidos, durante la década 1953-1963 España recibiría 1.523 millones de dólares a través del Export-Import Bank, fundamentalmente en forma de créditos para la adquisición de productos norteamericanos. Aunque esta cantidad representó menos del 1% del PIB español durante la década en cuestión, no cabe duda de que contribuyó a mitigar las consecuencias adversas de la política económica autárquica del régimen, finalmente abandonada con la adopción del Plan de Estabilización de 1959⁷. A lo largo de la década, España también recibió una importante ayuda militar, en forma de material de segunda mano y programas de formación, valorada en 456 millones de dólares, que permitió una cierta modernización de sus Fuerzas Armadas. Aunque los militares españoles a menudo se mostraron descontentos por la escasa calidad del armamento recibido, lo que más rechazo suscitó entre ellos fueron las restricciones impuestas a su uso, que no permitieron su utilización durante la guerra del Ifni de 1957-1958, por ser Marruecos un aliado importante de Estados Unidos. En suma, los acuerdos de 1953 parecen confirmar la máxima según la cual cuanto más dependa el régimen autoritario anfitrión de un acuerdo de este tipo para su propia supervivencia, mayor será la asimetría del mismo a favor del otro Estado firmante⁸.

Según el consenso historiográfico imperante sobre los acuerdos de 1953, estos contribuyeron de forma decisiva a la consolidación del régimen de Franco, protegiéndolo de posibles amenazas tanto internas como externas. En lo que al ámbito exterior se refiere, también le ayudaron a superar el aislamiento que se le había impuesto durante la postguerra, como demostraría el ingreso de España en la Organización de Naciones Unidas (ONU) en diciembre de 1955. Los pactos facilitaron asimismo la inserción de España en el sistema eco-

7. Óscar Calvo González, «¡Bienvenido, Mr. Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950», en *Revista de Historia Económica*, 19 (Extra), 2001. Julio Gil Pecharromán, *La política exterior...*, op. cit. p. 199.

8. Alexander Cooley, *Base Politics...*, op. cit., p. 13.

nómico internacional nacido en Bretton Woods, como puso de manifiesto su ingreso en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial en 1958, así como en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) en 1959. En términos políticos, es indudable que otorgaron al régimen un «venero de respetabilidad», a lo que contribuyó señaladamente la visita del presidente Eisenhower a Madrid en diciembre de 1959, que contrasta vivamente con el hecho de que ningún jefe de Estado europeo (en activo) visitase España en vida de Franco, a excepción del dictador portugués Antonio de Oliveira Salazar⁹.

Aunque podría argumentarse que al facilitar estos cambios los acuerdos contribuyeron indirectamente a las transformaciones socioeconómicas que posibilitaron más adelante la aparición de instituciones y hábitos democráticos, debe subrayarse que ninguna de las partes firmantes albergó entonces tal intención. Por ello mismo, los pactos también potenciaron los sentimientos antiamericanos entre la oposición antifranquista, ya que el apoyo de Estados Unidos al régimen incidía muy directamente sobre sus posibilidades de actuación, e incluso de supervivencia. La fotografía de Franco abrazando a un Eisenhower sonriente al despedirle en la base de Torrejón en 1959, ampliamente divulgada por el régimen en su afán por legitimarse a ojos de la opinión pública nacional e internacional, es sin duda la imagen icónica de la relación hispano-norteamericana durante la dictadura. Aunque tampoco cabe exagerar su importancia, la aparente efusividad que captó esta instantánea contribuyó seguramente a que en el futuro muchos españoles albergasen serias dudas sobre la sinceridad de las autoridades norteamericanas cuando se manifestaban partidarias de una apertura o evolución democrática del régimen español. En suma, los pactos dieron lugar a una situación paradójica, dando lugar a una inversión del panorama que había existido hasta entonces, de tal manera que «los franquistas –herederos de una derecha históricamente antiestadounidense– aparecen como los amigos de Estados Unidos; y los liberales y demócratas españoles –cuyos antepasados habían asumido en España la defensa de los valores de la Constitución de Estados Unidos– se sienten abandonados o traicio-

9. Ángel Viñas, «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988. Un visión estructural», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 85-86.

nados por unos Estados Unidos que pactan con el dictador que los persigue»¹⁰.

Por último, cabe subrayar también que el apoyo de Washington al régimen de Franco tuvo el efecto no previsto (ni deseado) de inmunizar a los españoles frente al discurso ideológico de la Guerra Fría: el hecho de que el dictador pudiese proclamar que este apoyo le había dado la razón frente a sus adversarios privó de credibilidad a los argumentos sobre la defensa de Occidente invocados por Estados Unidos para explicar su ayuda al régimen. Como resultado de ello, muchos españoles –sobre todo aquellos que nunca se identificaron con la dictadura– tendieron a percibir la amenaza soviética que tanto parecía preocupar a Washington y a Franco como un mero pretexto para justificar su alianza, antes que como un peligro real¹¹.

En 1953, el régimen de Franco no estaba en condiciones de mostrarse muy exigente ante una superpotencia que estaba dispuesta a garantizar su continuidad sin exigirle a cambio ningún tipo de concesión política. Sin embargo, para cuando llegó el momento de renovar los acuerdos en 1963, el descontento que éstos habían generado en el seno del propio régimen había alcanzado cotas inusitadas. Ya en 1962, el Gobierno español había concluido que la ayuda económica era muy insuficiente y que la proximidad de Torrejón a Madrid hacía aconsejable su traslado. Por si fuera poco, en octubre de ese año, Estados Unidos puso a sus fuerzas en estado de alerta máxima con ocasión de la crisis de los misiles en Cuba sin consultar previamente a las autoridades españolas. A pesar de ello, los acuerdos se prorrogaron en septiembre de 1963 por otros cinco años sin apenas modificar su contenido. La parte española logró al menos que Washington firmase una nueva declaración conjunta, según la cual «el Gobierno de Estados Unidos reafirma su reconocimiento de la importancia de España para la seguridad, bienestar y desarrollo de las zonas del Atlántico y del Mediterráneo. Los dos gobiernos reconocen que la seguridad e integridad tanto de España como de Estados Unidos son necesarias para la seguridad común. Una amenaza a cualquiera de los dos países y a las instalaciones que cada uno de ellos

10. Carlos Alonso Zaldívar, «Miradas torcidas. Percepciones mutuas entre España y Estados Unidos». Documento de Trabajo 22/2003, Real Instituto Elcano, pp. 8-9.

11. *Ibíd.*

proporciona para la defensa común, afectaría conjuntamente a ambos países». Aunque en Madrid se presentó como un salto cualitativo en la relación, la declaración no podía interpretarse como una garantía de defensa. Por otro lado, los negociadores españoles también vieron frustradas sus aspiraciones económicas, ya que Washington tan solo les ofreció 100 millones de dólares en ayuda militar para el mantenimiento de las bases, 50 millones en armamento y la promesa de un nuevo crédito del Export-Import Bank valorado en otros 100 millones. Increíblemente, al margen de la negociación oficial, en 1962 el vicepresidente del Gobierno, general Agustín Muñoz Grandes, ya había accedido al deseo norteamericano de permitir el uso de la base de Rota por los submarinos dotados de misiles Polaris, por lo que la cláusula secreta antes mencionada podría aplicarse en el futuro a estas armas nucleares. Por otro lado, el acuerdo de 1963 también autorizó la instalación en Torrejón del Ala Táctica 401 de cazabombarderos F-14 de las Fuerzas Aéreas norteamericanas. A fin de hacerlos más atractivos a ojos de la opinión pública, el régimen procuró aumentar la cooperación científica y técnica prevista en los acuerdos, lo cual daría lugar a iniciativas tales como la construcción de un centro de observación de vuelos espaciales de la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) en Robledo de Chavela (Madrid).

Como veremos en los capítulos dedicados al periodo tardofranquista, la naturaleza autoritaria del régimen español deparó algunas sorpresas a las administraciones norteamericanas que trataron con él. En principio, cabría pensar que una dictadura es un socio más fiable y estable que una democracia, porque puede negociar acuerdos con otros estados (como los de las bases) sin el consentimiento ni el control de los gobernados. Además, en los regímenes autoritarios, el proceso de toma de decisiones suele estar muy centralizado, otorgando al dictador la posibilidad de concluir acuerdos de este tipo con cierta rapidez y facilidad. Por otro lado, las dictaduras pueden ocultar o manipular la información disponible sobre el verdadero alcance de los mismos, como hizo el franquismo en relación con la cláusula secreta antes descrita. Sin embargo, la ausencia de instituciones políticas independientes ante las cuales deban rendir cuentas también permite a los autócratas intentar modificar o ajustar arbitrariamente los contenidos de acuerdos como los de las bases. En el caso español, a pesar de los beneficios antes descritos, el desarrollo económico experimentado en los años sesenta y la gradual superación del aislamiento internacional de

España, unido a la creciente impopularidad de las bases, fruto a su vez del accidente de Palomares, hizo que durante el tardofranquismo el Gobierno se mostrase crecientemente insatisfecho con los términos de la relación. De ahí que, a pesar de las dificultades internas de toda índole a las que hubo de hacer frente, durante los últimos años de su existencia el régimen de Franco se convirtiese en un socio cada vez más incómodo para Estados Unidos, que tuvo que invertir cantidades ingentes de tiempo y esfuerzo para poder garantizar el acceso de sus Fuerzas Armadas a las bases españolas en las condiciones extraordinariamente favorables a las que estaba acostumbrado.

Como ya se dijo, lo que nos interesa analizar aquí es sobre todo la conexión entre la relación bilateral de seguridad y los cambios políticos ocurridos en España. En este sentido, conviene recordar que si bien el apoyo mostrado por Estados Unidos a numerosas dictaduras anticomunistas de derechas durante la segunda mitad del siglo xx ha sido ampliamente estudiado¹², se conoce mucho menos la actitud de sus responsables políticos hacia la evolución posterior de dichos regímenes. Además de ser la superpotencia rectora del bloque occidental al que pertenecía España desde 1953, a finales de la década de los sesenta Estados Unidos era también su principal socio económico y defensivo, por lo que parece lógico atribuirle un protagonismo destacado en la posterior evolución política española. Sin embargo, los autores que más importancia otorgan a la influencia estadounidense en España suelen argumentar que ésta no se utilizó para facilitar una transición a un sistema genuinamente democrático, sino más bien para garantizar un futuro sometimiento español a los designios e intereses geopolíticos norteamericanos, evitando que el régimen dictatorial de Franco fuese sustituido por otro que pudiese cuestionar la pertenencia de España al bloque occidental, o que pretendiese ensayar fórmulas políticas y económicas incompatibles con dicha pertenencia. Según este tipo de análisis, el control ejercido por Estado Unidos del proceso vivido en España tras la muerte de Franco habría sido tal que, en realidad, el sistema político resultante no sería sino una «democracia intervenida»¹³.

12. Ver por ejemplo David F. Schmitz, *The United States and Right-Wing Dictatorships*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

13. Ésta es la tesis que se plantea en Joan E. Garcés, *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1996.

En vivo contraste con esta visión tan determinista, este libro parte de la premisa de que, debido a las dificultades por las que entonces atravesaba el sistema político norteamericano como resultado del escándalo de Watergate y también a las consecuencias internas y externas de la guerra de Vietnam, a principios de la década de los setenta las administraciones de Nixon y Ford se vieron seriamente limitadas a la hora de proyectar su influencia más allá de sus fronteras. Se podría objetar que la actuación beligerante de la administración Nixon en relación con Chile tras la elección del socialista Salvador Allende en 1970 contradice esta afirmación, pero a nuestro modo de ver constituye más bien un excelente ejemplo de la relativa debilidad, cuando no impotencia, que caracterizó a la política exterior norteamericana durante estos años, como también lo fue su actitud ante la «Revolución de los Claveles» ocurrida en Portugal en 1974. Como se verá en estas páginas, a pesar de las bravuconadas de algunos responsables políticos norteamericanos, que llegaron a amenazar con expulsar a Portugal de la Alianza Atlántica para proteger a ésta de un posible contagio comunista, al final Washington jugaría un papel relativamente menor en el desenlace del proceso político portugués, sobre todo en comparación con el de algunos estados europeos como Alemania. En cierto sentido, toda la política de *détente* desarrollada por las administraciones de Nixon y Ford durante la primera mitad de la década de los setenta, incluida la apertura a China, reflejaba la existencia de serias dudas sobre la capacidad de Estados Unidos no ya para derrotar a la Unión Soviética en la Guerra Fría, sino incluso para contenerla.

En estrecha relación con lo anterior, este libro explora detenidamente la actitud de las administraciones de Nixon y Ford hacia un posible cambio de régimen en España durante el tardofranquismo¹⁴. Más concretamente, nos interesa averiguar si dichos gobiernos pro-

14. Uno de los primeros trabajos en plantear de forma sistemática este asunto fue el de Alfred Tovas, «US policy towards democratic transition in Southern Europe», en Geoffrey Pridham (ed.), *Encouraging Democracy*, Leicester, Leicester University Press, 1991. Ver también Charles Powell, «La dimensión exterior de la transición política española», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18, mayo-agosto 1994 y Charles Powell, «El papel de Estados Unidos en la transición democrática española», en Óscar José Martín García y Manuel Ortiz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Catarata, 2010.

curaron debilitar al régimen autoritario existente, si se mostraron indiferentes sobre su destino, o si pretendieron facilitar discretamente una cierta democratización del sistema político español. Desde nuestra perspectiva, esta fase de la relación estuvo marcada por un dilema crucial, que ha sido caracterizado muy acertadamente por otros autores como «un dilema americano», que también se planteó en relación con otras dictaduras anticomunistas que se alinearon con Washington durante la Guerra Fría¹⁵. En el caso español, dicho dilema se refiere a la contradicción existente entre el deseo estadounidense de contribuir a una democratización gradual y ordenada del sistema político tras la muerte de Franco y la necesidad perentoria de garantizar el acceso continuado a las bases militares situadas en territorio español. En cierto sentido, esta tensión siempre estuvo presente en la relación bilateral, pero se hizo cada vez más patente a medida que el régimen fue entrando en crisis durante los últimos años de vida de su fundador.

Uno de principales protagonistas de esta historia, Henry A. Kissinger, ha dejado escrito en sus memorias que «la contribución norteamericana a la evolución española durante los años setenta constituyó uno de los principales logros de nuestra política exterior»¹⁶. Este libro sostiene más bien que, dada la dinámica que la Guerra Fría imprimió a los intereses de Estados Unidos durante aquellos años y debido también a las prioridades políticas de las administraciones de Nixon y Ford, las consideraciones geopolíticas terminaron por imponerse a las demás. Sin embargo, aunque es indudable que el deseo de garantizar el acceso a las bases recibió una atención prioritaria durante esos años —como demuestra el tesón con el que Kissinger negoció tanto el convenio de 1970 como el tratado de 1976— hasta la fecha no se habían tenido suficientemente en cuenta las actitudes y motivaciones de las autoridades norteamericanas de la época ante un posible cambio de régimen político, ni tampoco las reacciones que suscitaron en España. A nuestro modo de ver, cabe afirmar que, si bien de forma titubeante y un tanto tardía, la administración Ford y su embajador en España fueron conscientes de la importancia de no permanecer pasivos ante el cambio

15. Daniel Pipes y Adam Garfinkle, *Friendly Tyrants. An American Dilemma*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991.

16. Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, Little, Brown & Company, 1979, p. 931.

de régimen que se anunciaba y procuraron actuar en consecuencia. Estos esfuerzos se centraron en buena medida en la figura de Don Juan Carlos de Borbón, a quien Washington había cultivado asiduamente desde su nombramiento como sucesor de Franco a título de rey en 1969, aunque también jugaron un papel relevante los contactos establecidos con la oposición no comunista, que se desarrollarían rápidamente tras la muerte del dictador. También se constatará que, de no haber sido por el impacto de la «Revolución de los Claveles» y el temor cerval que suscitó en algunas esferas gubernamentales norteamericanas la posibilidad de que un Estado miembro de la Alianza Atlántica sucumbiese a la influencia comunista, es probable que la administración norteamericana se hubiese mostrado más proactiva en relación con la posibilidad de instaurar con éxito un régimen democrático en España.

Una cuestión previa que debemos plantearnos en relación con el dilema antes descrito se refiere a las posibles motivaciones de una política de promoción de la democracia *made in USA*. Como es notorio, Washington había convivido cómodamente con el régimen franquista desde el inicio de la Guerra Fría y éste había accedido a la renovación de los acuerdos de 1953 en 1963 y de nuevo en 1970. Teniendo en cuenta que la impopularidad de las bases norteamericanas entre la opinión pública española había ido en aumento desde el accidente de Palomares, todo hacía suponer que, en un contexto democrático en el que estuviese garantizada la libertad de expresión, este rechazo alcanzaría niveles aun mayores. En principio, pues, existían motivos objetivos para temer que la llegada de la democracia permitiese cuestionar los acuerdos firmados bajo el franquismo y, por lo tanto, a priori carecía de sentido que Estados Unidos trabajara para socavar sus propios intereses geopolíticos.

Sin embargo, los estrategas de Washington no tardaron en introducir algunos elementos novedosos en su debate interno que modificaron considerablemente este análisis. Por un lado, a raíz de la guerra del Yom Kippur de octubre de 1973, el Gobierno español manifestó públicamente su oposición a que las bases españolas fuesen utilizadas por Estados Unidos para abastecer a Israel. Esta actitud española les hizo comprender que incluso un régimen autoritario como el franquista tenía que ser sensible al sentir de la opinión pública y que en el futuro seguramente se vería impelido a mostrarse aún más exigente en la defensa de la soberanía nacional. En segundo lugar, a raíz de la

«Revolución de los Claveles» de Portugal, algunos sectores de la administración norteamericana interpretaron la caída de la dictadura más longeva de Europa occidental como evidencia de que el inmovilismo resultaba a todas luces contraproducente y que era más inteligente propugnar una cierta liberalización del sistema si se quería evitar un derrumbe comparable del régimen español. Sea como fuere, durante el tardofranquismo se planteó en Washington un cierto debate sobre la relación entre la naturaleza no democrática del régimen y la promoción de los intereses estadounidenses en la región a medio y largo plazo. Tanto en las negociaciones de 1968-1970 como sobre todo en las de 1974-1975, las autoridades españolas pusieron de manifiesto un descontento creciente con la relación bilateral existente, atribuible sobre todo a la negativa de Estados Unidos de conceder a España una garantía de seguridad comparable a la que disfrutaban los estados miembros de la OTAN. Incluso si las administraciones de Nixon y Ford hubiesen querido otorgársela, ello habría requerido la aprobación de un Senado que no estaba dispuesto a concederla. Por otro lado, mientras España fuese una dictadura, algunas democracias europeas seguirían oponiéndose a su ingreso como miembro de pleno derecho de la Alianza, por mucho que Estados Unidos apoyase su causa. En suma, la gran paradoja de la relación defensiva bilateral durante el tardofranquismo fue que las autoridades españolas pretendían de Washington las únicas dos cosas que las administraciones norteamericanas de la época no podían concederle y ello debido fundamentalmente a la naturaleza autoritaria del régimen.

Como resultado de lo anterior, durante la fase de transición democrática (1975-1982), los motivos aducidos por Washington para desear que España se dotase de un sistema político democrático tuvieron casi siempre un carácter marcadamente instrumental. En otras palabras, Estados Unidos apoyaría el proceso democratizador porque solo una España que cumpliera los requisitos políticos exigidos por la OTAN y sobre todo por la Comunidad Europea permitirían su pleno y definitivo anclaje en el bloque occidental. De ahí, en parte, que no deba sorprendernos el escaso interés de las autoridades norteamericanas por definir con precisión los contornos del sistema político que deseaban ver instalado en España tras la muerte de Franco, actitud que contrasta vivamente con la de ciertos actores europeos. En un primer momento, al menos, se daba por sentado que la desaparición física del dictador abriría una etapa de incertidumbre

que eventualmente daría lugar a un nuevo sistema político de naturaleza democrática, pero poco más. En parte, esta aparente indiferencia no era sino un legado de la ya tradicional postura estadounidense de no injerencia en los asuntos internos de las dictaduras autoritarias con las que mantenía buenas relaciones políticas. Sin embargo, también desempeñaron un papel determinante la existencia de importantes discrepancias conceptuales sobre el objetivo que se pretendía alcanzar, fruto a su vez de historias políticas muy dispares y, sobre todo, del legado ideológico del fascismo en la Europa de entreguerras. De ahí, por ejemplo, que mientras que en España la participación de los comunistas se convirtió en una condición sine qua non del proceso democratizador, en Estados Unidos el comunismo –incluso en su versión eurocomunista– seguía siendo percibido por muchos como una seria amenaza para la propia democracia¹⁷.

Las autoridades norteamericanas se mostraron generalmente partidarias de que, muerto Franco, fuese la propia sociedad española la que se dotase de las instituciones y arbitrarse los procedimientos que estimara oportunos. Sin embargo, esta actitud teóricamente loable las hizo ser menos exigentes a la hora de evaluar los progresos realizados que sus aliados europeos. A diferencia de éstos y también de las principales instituciones de la Comunidad Europea, sobre todo el Parlamento Europeo, Washington procuró no pronunciarse públicamente sobre el verdadero alcance de las reformas propuestas por los dos primeros gobiernos de la monarquía (1975-1977), ni valorar si permitirían conducir al país a una salida verdaderamente democrática. Como se verá, y de nuevo a diferencia de algunos actores europeos, la administración Ford se mostraría sorprendentemente benévola hacia la muy limitada «reforma otorgada» ofrecida por el primer Gobierno de Don Juan Carlos. De nuevo, ello es atribuible en parte a la idea de que, dadas las indudables diferencias existentes entre el sistema político norteamericano y los de las principales democracias europeas, Washington carecía de elementos de juicio para evaluar los pasos tomados por las autoridades españolas.

Además de cierta falta de precisión a la hora de identificar los

17. Ver al respecto Laurence Whitehead, «International aspects of democratization», en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

objetivos que debía alcanzar un futuro proceso democratizador en España, por parte norteamericana se carecía de los medios necesarios para maximizar su influencia potencial¹⁸. Más aun, la existencia de profundas diferencias estructurales entre el sistema sociopolítico estadounidense y el que pudiera surgir en España tras la muerte de Franco limitó seriamente la capacidad de Washington a la hora de influir en la evolución del proceso político español. La literatura académica sobre la promoción de la democracia subraya que a menudo son los actores no estrictamente gubernamentales –tales como las cámaras legislativas, los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las iglesias, las fundaciones políticas y los medios de comunicación– los que pueden jugar un papel determinante en este ámbito. Sin embargo, las diferencias estructurales a las que ya aludimos no facilitaron precisamente la actuación de la mayoría de este tipo de organizaciones norteamericanas en España. Dado que los dos grandes partidos estadounidenses –el demócrata y el republicano– se identificaban ideológicamente con los partidos que en Europa se situaban en el centro y la derecha del espectro político, no tenían una interlocución fácil con los partidos españoles ubicados más a la izquierda, de ideología socialdemócrata o socialista (los comunistas, por los motivos ya comentados, no eran reconocidos siquiera como elementos legítimos del futuro espectro político). Por otro lado, a diferencia de sus homólogos europeos, los partidos políticos norteamericanos, que tenían estructuras organizativas permanentes relativamente poco desarrolladas y orientadas fundamentalmente a la competencia electoral, no habían mostrado hasta entonces gran interés por relacionarse con las organizaciones partidistas de otros países. Cabe recordar, en este sentido, que mientras que las fundaciones políticas alemanas desempeñaron un papel muy activo en el proceso democratizador español, el *National Endowment for Democracy* (NED), su equivalente norteamericano más cercano, no vería la luz hasta 1983. La asimetría antes descrita en lo que a los partidos se refiere también explica en parte el hecho de que el Congreso estadounidense desempeñara un papel relativamente menor en el ámbito de la promoción democrática, sobre todo si se compara con el desempeñado por algu-

18. Charles Powell, «La transición española vista desde Washington (1969-1977)», en Gutmaro Gómez Bravo (coord.), *Conflicto y consenso en la transición española*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2009, pp. 199-200.

nos parlamentos nacionales europeos, si bien algunos de sus miembros, casi a título individual y sobre todo en el Senado, sí manifestaron cierto interés por la evolución política española¹⁹. Como veremos, a pesar de las importantes diferencias existentes en lo referido a sus respectivos sistemas laborales, las organizaciones sindicales norteamericanas se mostraron algo más activas en relación con España que los partidos políticos.

Este libro también defiende la tesis de que la naturaleza del proceso democratizador español determinó en buena medida la evolución de la relación hispano-norteamericana a partir de 1975²⁰. Como reconocían algunos informes internos elaborados por la administración norteamericana antes de la muerte de Franco, en Washington se temió que los gobernantes que pudiesen sucederle se mostrarían mucho más exigentes en relación con el acuerdo sobre las bases, e incluso que pudiesen cuestionarlo por completo. En otras transiciones que también forman parte de lo que ha venido en denominarse «la tercera ola democratizadora» (1974-1991)²¹, como las de Grecia o Filipinas, la existencia de acuerdos de este tipo, negociados por Estados Unidos con regímenes autoritarios sin el consentimiento de los gobernados, suscitaron un amplio rechazo popular, sentimiento que a menudo fue aprovechado por las nuevas élites partidistas con fines electorales. En cambio, debido fundamentalmente a la naturaleza pactada y no rupturista del proceso de transición vivido en España y a la continuidad jurídico-administrativa que lo caracterizó, el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976 no suscitó la misma reacción. En cierta medida, ello se debió a que, si bien se había negociado en vida de Franco, su firma se produjo dos meses después de su muerte, lo cual permitió presentarlo como un acuerdo nuevo, aunque solo lo fuese en parte. A su vez, ello fue posible debido sobre todo al papel

19. A la hora de argumentar que Estados Unidos había adoptado una actitud más favorable a los procesos democratizadores a partir de los años setenta, el politólogo Samuel Huntington subraya sobre todo la importancia de ciertas iniciativas propugnadas por el Congreso, como la enmienda del *Foreign Assistance Act* de 1974. Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994, p. 92.

20. Ver al respecto Charles Powell, «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989», en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2000.

21. Samuel Huntington, *La tercera ola...*, op. cit.

desempeñado por la Corona, institución que actuó de bisagra entre el pasado autoritario y el futuro democrático. Así, de la misma manera que, puertas adentro, la presencia de Don Juan Carlos en la jefatura del Estado contribuyó a que ciertos sectores de la administración (incluidos muchos diplomáticos) que habían servido al régimen anterior transfirieran con mayor facilidad su lealtad de un régimen a otro, puertas afuera hizo posible que la administración norteamericana continuara su relación en Madrid como si nada hubiese ocurrido. Paradójicamente, esto también explica el interés del monarca y de su primer Gobierno por elevar la categoría del acuerdo bilateral de 1976 al rango de tratado, la única vez que esto se produjo. Si acaso, lo más original del caso español radica en el hecho de que, a pesar de ser rotundamente contrarios a la presencia militar estadounidense por motivos ideológicos e identitarios diversos, los principales partidos de la izquierda antifranquista aceptaron no cuestionarla a condición de que, por su parte, el rey y Adolfo Suárez no planteasen el acceso de España a la OTAN. A su vez, esto permitió «despolitizar» en buena medida la cuestión de las bases durante la fase más delicada de la transición, lo cual puede considerarse una contribución importante al consenso que hizo posible el proceso constituyente español.

Como se estudia en la última parte del libro, este acuerdo tácito no se rompió hasta principios de 1981, cuando el Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo anunció su propósito de completar la adhesión de España a la OTAN antes de las siguientes elecciones generales. Lo más paradójico de aquella situación fue que tanto el Gobierno como la oposición deseaban superar una relación bilateral con Estados Unidos que ambos estimaban insatisfactoria. Sin embargo, mientras que para el Ejecutivo la única manera de lograrlo era mediante el ingreso de España en la OTAN, para la izquierda esto representaba una salida en falso, o si se prefiere, una forma de perpetuar el sometimiento a Washington por otros medios. Durante las negociaciones que condujeron al Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982, la parte española hizo un esfuerzo por redefinir el vínculo bilateral a fin de que complementara la relación multilateral a la que acababa de sumarse España mediante su ingreso en la Alianza Atlántica, sin conseguirlo del todo. Por otro lado, debido en buena medida a la difícil situación doméstica por la que atravesaba el Gobierno, si bien se dieron pasos importantes en lo referido a la «renacionalización» de las bases, no se hizo nada por reducir la presencia norteamericana. Sin embargo, éste fue el pri-

mer acuerdo bilateral con Estados Unidos en ser aprobado democráticamente por el Parlamento español, que había experimentado mientras tanto –como resultado de las elecciones de octubre de 1982– una radical transformación en lo que a su composición se refiere. No es una paradoja menor que el resultado abrumadoramente favorable registrado se debiese mayoritariamente al voto afirmativo del principal partido de la izquierda española.

Como veremos, a partir de 1982 los gobiernos de Felipe González se embarcaron en un ambicioso esfuerzo por redefinir la relación hispano-norteamericana, tanto la política como la de seguridad. Una vez aceptada –no sin cierta resistencia– la conveniencia de permanecer en la OTAN, se quiso aprovechar esta circunstancia para reequilibrar la relación a favor de España, forzando el cierre de la base de Torrejón en cumplimiento de una de las condiciones impuestas por el resultado del referéndum de 1986. A su vez, ello permitió superar definitivamente la lógica de «bases por ayuda» que había imperado hasta entonces. Además, tanto el resultado de esta consulta como la aprobación del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 por una mayoría abrumadora del Congreso de los Diputados permitieron reafirmar la legitimidad democrática del giro producido. Aunque esta fórmula suscitó inicialmente cierto rechazo en Estados Unidos, con el paso de no mucho tiempo se constataría que fue gracias a ella que se pudo alcanzar el gran objetivo tan tenazmente perseguido por Washington a lo largo de estas dos décadas y que no fue otro que el anclaje voluntario y estable de España en Occidente.

Capítulo 1

LA ADMINISTRACIÓN NIXON Y ESPAÑA: LOS INICIOS

Las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y España durante la presidencia de Richard Nixon (1969-1974) estuvieron marcadas tanto por la evolución interna de la vida política española y norteamericana como por diversos acontecimientos de ámbito internacional que habrían de tener importantes consecuencias a medio y largo plazo. En Estados Unidos, el cambio más significativo fue sin duda la crisis que se desató como resultado del estallido del escándalo de Watergate en el verano de 1972 y que provocaría finalmente la dimisión de Nixon dos años más tarde. Este proceso se tradujo en un notable aumento del protagonismo y autonomía de Henry Kissinger, su consejero de Seguridad Nacional desde enero de 1969, que a partir de septiembre de 1973 ostentaría también el cargo de secretario de Estado. Durante estos años, en España se produjeron dos hechos que influyeron decisivamente en la relación bilateral: la proclamación de Don Juan Carlos como sucesor de Franco a título de rey en julio de 1969, momento a partir del cual la administración norteamericana le cultivaría con creciente intensidad y el asesinato en diciembre de 1973 del presidente del Gobierno, el almirante Luis Carrero Blanco, que fue interpretado en Washington como el principio del fin del régimen.

En el ámbito externo, los acontecimientos que más incidieron sobre la relación bilateral fueron la guerra del Yom Kippur, que enfrentó a Israel con sus vecinos árabes en octubre de 1973; la «Revolución de los Claveles» ocurrida en Portugal en abril de 1974, que puso fin a la dictadura más antigua de Europa occidental; y la guerra que estalló en julio de 1974 entre Grecia y Turquía por el control de Chipre, que provocaría la caída de la Junta militar y el restablecimiento de la democracia en Atenas. A pesar de tratarse de fenómenos muy dispares y sin ninguna relación directa entre sí, los tres fueron impor-

tantes a nuestros efectos porque contribuyeron a aumentar significativamente el valor geopolítico de España a ojos norteamericanos.

Nixon y Kissinger: un tándem muy especial

Debido en buena medida a las consecuencias del escándalo de Watergate, a menudo se olvida que, cuando ambos llegaron a la Casa Blanca en enero de 1969, Nixon tenía mucha más experiencia práctica de las relaciones internacionales que Kissinger. Durante la Segunda Guerra Mundial, el futuro presidente había servido en la Marina estadounidense y aunque nunca entró en combate, sus diversos destinos le permitieron recorrer buena parte del Pacífico. A su regreso a Estados Unidos, un grupo de republicanos de California, su estado natal, le animó a presentarse a las elecciones para la Cámara de Representantes celebradas en 1946, en las que derrotó a un veterano demócrata, Jerry Voorhis. A Nixon nunca le interesaron mucho las grandes políticas públicas domésticas y siempre le atraieron más las cuestiones internacionales. De ahí, por ejemplo, su interés por formar parte del *Herter Committee on Foreign Aid*, que le envió a Europa en 1947 para estudiar sobre el terreno la implementación del Plan Marshall. Y de ahí también que utilizase su vinculación al *House Un-American Activities Committee* para acusar a un alto funcionario del Departamento de Estado, Alger Hiss, de espiar para la Unión Soviética, escándalo que le permitió dar el salto a la escena pública nacional. Tras resultar elegido senador por California en 1950, puesto que utilizó para darse a conocer como un anticomunista militante, en 1952 fue elegido vicepresidente, el segundo más joven de la historia norteamericana, gracias sobre todo al tirón electoral de Eisenhower, el gran héroe militar de la Segunda Guerra Mundial, a cuya sombra permanecería durante sus dos mandatos presidenciales. Aunque Nixon nunca tuvo una relación fácil con el presidente, compartían la misma visión del papel de Estados Unidos en el mundo, totalmente opuesta al aislacionismo de sus rivales demócratas, Adlai Stevenson y John Sparkman¹.

Nixon fue uno de los vicepresidentes más activos de la historia política estadounidense. En ausencia de Eisenhower, presidía a me-

1. Conrad Black, *Richard Milhous Nixon. The invincible quest*, Londres, Quercus, 2007, pp. 100-101 y 107-123.

nudo las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional, práctica que le permitió familiarizarse más a fondo con las grandes cuestiones internacionales. También utilizó su puesto para viajar por todo el mundo, sobre todo a lugares conflictivos donde la presencia de un vicepresidente norteamericano podía resultar controvertida. Nada más ocupar su cargo, en 1953 se embarcó en una amplísima gira de setenta días de duración por diecinueve países del Lejano Oriente, entre ellos Corea del Sur, donde hizo entrega de una carta de Eisenhower para su máximo dirigente, Syngman Rheeque, instándole a respetar el alto el fuego alcanzado con Corea del Norte y dar por concluida la guerra. Al parecer, fue durante este viaje cuando Nixon comenzó a sopesar la posibilidad de un acercamiento a China, que finalmente impulsaría en 1971. En 1955 visitó México, Centroamérica y Cuba, donde conoció a Fulgencio Batista, que le causó una excelente impresión, mientras que Rafael Trujillo, presidente de la República Dominicana, le produjo el efecto contrario. Al año siguiente, Nixon efectuó una segunda gira por el Lejano Oriente, centrandó su atención en la recién creada república de Vietnam del Sur, donde pudo constatar su enorme dependencia de la ayuda norteamericana.

Aunque al parecer tuvo dudas al respecto, debido sobre todo a su sectarismo y agresividad, Eisenhower pidió a Nixon que le acompañase de nuevo como candidato en las elecciones presidenciales de noviembre de 1956, en las que derrotaron ampliamente a sus rivales demócratas. A pesar de su virulenta retórica antisoviética, Eisenhower y Nixon no hicieron nada en respuesta a la invasión soviética de Hungría ocurrida a finales de ese año, aunque el segundo al menos se tomó la molestia de viajar a Austria para conocer de primera mano las dificultades experimentadas por los miles de refugiados húngaros que deseaban entrar en el país. La administración republicana tampoco acudió en ayuda de Francia y el Reino Unido durante la crisis del canal de Suez, lo cual dificultaría las futuras relaciones norteamericanas con el general Charles de Gaulle tras su regreso a la presidencia en 1958.

Nada más iniciar su segundo mandato como vicepresidente, Nixon emprendió una nueva gira, que en esta ocasión le permitió conocer varios países africanos e Italia. Sin embargo, fue sin duda su amplia gira latinoamericana, realizada a principios de 1958 con el pretexto de asistir a la toma de posesión de Arturo Frondizi como presidente de Argentina, la que más le marcaría políticamente. Durante su

estancia en Montevideo, Nixon se empeñó en reunirse con un grupo de estudiantes que habían protestado por su presencia en Uruguay, experiencia de la que salió airoso. El vicepresidente quiso repetir su actuación en Lima, donde la agresividad de los estudiantes fue en aumento, dando lugar a encontronazos violentos. En Venezuela, país en el que gobernaba una Junta militar tras la caída del dictador Marcos Pérez Jiménez, que había obtenido asilo en Estados Unidos, la situación se desbordó por completo y los Nixon fueron recibidos a escupitajos por manifestantes inusitadamente hostiles, que a punto estuvieron de hacer volcar su coche. El ambiente que todo ello generó en Estados Unidos fue tal que unas quince mil personas acudieron a recibirles cuando regresaron a Washington en un insólito acto de desagravio colectivo. Aunque Nixon atribuyó estos episodios a elementos comunistas escasamente representativos, no dejó de observar que su fuerza iría en aumento si las oligarquías y juntas militares que gobernaban muchos de los países que había visitado no daban paso a ejecutivos menos corruptos y más eficaces. Al poco tiempo tuvo ocasión de reunirse con Fidel Castro, que acababa de hacerse con el poder en Cuba y a pesar de que su programa económico le pareció lo más ingenuo que había oído hasta entonces en boca de un dirigente político extranjero, Nixon sugirió a Eisenhower que no se le empujara al ostracismo, consejo del que éste hizo caso omiso².

El viaje de Nixon que más contribuyó a su proyección nacional e internacional fue sin duda su visita a la Unión Soviética en julio de 1956, en el transcurso del cual tuvo un famoso intercambio ante las cámaras de televisión norteamericanas con Nikita Khrushchev, en el que defendió la superioridad del modelo económico capitalista frente al entonces existente en la URSS. Aunque la visita no tenía un objetivo concreto, a Nixon le permitió constatar personalmente la pobreza y relativo subdesarrollo de buena parte del país y a matizar su temor a una posible agresión soviética. Antes de regresar a Washington, el vicepresidente pasó por Varsovia, donde una multitud entusiasta le ofreció un espectacular recibimiento que le conmovió profundamente y que le hizo replantearse algunas de sus ideas preconcebidas sobre la influencia soviética en Europa central y oriental.

Aunque Eisenhower no mostró nunca un gran entusiasmo por su

2. *Ibíd.*, pp. 356-363. Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, Nueva York, Simon & Schuster, 1978, pp. 185-193.

candidatura, Nixon se presentó a las elecciones presidenciales de noviembre de 1960 contra el candidato demócrata John F. Kennedy, que le superó por una diferencia de tan solo 120.000 votos, uno de los resultados más reñidos de la historia electoral norteamericana. La elección fue seguida con gran interés por el régimen de Franco, que temía que un presidente demócrata se mostrase menos amigable que uno republicano. Al comentar los resultados con su primo y confidente, Francisco Franco Salgado-Araujo, el jefe del Estado le confesó que «hubiese sido mejor que ganase Mr. Nixon. Con los republicanos tenemos muchos más amigos y nos comprenden mejor. El presidente Eisenhower es muy leal a la amistad española y ha resuelto favorablemente todas las dificultades que se han ido presentando. Entre los demócratas hay bastantes enemigos del régimen que aún no se han dado cuenta de los motivos del levantamiento militar, que no ven que nuestro triunfo lo ha sido contra el comunismo internacional y que si hubiéramos sido derrotados Moscú sería dueño de la Península Ibérica y la situación europea sería catastrófica»³.

Tras un breve respiro, en 1962 Nixon se presentó a las elecciones a gobernador de California, siendo derrotado de nuevo, resultado inesperado que se debió en parte al aumento de popularidad de los demócratas registrado en respuesta a la habilidad de Kennedy durante la «crisis de los misiles» y que muchos interpretaron como el fin de su carrera política. Nixon aprovechó su regreso a la actividad privada para realizar un largo viaje por Europa en compañía de su familia en junio de 1963, en el transcurso del cual visitaron Madrid, ciudad desde la que se desplazaron a Segovia, Toledo y el Valle de los Caídos. A pesar de no ocupar puesto oficial alguno y de tratarse de una visita privada, insistió en ser recibido por Franco, que se encontraba en Barcelona, encuentro que Nixon siempre recordaría con agrado. En sus memorias, el futuro presidente reconocería con cierta pesadumbre que durante la guerra civil española había tomado partido por los defensores de la Segunda República, «cuya orientación comunista rara vez se mencionaba en la prensa» y que, lejos de ser el «dictador rígido y desagradable» caricaturizado por los medios de comunicación norteamericanos, se encontró con «un líder sutil y pragmático cuyo interés principal era mantener la estabilidad interna necesaria para el progreso de

3. Francisco Franco Salgado-Araujo, *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Planeta, 2005, pp. 394-395.

España»⁴. Durante su charla en el Palacio de Pedralbes, Nixon, que había nacido en el seno de una austera familia cuáquera, quiso saber si el régimen estaba dispuesto a facilitar el culto a los protestantes, a lo que Franco respondió que la libertad religiosa era un asunto que dependía del Vaticano y de la Iglesia española, más que de su Gobierno. Cuando el norteamericano se interesó por la sucesión, cuestión que creía importante que se aclarase pronto para dar garantías de estabilidad a los inversores privados extranjeros, su interlocutor dijo ser plenamente consciente de ello, aunque transmitiera la sensación de no haber tomado todavía decisión alguna al respecto. El interés de Nixon no era puramente académico, ya que por aquel entonces el bufete de abogados neoyorquino para el que trabajaba estaba estudiando una posible inversión de Pepsi Cola en España. A lo largo de la conversación, Franco puso también un gran interés por hacerle ver que España no era un «Estado policial», como con frecuencia se afirmaba en Estados Unidos, sino un país donde existían niveles razonables de libertad de expresión. En una conversación posterior con el joven diplomático de la embajada norteamericana que le acompañó durante su estancia y que se convertiría en uno de los mejores conocedores de España del Departamento de Estado, George W. Landau, Nixon afirmaría que el jefe del Estado español le había parecido un hombre leído, que había reflexionado a fondo sobre las relaciones internacionales y un anticomunista convencido. Sin embargo, para sorpresa de Landau, en este primer encuentro Franco también le dio la sensación de ser «un hombre profundamente atribulado»⁵.

El asesinato de Kennedy en noviembre de 1963 y la crecientemente desafortunada política hacia Vietnam desarrollada durante la segunda mitad de la década de los sesenta por su vicepresidente y sucesor, Lyndon B. Johnson, convencieron a Nixon y sus seguidores de que no era descabellado soñar con un segundo asalto a la Casa Blanca. El político republicano también supo aprovechar la reacción conservadora que se estaba fraguando en amplios sectores de la sociedad norteamericana en respuesta a los profundos cambios sociales y cultura-

4. Richard Nixon, *The Memoirs...*, op. cit., p. 45 y 248.

5. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Former Vice President Nixon Calls on Franco», 21/6/1963. Carta de George W. Landau a Mr. Hillenbrand, «President's visit to Spain», 24/9/1970. Nixon Presidential Materials Project. White House Central Files. Subject Files. CO 139 Spain, Box 66. RG 59. NARA.

les que estaba experimentando Estados Unidos. Fiel a sus costumbres, durante estos años Nixon siguió viajando incansablemente por Europa, Asia, África, Oriente Medio y América Latina, en un esfuerzo calculado y sostenido por seguir alimentando su bien acreditada reputación como experto en cuestiones internacionales. Algunas de estas visitas sirvieron sobre todo para fomentar su ya considerable escepticismo sobre la posibilidad de que los países del tercer mundo llegaran a gobernarse democráticamente, duda que manifestaría explícitamente en sus memorias en relación con Argentina⁶.

La campaña electoral que culminó en las elecciones presidenciales del 5 de noviembre de 1968 fue una de las más traumáticas de la historia política norteamericana, pero al menos puso fin a una etapa de turbulencia inusitada marcada por los asesinatos de Martin Luther King en abril y del candidato Robert F. Kennedy en junio. En España, el apuradísimo triunfo electoral de Nixon, que obtuvo un 43% del voto popular frente al 42% del candidato demócrata, el vicepresidente Hubert Humphrey, fue recibido con gran satisfacción por Franco y su Gobierno. Antes de las elecciones, el almirante Carrero Blanco había manifestado al representante de la petrolera Gulf Oil en Madrid, John P. Fitzpatrick, que deseaba de todo corazón que ganara Nixon, porque sería más fácil entenderse con alguien que parecía comprender bien a España. En su opinión, al distanciarse de las políticas preconizadas por Johnson, sobre todo en relación con Vietnam, Humphrey no solo había sido desleal, sino que además estaba poniendo en peligro la influencia estadounidense en la región y su estatus como superpotencia global. Por su parte, al analizar el triunfo de Nixon con Franco Salgado-Araujo, el jefe del Estado le confió que «tengo mucha confianza en él, estoy seguro de que no se dejará dominar por los rusos y no aceptará nunca los hechos consumados, sino que sabrá hacer ver a los políticos comunistas que cualquier decisión unilateral que tomen y que constituya un atentado a la paz no será aceptada por el mundo occidental [...] el nuevo presidente, aun cuando se proponga hacer una política pacifista, nunca rechazaría la guerra por falta de decisión personal»⁷.

6. Richard Nixon, *The Memoirs...*, op. cit., p. 283.

7. «Memorandum of Conversation with Admiral Luis Carrero Blanco, Vicepresident», 7/10/1968, firmado por John P. Fitzpatrick. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European

En febrero de 1971, Nixon tomó la sorprendente decisión de instalar micrófonos y grabadoras en todos los lugares donde trabajaba –no solamente en el Despacho Oval, sino también en la estancia donde a menudo se recluía en el *Old Executive Building*, a un centenar de metros de la Casa Blanca, en el *cabinet room*, e incluso en Camp David, donde pasaba algunos fines de semana– a fin de poder contar con los materiales necesarios para historiar posteriormente su etapa como presidente. Gracias a ello existen transcripciones de muchas de sus conversaciones privadas, en las que, a pesar de saber que estaba siendo grabado, Nixon expresa sus pensamientos más íntimos sobre los asuntos más delicados. De la lectura de las mismas se desprende que, a pesar de considerarse a sí mismo un hombre culto y bien informado, el presidente albergaba muchas ideas preconcebidas tan firmemente arraigadas como escasamente sofisticadas, lo que se traducía con frecuencia en comentarios sorprendentemente superficiales y simplistas, cuando no intencionadamente ofensivos y humillantes.

Esta tendencia de Nixon a observar el mundo a través del prisma de ciertos prejuicios étnicos y culturales fuertemente asentados se percibe claramente en sus valoraciones privadas sobre las aptitudes políticas y sociales de diversos pueblos y razas. A título general, el presidente opinaba que solamente las sociedades blancas de habla inglesa, así como algunos pueblos nórdicos, tenían las cualidades necesarias para vivir en democracia⁸. Por motivos culturales e históricos diversos, que generalmente no se molestaba en analizar con detenimiento, a su modo de ver los «latinos» (*latins*) eran sencillamente incapaces de gobernarse democráticamente. Su contacto con los inmigrantes mexicanos que había conocido en su California natal primero y sus viajes por América Latina como vicepresidente después, le habían permitido concluir que estos pueblos tenían grandes virtudes, como su creatividad, su simpatía y la importancia que otorgaban a la

Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 13. Defense Affairs. RG 59, NARA. Francisco Franco Salgado-Araujo, *Mis conversaciones...*, op. cit., p. 712.

8. Como le comentó al congresista Peter Frelinghuysen en octubre de 1971 tras una larga conversación con Imelda Marcos, «los *Anglos* son los únicos a quienes se les da bien la democracia, los británicos y los americanos». Conversación celebrada en el Despacho Oval, 22/10/1971, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v20/d242>.

familia, pero también una notable incapacidad para dotarse de instituciones políticas representativas, estables y eficaces. En 1971, Nixon todavía justificaba esta visión estereotipada de un fenómeno notablemente complejo en base a los comentarios que había escuchado en 1958 en boca del primer gobernador de Puerto Rico, Luis Muñoz Marín, que al parecer la compartía plenamente. Sea como fuere, como le explicaría a su representante permanente ante la ONU a finales de 1971, el hecho irrefutable era que la mayoría de los países latinoamericanos estaban gobernados bien por oligarquías familiares, por dictaduras militares de derechas, o por dictaduras comunistas como la de Cuba. Nixon reconocía que algunos estados latinoamericanos, como México, Venezuela o Colombia, no encajaban cómodamente en este sencillo esquema, pero tampoco parece haber sentido mucho respeto por sus respectivos regímenes políticos. Ni que decir tiene que en su opinión Chile había dejado de ser una democracia viable tras la elección del socialista Allende como presidente en septiembre de 1970⁹.

Al igual que muchos compatriotas de su misma generación y orientación ideológica, Nixon aplicaba estos mismos estereotipos étnico-culturales cuando contemplaba la Europa meridional y desde su perspectiva los pueblos «latinos» de la región compartían en buena medida las limitaciones antes descritas. Como afirmaría en presencia de varios de sus colaboradores en la primavera de 1971, «creo que en la mayoría de los países ‘latinos’ hacen falta [...] no dictadores, ésa es una palabra horrible y además una palabra censurable para la mayoría de los norteamericanos [...] pero digamos que un liderazgo fuerte es esencial». Al reflexionar sobre esta cuestión Nixon no estaba pensando solamente en la Península Ibérica, que al fin y al cabo tenía una larga experiencia dictatorial, sino también en Italia e incluso en Francia, país al que a veces definía como «latino» y en ocasiones como «medio latino» (*half latin*), según su estado de ánimo. Para el presidente estaba meridianamente claro que «a los españoles no se les da nada bien la gobernanza» (*the Spanish aren't any good at government*), pero no estaban solos. En la conversación antes citada, por ejemplo, Nixon afirmó con gran seguridad que, al igual que los españoles, los italianos «no pueden permitirse el lujo de la democra-

9. «President's telcon with Patrick Moynihan», 7/10/1971, en: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB95/mex16.pdf>.

cia», lo cual no resultaba sorprendente si se tenía en cuenta que Francia, «a pesar de toda su sofisticación», apenas había sabido gobernarse democráticamente. En su opinión, que repetía con tediosa frecuencia ante propios y extraños, eso era lo que había puesto de manifiesto la crisis de 1958, que se había resuelto mediante la aprobación de una nueva Constitución francesa bajo el «liderazgo fuerte» del general De Gaulle, el único político europeo, además de Winston Churchill, a quien realmente admiraba¹⁰.

El hecho de que Nixon admirase especialmente a estos dirigentes europeos, a quienes dedicaría sendos capítulos en una obra publicada en 1982 en la que pasaba revista a los grandes líderes mundiales que había tratado a lo largo de su vida, dice mucho de su visión de la política y también de la democracia¹¹. Como es obvio, Nixon no admiraba la Constitución norteamericana por su sofisticado sistema de «controles y equilibrios» (*checks and balances*), que él mismo pondría a prueba como resultado del caso Watergate. Tampoco le interesaban su posible contribución a la resolución civilizada de profundos conflictos sociales, ni su capacidad para forjar vínculos entre gobernantes y gobernados. Lo que le fascinaba del sistema político estadounidense era sobre todo la propia institución de la presidencia, que no tenía parangón en el mundo contemporáneo y que a sus ojos debía desplegar todas las características propias de lo que luego se caracterizaría como una «presidencia imperial» (*imperial presidency*)¹². De ahí en parte su interés prioritario por la política exterior y de seguridad, ámbito en el que el presidente estadounidense goza constitucionalmente de una gran autonomía respecto del Congreso y de otras instituciones del sistema. En suma, Nixon veía la democracia norteamericana casi exclusivamente como el método que permitía la elección del presidente y que garantizaba su alternancia en el poder.

Todo lo anterior debe tenerse muy en cuenta a la hora de analizar la actitud de Nixon hacia el franquismo y una posible transición a la de-

10. Transcripción de la conversación de Nixon con Henry Kissinger, Alexander Haig y Richard Helms en el Despacho Oval, 5/3/1971, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d36>.

11. Richard Nixon, *Leaders*, Nueva York, Simon & Schuster, 1982.

12. Aunque el término comenzó a circular en los años sesenta del siglo pasado, no se popularizó hasta la publicación del famoso libro de Arthur M. Schlesinger, Jr., *The imperial presidency*, Nueva York, Houghton Mifflin, 1971.

mocracia en España. En el fondo, al presidente le parecía lógico que España tuviese un régimen dictatorial y dudaba mucho que la muerte de Franco pudiera dar paso a un sistema democrático que fuese además eficaz y estable. En el mejor de los casos, suponiendo que su desaparición no diese lugar a un nuevo episodio revolucionario, como el que a su modo de ver se había producido en los años treinta bajo la Segunda República, a lo sumo España podía aspirar a ser gobernada de forma parecida a Italia y Francia, perspectiva que no le provocaba un gran entusiasmo. Por todo ello, para Nixon lo verdaderamente importante no era el carácter democrático o autoritario del régimen español, sino la actitud del mismo hacia Estados Unidos. Y como afirmaría ante sus colaboradores en la conversación ya citada, «creo que debemos apoyar a quienes quieran que sean nuestros amigos y en cualquier lugar del mundo»¹³.

Además de Nixon, la persona que más contribuiría a definir la política norteamericana hacia España durante esos años fue sin duda Kissinger¹⁴. Cuando fue nombrado consejero presidencial de Seguridad Nacional en enero de 1969, era todavía un profesor de la Universidad de Harvard absolutamente desconocido para el gran público, aunque respetado en círculos relacionados con la política exterior por sus escritos sobre las armas nucleares. Por aquel entonces, el nuevo presidente apenas conocía a Kissinger, que había asesorado esporádicamente a sus predecesores demócratas, Kennedy y Johnson, pero le nombró a recomendación de Nelson Rockefeller, el entonces gobernador de Nueva York, un peso pesado del Partido Republicano a quien también había aconsejado en el pasado.

Nixon llegó a la presidencia con la intención de centralizar el diseño y control de la política exterior en la Casa Blanca y desde el primer momento excluyó de las decisiones más importantes a su propio secretario de Estado, su amigo William P. Rogers, un respetado y exitoso abogado que carecía por completo de experiencia política internacional. Además, el presidente sentía una profunda desconfianza ha-

13. Transcripción de la conversación de Nixon con Henry Kissinger, Alexander Haig y Richard Helms en el Despacho Oval, 5/3/1971, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76vol0/d36>.

14. Charles Powell, «Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia: el papel de Henry Kissinger 1969-77», en *Historia y Política*, 17, enero-junio 2007.

cia los diplomáticos de carrera del Departamento de Estado, a quienes atribuía una peligrosa proximidad ideológica al Partido Demócrata y una igualmente marcada tendencia a filtrar información confidencial a la prensa. Por todo ello, Nixon impulsó el fortalecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, cuyo presupuesto aumentó de 700.000 a 2,2 millones de dólares entre 1968 y 1971 y cuyos efectivos se duplicaron hasta sumar 46 asistentes y 105 administrativos¹⁵. El aumento de poder del Consejo de Seguridad Nacional registrado durante estos años se produjo a expensas de todas las demás instituciones que supuestamente participaban en el proceso de toma de decisiones relativas a la política exterior, incluida la Agencia Central de Inteligencia (CIA), a la que Nixon veía como un nido de intelectuales liberales formados en las universidades más elitistas de la *Ivy League*. Este proceso también otorgó una influencia inusitada a Kissinger, ya que le proporcionó un acceso directo al presidente sin parangón en la administración. A pesar de ello, su relación siempre estuvo marcada por los celos y la rivalidad y a sus espaldas Nixon no se privaba de hacer comentarios humillantes (a menudo antisemitas) sobre su consejero de Seguridad Nacional en presencia de su guardia pretoriana, los siniestros H. R. Haldeman y John Ehrlichman¹⁶. Sin embargo, el creciente protagonismo del Consejo le permitió a Kissinger excluir de la definición de la política exterior y de seguridad a casi todos sus rivales, tanto ficticios como reales. Solamente el secretario de Defensa, Melvin Laird, lograría defenderse con cierto éxito de las maniobras un tanto paranoicas del asesor presidencial, gracias sobre todo a la información privilegiada que le proporcionaba su acceso a la inteligencia militar¹⁷.

Dado el enorme protagonismo que adquiriría Kissinger en la política exterior norteamericana, resultan pertinentes algunos comentarios previos sobre su visión ideológica y geopolítica, que sin duda

15. Sobre la evolución del Consejo de Seguridad Nacional, ver David J. Rothkopf, *Running the World. The inside story of the National Security Council and the architects of American power*, Nueva York, Public Affairs, 2005 y John P. Burke, *Honest Broker? The National Security Advisor and Presidential decision making*, College Station, Texas A&M University Press, 2009.

16. Sobre esta relación, ver Robert Dallek, *Nixon and Kissinger. Partners in power*, Nueva York, Harper Collins, 2007 y Seymour M. Hersh, *The price of Power. Kissinger in the Nixon White House*, Nueva York, Summit Books, 1983.

17. Elizabeth Drew, *Richard M. Nixon*, Nueva York, Times Books, 2007, pp. 60-78.

influyeron en su actitud hacia España. Tradicionalmente, Kissinger ha sido considerado un representante destacado de la escuela realista de las relaciones internacionales, que contempla el mundo a través del prisma de las esferas de influencia y los equilibrios de poder¹⁸. Nacido en 1923 en el seno de una familia judía alemana que se vio obligada a huir de la ciudad bávara de Fürth en agosto de 1938 y que perdió a una docena de sus miembros en el Holocausto, su visión conservadora y pragmática, cuando no pesimista –incluso spengleriana, a decir de algunos– del mundo y de la naturaleza humana ha sido atribuida con frecuencia a este trágico pasado familiar. Es por ello que algunos autores norteamericanos siempre le consideraron un producto típico de la Europa de entreguerras, absolutamente ajeno tanto al idealismo internacionalista encarnado por Woodrow Wilson como al anticomunismo ideológico de los neoconservadores que llegarían al poder con Ronald Reagan en los años ochenta¹⁹.

Kissinger albergaba serias dudas sobre la capacidad de Estados Unidos para hacer frente a la amenaza que representaba la Unión Soviética a medio y largo plazo y tampoco tenía claro que la superioridad económica y política de Occidente bastase para garantizar su supervivencia²⁰. La mejor expresión de esta actitud fue sin duda la política de *détente* desarrollada bajo la presidencia de Nixon, que pretendía hacer más llevadera la rivalidad entre las dos grandes superpotencias, sin atreverse a especular siquiera sobre el posible desenlace de dicho enfrentamiento. En plena consonancia con esta postura, Kissinger entendía que Moscú respetaría la esfera de influencia norteamericana en la medida en que Washington hiciese lo propio con la soviética, lo cual permitiría perpetuar un orden bipolar sin duda imperfecto, pero que al menos proporcionaba estabilidad²¹. De ahí, por ejemplo, su reacción implacable al triunfo electoral de Allende en las elecciones presidenciales chilenas de septiembre de 1970, que en su opinión amenazaba con alterar el

18. Ver Robert D. Schulzinger, *Henry Kissinger. Doctor of Diplomacy*, Nueva York, Columbia University Press, 1989.

19. Ver Bruce Mazlish, *Kissinger. The European Mind in American policy*, Nueva York, Basic Books, 1976.

20. Ver al respecto Jeremy Suri, *Henry Kissinger and the American Century*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2007, p. 138 y ss.

21. La interpretación más sofisticada del pensamiento kissingeriano posiblemente sea la de Mario del Pero, *The eccentric realist. Henry Kissinger and the shaping of American foreign policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

equilibrio de fuerzas existente en el hemisferio sur a favor de la URSS. Esta postura también explica su temor visceral a que la «Revolución de los Claveles» de abril de 1974 pudiese dar paso a un régimen comunista pro-soviético incompatible con la continuidad de Portugal en la OTAN, así como su preocupación obsesiva por el crecimiento del voto comunista en Francia e Italia. El hecho de que Estados Unidos tuviera que apoyarse a menudo en regímenes autoritarios y dictatoriales para mantener el equilibrio de fuerzas global nunca le planteó dilema moral o político alguno, ya que lo importante era mantener a todo costa el statu quo y garantizar la estabilidad del sistema bipolar.

Kissinger no le había dedicado ninguna atención a España antes de unirse a la administración Nixon en 1969. Dadas sus raíces europeas y sus conocimientos históricos, seguramente era consciente de la importancia que España había tenido en un pasado ya remoto y sin duda tenía presente el escaso papel que había desempeñado en la reconfiguración del sistema europeo a partir del Congreso de Viena de 1815, asunto al que había dedicado su tesis doctoral en Harvard²². Vista su biografía familiar, cabe especular que la proximidad de Franco a Hitler fue uno de los motivos por los que nunca manifestó curiosidad por visitar España antes de sumarse a la política activa. De las escasas referencias que le dedicaría en sus voluminosas memorias puede deducirse que, a pesar de su bagaje académico, su visión del país no difería mucho de la de Nixon, aunque la expresara más elegantemente. Así, con ocasión de su primer viaje a Madrid en 1970 en compañía del presidente, Kissinger observaría que la evolución de España había estado marcada por «una obsesión por lo eterno, por la muerte y el sacrificio, lo trágico y lo heroico. Esto había producido oscilaciones gloriosas entre la anarquía y la autoridad, entre el caos y la disciplina total. Los españoles solo parecían capaces de someterse a la exaltación, pero no los unos a los otros»²³. Resultaría difícil comprimir mayor número de tópicos en espacio tan reducido.

22. En conversación con el ministro español de Asuntos Exteriores, Kissinger observaría con su humor habitual que «España tiene una historia heroica, nosotros conciliadora. Nunca sesenta americanos han conquistado solos un continente». «Entrevista con el Secretario Norteamericano de Estado Dr. Henry Kissinger», 11/1/1974. R-15365/1. AMAEC.

23. Henry Kissinger, *White House Years*, Nueva York, Little, Brown & Company, 1979, pp. 930-931.

Una vez incorporado al Consejo de Seguridad Nacional, para Kissinger lo relevante no era tanto la naturaleza política del régimen español como su alineamiento con el bloque occidental, algo que nunca estuvo en duda mientras vivió Franco. En sí mismo, esto era motivo suficiente como para respetar al jefe del Estado español, que a su modo de ver parecía haber contribuido además al desarrollo del país sin poner en peligro su estabilidad y para procurar no contrariarle en exceso. Como escribiría con ocasión de la visita ya mencionada, «Franco había llegado al poder durante la ascendencia fascista en Europa. No permitió que su deuda de gratitud con sus amigos dictadores fuese un obstáculo para mantener a su país neutral durante la Segunda Guerra Mundial. Pero cuando los imperios fascistas cayeron, Franco se encontró en un entorno internacional inhóspito. Para cuando se produjo la visita de Nixon, sin embargo, había logrado sobrevivir a todas las presiones con la ayuda de la histórica insularidad y el orgulloso nacionalismo de su pueblo. Había fomentado la modernización industrial de España, atenuando gradualmente su control y sentando las bases para el desarrollo, tras su muerte, de instituciones más liberales». Dejando a un lado la referencia tópica al orgullo español, resulta significativo que Kissinger prefiriese no especular sobre el papel desempeñado por Estados Unidos en tan notable proceso²⁴.

Para Kissinger, el objetivo prioritario de la política exterior norteamericana en relación con España debía consistir en evitar que se alineara con la Unión Soviética, o que se distanciase de Estados Unidos hasta el punto de poner en peligro el acceso de las Fuerzas Armadas norteamericanas a las bases militares situadas en territorio español. Por otro lado, sus (más bien escasas) lecturas sobre la historia política de España le hacían albergar serias dudas sobre su capacidad para desarrollar instituciones y hábitos democráticos, por lo que creía tener motivos más que suficientes para mostrarse inicialmente cauto, cuando no aprensivo, ante la perspectiva de un posible cambio de régimen. Debe recordarse además que Kissinger, al igual que Nixon, creía llegada la hora de que los estadounidenses, que a menudo habían caído en la trampa de suponer que «sabíamos lo que era mejor para todos los demás y que podíamos y debíamos hacer que ocurriese», aceptasen finalmente que no era así²⁵.

24. *Ibíd.*

25. Discurso de Nixon pronunciado el 31 de octubre de 1969, citado en Mark

El legado de la administración Johnson

Al iniciarse el mandato de Nixon en enero de 1969, las relaciones con España atravesaban una etapa marcada por la incertidumbre y la frustración. A mediados de la década de los sesenta, la política impulsada desde el Ministerio de Asuntos Exteriores por Fernando Castiella había experimentado un cierto giro nacionalista, que pronto se tradujo en una actitud de mayor exigencia (o menor sumisión, dependiendo de cómo se mire) en relación con Estados Unidos²⁶. A este cambio de actitud contribuyó de forma decisiva el accidente ocurrido en Palomares (Almería) el 17 de enero de 1966, en el que colisionaron en vuelo un avión cisterna KC-135 con base en Morón y un bombardero B-52 procedente de Estados Unidos, cayendo a tierra tres de las cuatro bombas termonucleares desarmadas que éste transportaba, dos de las cuales se abrieron al chocar contra el suelo. La cuarta bomba, que cayó al mar, no pudo recuperarse hasta principios de abril²⁷. Lógicamente, el accidente alertó a los dirigentes franquistas sobre los riesgos que conllevaba la presencia de armas nucleares en España y el impacto que ello podía tener en la actitud de la población hacia las bases estadounidenses. Al mismo tiempo, la salida de Francia de la estructura militar de la OTAN en 1966 y los esfuerzos del general De Gaulle por huir de los constreñimientos que imponía a Europa la Guerra Fría, fue seguida con gran interés desde Madrid. La postura del Gobierno de Franco durante la guerra de los Seis Días en junio de 1967, que permitió el uso de las bases para la evacuación de ciudadanos norteamericanos de los países árabes pero no en apoyo

Atwood Lawrence, «History from Below: the United States and Latin America in the Nixon years», en Frederick Logevall y Andrew Preston (eds.), *Nixon in the World. American foreign relations, 1969-1977*, Nueva York, Oxford University Press, 2008, pp. 273-274.

26. El inicio de este giro político comenzó a manifestarse en el discurso sobre Gibraltar pronunciado por Castiella ante las Cortes en diciembre de 1965. Rosa Pardo, «Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L. B. Johnson: 1964-1968», en *Studia Historica. Historia Contemporánea*, vol. 22, 2004, pp. 153-154.

27. El mejor estudio sobre el accidente de Palomares es el de Barbara Moran, *The day we lost the H-Bomb. Cold War, hot nukes, and the worst nuclear weapons disaster in history*, Nueva York, Ballantine Books, 2009.

de la acción militar israelí, motivada por la necesidad de contar con el concurso de los primeros en la ONU para la reivindicación de Gibraltar, produjo cierta contrariedad en Washington y suscitó algunas dudas sobre la utilidad futura de las instalaciones. Sin embargo, la presencia cada vez más visible de la flota soviética en el Mediterráneo hizo que los militares norteamericanos, al menos, otorgaran una importancia creciente a las bases españolas. Esta tendencia se reforzaría aún más tras el golpe de Estado protagonizado por Muamar el-Gadafi en Libia en septiembre de 1969, que obligó a Estados Unidos a abandonar la importante base de Wheelus.

Debido en parte a este nuevo contexto internacional y a la postura cada vez más exigente adoptada por Madrid, las negociaciones para la segunda renovación del acuerdo sobre las bases de 1953 fueron especialmente complejas²⁸. En noviembre de 1967, Castiella había viajado a Washington para advertir al secretario de Estado de la administración Johnson, Dean Rusk, que su Gobierno no se conformaría con una renovación automática del acuerdo vigente, que expiraba el 26 de septiembre de 1968, por lo que deseaba iniciar cuanto antes las negociaciones para explorar el terreno, sin que su homólogo mostrase gran urgencia al respecto. En aquellos momentos, el ministro aspiraba a lograr un compromiso similar al contemplado en el artículo V del Tratado del Atlántico Norte, o al tratado firmado por Estados Unidos con Japón en 1960²⁹. En vista de la pasividad del norteamericano, Castiella le escribió el 22 de marzo de 1968 para solicitar formalmente la apertura de negociaciones, pero no obtuvo una respuesta afirmativa hasta el 19 de abril. Por parte española, la preparación de la negociación militar se había encomendado al general Muñoz Grandes, que pidió al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), cuyo director era el teniente general Manuel Díez Ale-

28. Ver Rosa Pardo, «La política norteamericana de Castiella», en Marcelino Oreja Aguirre y Rafael Sánchez Mantero (coords.), *Entre la Historia y la Memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España, 1957-1969*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007.

29. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*. Doc. 206. Memorandum of Conversation, 13/11/1967, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d206>. Marcelino Oreja Aguirre y Antonio de Oyarzábal, «Las negociaciones con Estados Unidos», en Marcelino Oreja Aguirre y Rafael Sánchez Mantero (coords.), *Entre la Historia...*, op. cit., p. 294.

gría, un estudio sobre las necesidades de las Fuerzas Armadas españolas. Éste visitó Washington en abril y a su regreso informó que, si bien los norteamericanos seguían otorgando una gran importancia a las bases españolas, sobre todo a la de Rota, las dificultades económicas por las que atravesaba el país y la carga que suponía la guerra de Vietnam hacían temer que no se mostrasen muy generosos. A pesar de ello, en junio Díez Alegría regresó a Washington para presentar una amplísima «lista de la compra» de material militar; al parecer, los tres ejércitos habían competido entre sí a la hora de enumerar sus pedidos y el resultado final suscitó el lógico rechazo de sus interlocutores estadounidenses. Seguramente no facilitó las cosas que entre marzo y julio de 1968 la embajada norteamericana en Madrid quedase vacante, ni tampoco el hecho de que el sucesor de Angier Biddle Duke, el ex alcalde demócrata de Nueva York, Robert F. Wagner III, careciese de influencia en la Casa Blanca³⁰.

Castiella y Rusk abrieron formalmente las negociaciones en una reunión celebrada en Washington el 15 de julio de 1968. Unas semanas antes, el secretario de Defensa, Clark Clifford, había escrito al segundo para trasladarle la opinión del Pentágono sobre las bases españolas. Su informe partía de la constatación de que, dada la dificultad de establecer bases alternativas en otros países, las restricciones impuestas por Francia a la utilización de su territorio y su espacio aéreo y la creciente presencia soviética en el Mediterráneo, las instalaciones españolas seguían teniendo un gran interés para Washington. La base de Rota albergaba ya nueve submarinos que operaban continuamente en el Atlántico Norte y en el Mediterráneo y devolverlos a Estados Unidos implicaría un coste adicional de 500 millones de dólares en diez años. En Torrejón tenían su base permanente tres escuadrones de cazas que efectuaban misiones de la OTAN relacionadas con las bases de despliegue avanzado en Italia y Turquía, donde no había más espacio para ellos. El polígono de tiro de las Bardenas Reales (Navarra) era uno de los mejores de Europa y su valor aumentaría todavía más si Estados Unidos se veía obligado a abandonar su base en Wheelus, como se temía. Por último, España se había convertido en un importante nudo de comunicaciones militares norteamericanas y casi el 9% del tráfico

30. El banquero Frank E. McKinney ya había obtenido el visto bueno del Senado como sucesor de Duke al frente de la embajada, pero tras sufrir un ataque al corazón decidió permanecer en Estados Unidos.

transatlántico pasaba por sus instalaciones. En suma, el Pentágono no tenía dudas sobre el valor de las bases y se mostraba partidario de renovar el acuerdo por otros cinco años, durante los cuales seguramente se producirían además importantes acontecimientos políticos en España, lo cual hacía más necesaria que nunca una presencia «moderadora» estadounidense³¹.

En su encuentro del 15 de julio con Rusk, el ministro español manifestó claramente el deseo de su Gobierno de obtener una garantía de seguridad. Rusk le respondió que la declaración conjunta de 1963 ya había constituido un paso muy importante y que debido a la guerra de Vietnam, el ambiente político de Washington hacía impensable un cambio de política hacia España. Por su parte, el subsecretario de Defensa, Paul H. Nitze, que también estaba presente, le informó sin ambages que las peticiones de material presentadas por los militares españoles eran muy poco realistas. En un momento especialmente tirante de la conversación, el español planteó la posibilidad de cerrar la base de Torrejón, que suscitaba un especial rechazo entre la opinión pública debido a su proximidad a Madrid, a lo que Nitze respondió que, en principio, Estados Unidos no contemplaba una reducción de su presencia militar en España³². Castiella también pudo entrevistarse brevemente con el presidente Johnson, que le recibió en el Despacho Oval hablando por teléfono y con los pies sobre la mesa, actitud que provocó la lógica indignación del español³³.

En contra de lo que cabía esperar, dado el recibimiento del que había sido objeto Castiella, a principios de agosto Rusk escribió al secretario de Defensa, Clifford, sugiriendo la posibilidad de atender la petición española de cerrar Torrejón. En su respuesta, éste objetó de forma tajante que se trataba de la mejor base que Estados Unidos tenía en España, que su traslado a otro país tendría un coste muy elevado y que en todo caso la actitud del ministro de Asuntos Exteriores no era com-

31. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII, Western Europe.* Doc. 209. Letter from Secretary of Defence Clifford to Secretary of State Rusk, 19/6/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d209>.

32. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII, Western Europe.* Doc. 210. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, 16/7/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d210>.

33. Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 812-813.

partida por los militares, entre otros motivos porque Torrejón tenía una gran importancia para la Fuerza Aérea española. En cambio, Clifford no descartaba la posibilidad de que pasara a la reserva la base de Morón, situación en la que ya se encontraba la de Zaragoza. Poco después, el consejero de Seguridad Nacional de Johnson, Walt W. Rostow, trasladó al presidente las propuestas que habían consensuado internamente los diversos departamentos concernidos y que éste hizo suyas: la administración podía modificar ligeramente la declaración conjunta de 1963, pero sin llegar a una garantía de seguridad; se aceptaba la posibilidad de que Morón pasara a la reserva; se podía mejorar el estatuto de las fuerzas norteamericanas, aproximándolo a la situación imperante en los países de la OTAN; y se ofrecería a los españoles un máximo de 100 millones en donativos (casi todo material de segunda mano) y otros 100 en concepto de créditos, a lo largo de cinco años. Se trataba, en suma, de una oferta incluso menos generosa que la 1963³⁴. Para entonces, el Pentágono había valorado la petición española de material militar en más de 1.000 millones de dólares, cifra que no tardó mucho en filtrarse a la prensa norteamericana. En realidad, ése hubiese sido el valor máximo de todo el material solicitado si se hubiese adquirido de primera mano, pero la mayor parte de lo contenido en las listas presentadas por los militares españoles eran préstamos de buques de guerra o material usado. Algún tiempo después, Castiella se lamentaría ante el embajador norteamericano de que la filtración había pretendido sabotear las negociaciones³⁵.

34. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*. Doc. 211. Letter from Secretary of Defense Clifford to Secretary of State Rusk, 17/8/1968, en:

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d211>; Doc. 214. Memorandum from the President's special assistant (Rostow) to President Johnson, 12/9/1968, en:

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d214>; Doc. 215. Letter from the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Nitze) to Secretary of State Rusk, 13/9/1968, en:

<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d215>.

35. Benjamin Welles, «Spain seeks military aid in return for bases pact», *The New York Times*, 11/8/1968. Memorandum of Conversation, «Spanish Foreign Minister», 25/6/1969. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Political Affairs. RG 59, NARA.

El ministro de Asuntos Exteriores español regresó a Washington al frente de un amplio equipo civil y militar a mediados de septiembre de 1968. Las negociaciones comenzaron con muy mal pie y en la tarde del 15 de septiembre, al manifestar Díez Alegría que la oferta de ayuda militar norteamericana era inaceptable, el subsecretario de Defensa, Nitze, se levantó indignado de la reunión, tirando la silla en la que había estado sentado³⁶. En una reunión posterior con Rusk, Castiella estimó «muy insuficiente» la ayuda ofertada, e insistió además en que el cierre de Morón no tendría el mismo impacto sobre la opinión pública española que la clausura de Torrejón. El ministro suscitó una vez más la necesidad de obtener una garantía de seguridad, planteando la posibilidad de llegar a un acuerdo como el que Estados Unidos había firmado con los miembros de la Organización del Tratado Central (CENTO) como Irán o Pakistán, opción que Rusk no rechazó de plano. Los españoles también pretendían que Washington rectificase algunas de las medidas adoptadas por la administración Johnson en enero de 1968 para mejorar su balanza de pagos, como resultado de lo cual se había incluido a España en el denominado grupo C (de países desarrollados europeos), donde no se permitían nuevas inversiones norteamericanas. Madrid consideraba muy injusto este trato, debido sobre todo a su abultado déficit comercial con Estados Unidos, que había alcanzado los 387 millones de dólares en 1967. Según la versión española de esta conversación, que difiere en este aspecto de la estadounidense, ante la dureza mostrada por su interlocutor, en el transcurso del encuentro Castiella observó que Madrid posiblemente tuviese que adoptar una postura «como la de Marruecos», país que recibía ayuda militar tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética. Al parecer, ésta fue la primera vez que el ministro suscitó la amenaza velada de una posible neutralidad española para ablandar a sus interlocutores estadounidenses. De ahí la sorpresa que produce constatar que, a raíz de este encuentro, Rusk se mostrase confiado en que los españoles accederían a renovar el acuerdo tras un breve regateo³⁷.

36. Antonio Marquina Barrio, *España...*, op. cit., pp. 812-813.

37. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*. Doc. 216. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, 16/9/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d216>. Ana del Hoyo Barbolla, *Relaciones Político-Diplomáticas entre España y Estados*

Sin embargo, el secretario de Estado no tardó mucho en salir de su error. En el encuentro que mantuvieron el 21 de septiembre, Castiella puso de manifiesto una multitud de agravios, expresándose en unos términos que no agradaron a Rusk. Según el primero, no podía esperarse que España siguiese aceptando los riesgos que conllevaba la presencia norteamericana en sus bases a cambio de unas contrapartidas militares de calidad decreciente, sobre todo en ausencia de una garantía de seguridad comparable a la que Estados Unidos otorgaba a otros aliados. Rusk le recordó que las bases eran mutuamente beneficiosas y que, gracias a ellas, España podía sentirse segura a pesar del aumento de la presencia soviética en el Mediterráneo a la que tan frecuentemente aludía el propio ministro. Además, el riesgo que debía preocuparle era el que representaba la Unión Soviética y no la presencia norteamericana en España; la retirada de Estados Unidos no haría que desapareciese dicho riesgo, sino todo lo contrario y no reconocerlo se le antojaba «irresponsable». Según Rusk, si no se renovaba el acuerdo, otros países cuya opinión importaba a España, como Alemania, Italia, Grecia y Turquía, reaccionarían negativamente, a lo que Castiella respondió que se equivocaba, ya que el prestigio internacional de España aumentaría mucho a ojos de quienes opinaban que era un mero satélite de Estados Unidos y el Gobierno también se apuntaría un tanto ante la opinión pública española por rechazar una oferta norteamericana insatisfactoria. Esta observación hizo que Rusk replicara con cierta dureza que si no se renovaba el acuerdo, la imagen de España sin duda mejoraría en países como Tanzania, Argelia o Egipto, pero no entre los gobiernos de Europa occidental, que debían ser el referente natural del Ejecutivo español. Inasequible al desaliento, Castiella recogió la alusión a Argelia para argumentar que dicho país, que recibía armas de la Unión Soviética, contaba ya con una Fuerza Aérea más moderna que la española³⁸.

Unidos (1963-1970), Tesis doctoral inédita, Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid, 2006, pp. 456-460.

38. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*. Doc. 216. Memorandum of Conversation, 21/9/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d217> y Doc. 217. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, 16/9/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d216>.

En vista de la escasa receptividad de sus anfitriones, Castiella decidió enviar urgentemente a Madrid a su jefe de gabinete, Marcelino Oreja, para que éste informara directamente a Franco de la difícil situación por la que atravesaban las negociaciones. En la breve conversación que mantuvo a solas con Oreja, que le informó ampliamente de los temores del ministro, el jefe del Estado se limitó a poner de manifiesto el peligro que podía representar para España un ataque procedente de algún país del norte de África, como Argelia, si se optaba por prescindir del paraguas defensivo estadounidense. En la reunión de la Junta de Defensa Nacional que tuvo lugar a continuación, Oreja explicó que en opinión de Castiella, si Estados Unidos no ofrecía al menos 200 millones de dólares en concepto de ayuda militar para el periodo 1968-1973, sería conveniente abrir un periodo de consultas de seis meses como elemento de presión. A decir de Oreja, Muñoz Grandes y Carrero Blanco se mostraron claramente partidarios de hacer lo posible por renovar el acuerdo, mientras que el ministro de la Marina, el almirante Pedro Nieto Antúnez, pareció compartir la postura de Castiella. El 23 de septiembre, los norteamericanos elevaron ligeramente su oferta, a unos 140 millones de dólares, cifra que se anunció como innegociable y que fue rechazada al día siguiente en el Consejo de Ministros celebrado en Madrid, que también se mostró partidario de denunciar el convenio si no se obtenía un acuerdo razonable³⁹.

El 25 de septiembre de 1968, Castiella se encaminó una vez más a la sede del Departamento de Estado, en el distrito capitalino de *Foggy Bottom*, que tan familiar le resultaba. Como le comentaría a Rusk a su llegada, a diferencia de otras ocasiones, en ésta lo hacía con un nudo en la garganta y la sensación de haber alcanzado el final del camino. El ministro hizo un último esfuerzo por reafirmar la importancia de las bases españolas, recordando a tal efecto que, junto con la escocesa de Holy Loch, Rota era la única base europea en la que podían atracar los submarinos de propulsión nuclear armados con misiles Polaris. Por su parte, Torrejón, que albergaba la sede de la 16ª Fuerza Aérea norteamericana, contaba con la pista de aterrizaje

39. Marcelino Oreja Aguirre y Antonio de Oyarzábal, «Las negociaciones...», art. cit., pp. 295-300. Manuel Fraga Iribarne, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980, pp. 229-230. Laureano López Rodó, *Memorias. Años decisivos*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1991, pp. 339-343.

más larga de Europa. Por si fuera poco, Estados Unidos gozaba de una «cláusula de activación» que le permitía utilizar las bases en caso de crisis sin consultar a sus anfitriones, en virtud de la cual España quedaba prácticamente en una situación de «vasallaje». Además, mientras que algunos miembros de la OTAN como Dinamarca apenas podían contribuir con unos miles de soldados a la defensa de Occidente, España podía aportar más de 120.000. Frente a lo que a menudo se escuchaba en Washington, las armas convencionales seguían siendo cruciales, como había puesto de manifiesto la invasión de Checoslovaquia por parte de la Unión Soviética unas semanas antes. A cambio de todo ello, Madrid pretendía recibir entre 500 y 600 millones de dólares en material militar a lo largo de cinco años, cifra que Castiella consideraba poco menos que ridícula. En vista de la postura inflexible de Rusk, el ministro le comunicó que su Gobierno le había autorizado a invocar el artículo quinto del convenio vigente, que permitía abrir un periodo de consultas de seis meses que, caso de concluir sin acuerdo, daría lugar al desmantelamiento de las instalaciones estadounidenses en España en el plazo de un año. Sorprendido, el secretario de Estado le recordó que las elecciones presidenciales norteamericanas estaban a la vuelta de la esquina, por lo que suscitó la posibilidad de «parar el reloj», para no transmitir la sensación de que las relaciones entre ambos países estaban al borde de la ruptura. Castiella se mostró muy escéptico al respecto, pero accedió a trasladar la propuesta a su Gobierno, que la rechazó sin miramientos⁴⁰.

Al día siguiente, el ministro celebró una última reunión con Rusk antes de regresar a España. Tras informarle que el presidente Johnson en persona había rechazado las últimas peticiones de material españolas, el secretario quiso saber si el Gobierno de Franco tenía o no intención de renovar el acuerdo. Castiella contestó afirmativamente, si bien éste debía tener en cuenta la «lista española de mínimos» planteada el día anterior y siempre y cuando se tratase a España en pie de igualdad y se respetase su dignidad. Si ello no resultaba posible, el Gobierno español tendría que explorar otras opciones, aunque en todo caso la neutralidad a la que se había referido ante-

40. Ana del Hoyo Barbolla, *Relaciones...*, op.cit., pp. 464-465. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*. Doc. 218. Memorandum of Conversation, 25/9/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d218>.

riormente no implicaría hostilidad alguna hacia Estados Unidos. Este comentario suscitó la curiosidad de Rusk, que admitió no comprender a los europeos que se manifestaban partidarios de una supuesta «tercera vía» intermedia, como si fuesen meros espectadores en el conflicto entre Occidente y la Unión Soviética. Castiella le contestó que, teniendo en cuenta que España había sido excluida del sistema defensivo occidental por algunos países europeos que le eran hostiles y que Estados Unidos se negaba ahora a proveerla de los medios materiales necesarios para contribuir al mismo, quizás debiera adoptar una postura similar a la de Austria, Suecia o Suiza, que eran neutrales pero a la vez amigos de Washington. Por otro lado, Francia había ofrecido a España aviones Mirage en condiciones muy favorables, lo cual demostraba que Madrid tenía otras opciones. Una vez constatada la total imposibilidad de alcanzar un acuerdo, Rusk y Castiella se conformaron con negociar un comunicado de prensa que, además de anunciar la apertura inmediata de un periodo de consultas de seis meses que concluiría el 26 de marzo de 1969, manifestaba la «esperanza de que, eventualmente, pueda gestionarse un acuerdo que, de lograrse, permita una nueva prórroga quinquenal del convenio defensivo»⁴¹.

La ruptura de las negociaciones no agradó en absoluto a los miembros del Gobierno español más partidarios de la relación con Estados Unidos, entre quienes destacaba Carrero Blanco. A finales de septiembre, el almirante le comentó a Laureano López Rodó que le parecía «peligrosísimo» desafiar a Washington, ya que temía que la administración endureciese todavía más su postura durante el periodo de consultas «para que escarmentáramos»⁴². Unos días después, en la conversación ya mencionada con el representante de Gulf Oil, Fitzpatrick, el vicepresidente le confesó que, a su modo de ver, el Pentágono entendía la situación española mucho mejor que el Departamento de Estado, por lo que hubiese sido preferible dejar la negociación en manos de los militares de ambos países. Este y otros comentarios similares hicieron pensar a Fitzpatrick que Carrero

41. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*. Doc. 219. Memorandum of Conversation, 26/9/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d219>. Antonio Marquina Barrio, *España...*, op. cit., p. 816.

42. Laureano López Rodó, *Memorias*, op. cit., p. 342.

Blanco estaba «descontento» con la actuación del ministro de Asuntos Exteriores. El almirante sabía que, por motivos políticos, era improbable que Washington pudiese ofrecer a España un acuerdo de defensa mutua. Sin embargo, dado que el acuerdo existente no contemplaba ni un posible ataque de Argelia contra Marruecos (que en su opinión obligaría a España a acudir en defensa de Rabat, ya que Madrid no podía permitir que se instalara un régimen comunista al otro lado del Estrecho), ni una posible agresión marroquí contra el Sahara occidental, Carrero Blanco entendía que Estados Unidos tenía la obligación de equipar a las Fuerzas Armadas españolas para que pudiesen responder por su cuenta a estas posibles amenazas. Además, el almirante confiaba que un triunfo de Nixon en las elecciones presidenciales de noviembre contribuiría a desatascar las negociaciones. Por su parte, Fitzpatrick intentó hacerle ver que, por mucha simpatía que Nixon le tuviese a España, difícilmente podría negociarse un nuevo acuerdo antes del 26 de marzo de 1969, a lo que Carrero Blanco respondió que si el presidente realmente deseaba ayudar a sus amigos españoles, no tenía más que autorizar al Departamento de Defensa a mejorar sustancialmente la oferta de ayuda militar recientemente rechazada por Castiella⁴³.

Dada la proximidad de las elecciones presidenciales, los negociadores norteamericanos hubiesen preferido postergar las conversaciones con Madrid hasta que una nueva administración tomase posesión en enero de 1969. Sin embargo, Castiella aprovechó su presencia en Nueva York con ocasión de la apertura del vigésimo segundo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU para regresar a Washington el 17 de octubre y celebrar una nueva reunión con Rusk.

43. Fitzpatrick facilitó un resumen de su conversación al consejero político de la embajada en Madrid, Richard Allen. «Memorandum of Conversation with Admiral Luis Carrero Blanco, Vicepresident», 7/10/1968. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 13. Defense Affairs. RG 59, NARA. Antes de su reunión con el almirante, el Departamento de Estado informó detalladamente a Fitzpatrick del estado de las negociaciones, subrayándole que, según Castiella, las relaciones con Argelia y Marruecos eran «muy buenas». Carta de John M. Leddy al Embajador Murphy, 6/12/1968, General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 13. Defense Affairs. RG 59, NARA.

Consciente de que el fracaso de la ronda negociadora anterior se había debido en parte a las discrepancias surgidas entre civiles y militares (y no solamente en el bando español), el secretario de Estado le propuso una nueva negociación, dividida en fases claramente diferenciadas: un acuerdo diplomático inicial, que se cerró ese mismo día, en torno a la conveniencia de renovar el convenio; una negociación militar posterior, centrada en un análisis realista de las necesidades españolas; y un acuerdo político final, que permitiese superar las dificultades de última hora. Castiella se mostró muy receptivo, como resultado de lo cual se acordó que los negociadores militares se reunirían a mediados de noviembre para comenzar a definir tanto las necesidades materiales de las Fuerzas Armadas españolas como las posibles vías de cooperación hispano-norteamericanas en el Mediterráneo y el Atlántico, e incluso lo que Rusk denominó «conceptos estratégicos comunes», novedad que agradó mucho al español. A continuación se reunirían los representantes civiles, para estudiar los aspectos políticos de la relación bilateral, ya bajo la nueva administración norteamericana⁴⁴.

Como ya vimos, el Gobierno español recibió con gran satisfacción la elección de Nixon. Sin embargo, las elecciones legislativas de 1968 no modificaron sustancialmente la composición del Congreso, de mayoría demócrata, que siguió manifestando una creciente oposición a la relación militar con el régimen franquista, provocada en parte por la sensación de que la escalada que había conducido a la guerra de Vietnam no se habría producido si el Legislativo hubiese ejercido un mayor control sobre la Casa Blanca⁴⁵.

Aprovechando la celebración de una reunión ministerial de la OTAN en Bruselas, a mediados de noviembre de 1968 llegó a Madrid el secretario de Estado saliente. Rusk había contraído gripe durante el viaje, por lo que tuvo que guardar cama al llegar, obligando a Franco a permanecer en Madrid durante el fin de semana a pesar de tener pre-

44. Telegrama del Departamento de Estado a la embajada de Madrid, «Spanish Base Negotiations. Summary», 17/10/1968. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 13. Defense Affairs. RG 59, NARA.

45. A principios de 1969, en el Senado se sentaban 57 demócratas y 43 republicanos y en la Cámara de Representantes los demócratas superaban a los republicanos por 243 escaños contra 192.

visto salir a cazar para poder recibirle cuando se recuperase. Durante el encuentro que finalmente mantuvo con el jefe del Estado el 18 de noviembre, Rusk le informó detalladamente sobre la creciente presencia de la flota soviética en el Mediterráneo y el temor de Washington a que Argelia le proporcionase una base naval. Franco dijo compartir plenamente su preocupación y no dudó en referirse al Mediterráneo como el flanco más débil de la OTAN, lo cual animó a su interlocutor a manifestarse partidario de que España pudiese unirse a la Alianza en un futuro no muy lejano, observación que no tuvo respuesta. Rusk también le aseguró que el cambio de administración no tendría ningún impacto adverso sobre la relación con España y que Estados Unidos seguiría otorgando una importancia prioritaria a la misma. Por su parte, Franco se mostró partidario de renovar el acuerdo bilateral, aunque subrayó la necesidad de adaptarlo al nuevo contexto internacional, ya que había quedado anticuado⁴⁶.

En el almuerzo que Castiella ofreció al secretario de Estado en el Palacio de Viana, al suscitarse la conveniencia de rebajar la tensión existente entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el español manifestó que cabía pensar en un Mediterráneo al que solo tuviesen acceso las flotas de los estados ribereños, con exclusión de norteamericanos y soviéticos (por aquel entonces, Estados Unidos tenía desplegados unos sesenta buques de guerra en el Mediterráneo, incluidos dos portaaviones, frente a unos cincuenta soviéticos). Según la explicación que le ofrecería unos meses después al nuevo embajador estadounidense, el ministro había querido sugerir que si Estados Unidos proponía a los soviéticos una desnuclearización conjunta del Mediterráneo y éstos se negaban, como cabía esperar, a ojos de la opinión pública de los países ribereños la presencia norteamericana adquiriría una renovada legitimidad⁴⁷. Fuese o no ésta su intención, la sugerencia de Castiella provocó cierta perplejidad y no solamente

46. *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*. Doc. 221. Memorandum of Conversation, 18/11/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d221>.

47. A Castiella le causó especial indignación el editorial titulado «Bribing Spain», *The Christian Science Monitor*, 23/11/1968. Memorandum of Conversation, «Foreign Minister Fernando María Castiella y Maiz & Ambassador Robert C. Hill», 25/6/1969. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 10. RG 59, NARA.

en Washington; unos meses después, Carrero Blanco comentaría a Fitzpatrick que «solo un idiota» podía pretender que la Sexta Flota se retirase del Mediterráneo. Curiosamente, no fue Rusk, sino Castiella, quien filtró su controvertida propuesta sobre la «desnuclearización» del Mediterráneo a los medios de comunicación para que tuviesen la máxima difusión. El ministro jamás hubiese actuado de esta manera sin el apoyo tácito de Franco, que le había autorizado previamente a utilizar el argumento de que si Estados Unidos no se avenía a razones, «España podrá seguir una política distinta»⁴⁸.

En vista del comportamiento un tanto desconcertante del ministro de Asuntos Exteriores, los negociadores norteamericanos optaron por centrar sus esfuerzos en el estamento militar. El 17 de noviembre, el general Earle G. Wheeler, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, visitó Madrid para entrevistarse con Carrero Blanco, Muñoz Grandes, los tres ministros militares y Díez Alegría, a quien se había encomendado la coordinación de la negociación militar. Wheeler constató de inmediato que los militares españoles no tenían intención alguna de optar por el neutralismo, en contra de lo que había parecido sugerir Castiella y que deseaban mantener el acuerdo con Estados Unidos. Sin embargo, tampoco consideraban satisfactorio el acuerdo vigente y pretendían contar con unas Fuerzas Armadas capaces de responder por su cuenta a las amenazas a las que pudiesen enfrentarse, fundamentalmente en el norte de África. En lo que a la ayuda militar se refiere, Wheeler estimaba que sería necesario aumentar la oferta norteamericana hasta los 200 millones de dólares para contentar a los militares españoles⁴⁹. Para consternación de éstos, por esas fechas el *New York Times* publicó la noticia –totalmente

48. Rosa Pardo, «Las relaciones hispano-norteamericanas...», art. cit., p. 178. Al ministro español también le molestó mucho un artículo de Benjamin Welles, «US cool to Spain on fleet proposal», *The New York Times*, 22/11/1968, según el cual la flota norteamericana se tendría que retirar a la costa este de Estados Unidos, mientras que la soviética podría permanecer mucho más cerca, en el mar Negro. «Memorandum of Conversation with Admiral Luis Carrero Blanco», 24/2/1968. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 13. Defense Affairs. RG 59, NARA. Luis Suárez Fernández, *Francisco Franco y su tiempo*. Tomo VIII, Madrid, Fundación Nacional Francisco Franco, 1984, pp. 144-146.

49. *Foreign Relations of the United States. Vol. XII. Western Europe.*

falsa— de que Madrid había solicitado la creación de una Fuerza Aero-transportada de tres mil hombres para restaurar el orden interno en caso de una insurrección o amotinamiento antifranquista, cuando en realidad se había hecho pensando en la defensa del Sahara⁵⁰.

Wheeler propuso la celebración de un nuevo encuentro en Madrid en diciembre, en el que le representaría el general de aviación David A. Burchinal, comandante adjunto de las fuerzas norteamericanas y de la OTAN en Europa, en el que ambas partes identificarían con mayor precisión tanto las amenazas a las que podría tener que hacer frente España como los medios que necesitaría para ello. Como resultado de estas conversaciones, el 6 de diciembre se firmó un documento en el que se reconocía como amenaza común una guerra general provocada por los soviéticos, pero también una guerra limitada en respuesta a un ataque de fuerzas militares de los países del norte de África con «fronteras comunes con territorios españoles», sobre todo Argelia (sola o con ayuda de la URSS), o elementos radicales de Marruecos (concertados con Argelia o que pretendiesen tomar el poder en Rabat). Alarmados por las consecuencias políticas que podría tener este documento, los diplomáticos del Departamento de Estado pretendieron que el Pentágono obligase a Burchinal a rectificar, pero éste —que se sentía amparado por la Junta de Jefes de Estado Mayor— se resistió con el argumento de que ello supondría el fin de las negociaciones con Madrid. Sin embargo, al final el general de aviación tuvo que ceder a la presión ejercida por los diplomáticos y presentar a los militares españoles un nuevo documento en el que se afirmaba taxativamente que el texto anterior no implicaba «entendimiento o compromiso alguno entre ambos países», provocando el lógico enfado de sus interlocutores. En suma, lejos de facilitar la renovación del acuerdo, el protagonismo adquirido por los militares de ambos países durante esta fase de la negociación no hizo sino dificultar aún más las cosas⁵¹.

Doc. 223. «Memorandum from Edward Fried of the National Security Council Staff to the President's special assistant (Rostow)», 29/11/1968, en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v12/d223>.

50. Richard Eder, «Rift on US bases emerges in Spain», *The New York Times*, 21/11/1968.

51. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish Base Negotiations. Summary», 27/11/1968. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating

1969: un año de transición

No obstante el indudable interés personal de Franco y de Carrero Blanco por cerrar un acuerdo con Washington cuanto antes, en ocasiones el Gobierno español actuó de forma incongruente con este objetivo. Por vez primera desde la guerra civil, el 24 de enero de 1969 se declaró un estado de excepción de tres meses de duración en todo el territorio español, en respuesta a una nueva oleada de disidencia estudiantil y obrera, lo cual no podía sino alimentar la suspicacia de un Congreso de mayoría demócrata⁵². A pesar de ello, en febrero Nixon hizo pública una carta suya a Franco en la que se disculpaba por no haber podido incluir a Madrid entre las capitales que visitaría durante su primera gira europea, en la que expresaba su deseo de mantener un estrecho contacto personal con el dirigente español en el futuro⁵³.

Para sorpresa e irritación de los negociadores españoles, a lo largo de 1969 la prensa estadounidense prestaría una atención inusitada a la renovación del acuerdo con Madrid. A finales de febrero se produjo un notable revuelo político en la capital norteamericana tras la publicación de un artículo de la conocida periodista Flora Lewis en el *Washington Post*. Según la autora, Wheeler había pedido a Burchinal

to Spain, 1965-1976. POL 13. Defense Affairs. RG 59, NARA. Rosa Pardo, «La política norteamericana...», art. cit., p. 375. Ana del Hoyo Barbolla, *Relaciones...*, op. cit., pp. 482-483.

52. La medida mereció editoriales y artículos muy críticos en la prensa estadounidense. Ver: «Backward in Spain», *The Washington Post*, 28/1/1969, «Franco tightens the screw», *The Christian Science Monitor*, 29/1/1969 y Richard Eder, «Spain: it is just like 30 years ago», *The New York Times*, 2/2/1969. López Rodó le comentó a Eder que el mayor entusiasta de la medida había sido el ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga, ya que el estado de excepción permitía controlar a la prensa con mayor eficacia. Memorandum for the files, «Conversation of New York Times Correspondent Eder with Development Minister López Rodó», 27/2/1969. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Political Affairs. RG 59, NARA.

53. En la carta, Nixon no se olvidó de añadir a mano una frase agradeciéndole de nuevo la cortesía que le había dispensado en Barcelona en 1963. Carta de Nixon a Franco, 13/2/1969, Nixon Presidential Materials Project, White House Central Files, Subject Files, CO 139 Spain. RG 59, NARA. «Nixon and Franco pledge amity», *The Washington Post*, 23/2/1969.

que efectuara una valoración de las amenazas a las que se enfrentaba España con el único propósito de convencer a los negociadores militares españoles de que rebajasen sus peticiones de ayuda a cambio de algún tipo de garantía de seguridad. De ahí que Burchinal hubiese incluido en su escenario de amenazas un posible ataque de Argelia, que podría contar con el apoyo de la Unión Soviética, lo cual obligaría a Estados Unidos a acudir en ayuda de España. Según la articulista, los textos aprobados por Burchinal habían generado un serio conflicto con el Departamento de Estado, que en ningún caso pretendía otorgar a España una garantía de seguridad⁵⁴.

El artículo de Lewis provocó la indignación de buena parte de la poderosa Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, a cuya cabeza se encontraba J. William Fulbright desde 1959. Este notable y paradójico demócrata sureño, a quien se recuerda tanto por su apoyo al segregacionismo como por su cosmopolitismo y su interés por la educación, se había convertido en un crítico implacable de la administración Johnson debido a su manejo de la guerra de Vietnam. Por ello mismo, Fulbright había recibido con cierto alivio la elección de Nixon, a quien creía capaz de poner fin a la guerra con relativa rapidez, pero los titubeos del presidente no tardaron en decepcionarle. A principios de febrero de 1969, el senador había anunciado la creación de un *Ad Hoc Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad*, que se proponía revisar todos los compromisos defensivos adquiridos por sucesivas administraciones norteamericanas. Con su habilidad característica, Fulbright colocó al frente del nuevo subcomité al senador demócrata Stuart Symington, que había sido secretario de la Fuerza Aérea en los años cuarenta y un «halcón» en lo que a la presencia norteamericana en Vietnam se refiere, para convertirse posteriormente en un crítico acérrimo de la administración Johnson⁵⁵.

54. Flora Lewis, «State, Pentagon Split on Commitments to Spain», *The Washington Post*, 25/2/1969. El tema mereció también un sonado editorial: «Looking at Military Commitments Abroad», *The Washington Post*, 28/2/1969.

55. Además de Fulbright y Symington, formaban parte del subcomité los senadores John Sparkman, George Aiken, John Cooper, Michael Mansfield y Jacob Javits. Según Fulbright, en aquellos momentos estaban vigentes acuerdos que comprometían a Estados Unidos con la defensa de 48 estados aliados. Randall Bennett Woods, *J. William Fulbright, Vietnam, and the search for a Cold War foreign policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 187-188.

Lo que más llamó la atención de Symington de las negociaciones con España fue el hecho de que un general estadounidense pudiese ofrecer todo tipo de garantías a los militares de otro país sin contar con el visto bueno previo de los civiles del Pentágono o del Departamento de Estado, hecho que se apresuró a condenar ante sus colegas de la Comisión de Relaciones Exteriores. Por su parte, el embajador de España en Washington, Alfonso Merry del Val, protestó ante el nuevo subsecretario adjunto del Departamento de Estado, U. Alexis Johnson, por considerar que la primicia de Lewis obedecía a una filtración interesada, que pretendía colocar a los negociadores españoles en inferioridad de condiciones⁵⁶. El asunto alcanzó tal entidad que en una rueda de prensa celebrada el 5 de marzo, el propio Nixon se vio obligado a aclarar que Estados Unidos no se había comprometido a defender a España contra posibles amenazas provenientes del norte de África, ni tenía intención de hacerlo en el futuro. A pesar del desmentido presidencial, durante algunas semanas proliferaron en la prensa norteamericana los editoriales contrarios al mantenimiento de las bases en España y al apoyo de Estados Unidos al régimen franquista⁵⁷.

A pesar del interés personal de Nixon por cerrar rápidamente un acuerdo, su llegada a la Casa Blanca no evitó que el *establishment* político norteamericano siguiese emitiendo mensajes confusos –cuando no abiertamente contradictorios– en relación con España. A finales de febrero de 1969 dimitió el último embajador en Madrid de la era Johnson, Wagner, que no fue sustituido hasta junio. Por otro lado, a mediados de marzo se anunció que la administración Nixon enviaría a España a un estrecho colaborador de Kissinger en el Consejo de Seguridad Nacional, Richard V. Allen, para estudiar sobre el terreno la aportación de las bases a la seguridad de Estados Unidos, viaje que se canceló poco después por temor a que interfiriese en las negociaciones⁵⁸. Poco después, el presidente del muy influyente *Armed Services Committee*

56. Richard Eder, «Leak in US on Base Talks Irks Spain», *The New York Times*, 1/3/1969.

57. Ver: «Spain and the Administration», *The Christian Science Monitor*, 7/3/1969, «American Bases in Spain», *The New York Times*, 12/3/1969 y «The Spanish Bases», *The Washington Post*, 17/3/1969.

58. Benjamin Welles, «Nixon aide to go to bases in Spain», *The New York Times*, 16/3/1969. Richard Eder, «Visit by US aide to Spain put off», *The New York Times*, 23/3/1969.

de la Cámara de Representantes, el demócrata sureño y conocido «halcón» Lucius Mendel Rivers, envió al secretario de Estado una carta durísima, recriminando a su Departamento por seguir una táctica negociadora que pretendía poner en duda el valor de las bases españolas, lo cual suponía una «tergiversación transparente» de la realidad⁵⁹. Antes de que Rogers pudiese responderle, ya había regresado a Madrid el general Burchinal, para transmitir una nueva oferta de ayuda como donación valorada en 175 millones de dólares, que se aproximaba así a la cifra final exigida por los negociadores militares españoles, de 226 millones de dólares⁶⁰.

En vista de la actitud cicatera de la administración Nixon, que en esto no se diferenciaba mucho de su predecesora, el 21 de marzo de 1969, pocos días antes de que concluyera el periodo de consultas acordado en septiembre, el Consejo de Ministros autorizó a Castiella a rechazar la oferta norteamericana y buscar una nueva prórroga para seguir negociando. De la misma reunión salió también la decisión de levantar el estado de excepción un mes antes de lo inicialmente previsto, medida que el *New York Times* interpretó como un gesto hacia el Congreso estadounidense y una señal inequívoca del deseo de alcanzar un acuerdo cuanto antes⁶¹. En todo caso, no evitó que una veintena de representantes demócratas, encabezados por Allard Lowenstein, Jonathan Bingham y Bertram L. Podell, se pronunciaran ruidosamente en contra de la renovación de las bases coincidiendo con la reapertura de las negociaciones en Washington el 25 de marzo. Uno de ellos tuvo al menos la honestidad de reconocer públicamente que la administración Nixon estaba «encantada» con su actitud beligerante, ya que le permitía argumentar ante los españoles que su libertad de maniobra estaba seriamente limitada por la actitud hostil del Congreso⁶².

El trato recibido por Castiella durante la nueva ronda negociado-

59. Ana del Hoyo Barbolla, *Relaciones...*, op. cit., pp. 497-498.

60. Memorandum of Conversation, «Marqués de Merry del Val, Ambassador of Spain and Under Secretary Johnson», 21/3/1969. Department of State. Presidential Materials Project. White House Central Files. Nixon Country Files. Spain. Box 704. RG 59. NARA.

61. «'Coincidence' in Madrid», *The New York Times*, 23/3/1969.

62. Benjamin Welles, «Talks on Bases in Spain resume in Washington», *The New York Times*, 26/3/1969.

ra celebrada en Washington a finales de marzo fue muy poco considerado. Al día siguiente de su llegada, el secretario de Estado le dedicó tan solo media hora, alegando otras ocupaciones. A continuación le presentaron nueve documentos para su firma inmediata, que contemplaban un acuerdo de principio sobre la oferta estadounidense y una extensión del periodo de consultas por tiempo ilimitado, durante el cual el uso de bases continuaría como hasta la fecha. Castiella y Rogers delegaron las negociaciones en el subsecretario adjunto Johnson y el director general para América del Norte y Extremo Oriente, Nuño Aguirre de Cárcer, un diplomático con larga experiencia en la materia, que no lograron romper el *impasse*. Además de reiterar la exigencia de un tratado de defensa mutua y la posibilidad de forjar una relación más estrecha con la OTAN, en esta ocasión los españoles añadieron varias peticiones nuevas, entre ellas la creación de un comité científico-educativo conjunto y una posible financiación norteamericana de la reforma del sistema universitario que entonces se estudiaba en Madrid. Evidentemente, lo que pretendían estas propuestas era fortalecer los aspectos no defensivos de la relación bilateral con el propósito de facilitar su aceptación por parte de la opinión pública española. A pesar de los esfuerzos de sus interlocutores por hacerle ver que, dada la actitud del Senado, la oferta económica era difícilmente mejorable, Castiella se negó a firmar y tras consultar con Madrid, les ofreció una prórroga adicional de cuatro meses. La irritación de Rogers fue tal que sugirió a Kissinger que se cancelase la audiencia que Nixon tenía previsto conceder al ministro si no firmaba, recomendación que el consejero de Seguridad Nacional prefirió ignorar. En su encuentro del 26 de marzo con el presidente, a quien acompañaban Rogers y Kissinger, Castiella aprovechó para asegurarles que, a pesar de las diferencias existentes, el régimen español deseaba continuar su privilegiada relación con Estados Unidos⁶³.

La incapacidad de las partes para alcanzar un acuerdo suscitó la

63. Memorandum for Mr. Kissinger from Helmut Sonnenfeldt, «Subject: Request that the President receive Spanish Foreign Minister», 25/3/1969. Department of State. Presidential Materials Project. White House Central Files. Nixon Country Files. Spain. Box 704. RG 59. NARA. Rosa Pardo, «La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975», en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED y Biblioteca Nueva, 2000, pp. 360-363.

lógica alarma de la embajada norteamericana en Madrid, a cuyo mando se encontraba de forma interina el diplomático Eugene V. McAuliffe. Éste no tardó en informar que en la capital española existía un ambiente caracterizado por «la fricción y el resentimiento» y que no debía subestimarse la irritación de Castiella por el trato recibido en Washington ni su «creciente indignación» ante los artículos aparecidos en la prensa norteamericana, por lo que «éste es un momento crítico que tendrá consecuencias a largo plazo en nuestras futuras relaciones con España». En vista de todo ello, la embajada recomendaba que se adoptara una postura más acomodaticia, por ejemplo en relación con la petición de financiación para la reforma del sistema universitario español, lo cual permitiría a Estados Unidos vincularse a un proyecto de futuro cuyas consecuencias se harían sentir mucho más allá de la muerte de Franco. Este análisis era plenamente compartido por el responsable de la Oficina de Asuntos Europeos del Departamento de Estado, Martin J. Hillenbrand, que advirtió a sus superiores que si no se daba satisfacción a los militares españoles cuanto antes, existía un peligro real de perder el acceso a las bases⁶⁴.

El ambiente político norteamericano también se estaba envenenando por momentos. A finales de febrero, el subcomité de Symington había enviado a España a dos investigadores, un periodista y un abogado, para que se informaran sobre el terreno de la situación de las bases. Hasta entonces, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado nunca había enviado a sus *staffers* al extranjero sin estar acompañados por un senador, lo cual dice mucho del deterioro que se había producido en sus relaciones con el Ejecutivo durante los meses finales de la administración Johnson⁶⁵. A la luz de la información recopilada, el 3 de abril de 1969 el comité examinó de nuevo la cuestión de las bases españolas, poniéndose de manifiesto las serias reticencias que albergaban al respecto algunos senadores influyentes. El demócrata Frank Church, por ejemplo, quiso saber si el hecho de que se estuviese ofreciendo a España 175 millones de dólares frente a

64. Ana del Hoyo Barbolla, *Relaciones...*, op. cit., pp. 504-509.

65. El periodista Walter Pincus y el abogado Roland Paul visitaron las bases de Torrejón y Morón, donde las autoridades militares estadounidenses hicieron todo lo posible por poner trabas a su trabajo. Randall Bennett Woods, *J. William Fulbright...*, op. cit., pp. 190-191.

los 100 millones otorgados en 1963 reflejaba fielmente el aumento del valor de las bases para Washington. Su colega el republicano George Aiken planteó que era absurdo negar la existencia de un compromiso defensivo con España, ya que Estados Unidos no podría permanecer al margen de un ataque soviético contra la Península. Symington fue más allá al sostener que, en la práctica, España gozaba de una garantía de seguridad similar a la que disfrutaban los socios europeos de la Alianza Atlántica, por lo que Estados Unidos estaba pagando a los españoles por el privilegio de defenderlos. Por su parte, Fulbright quiso saber si Estados Unidos usaría las bases para ayudar a reprimir una insurrección popular contra el régimen de Franco, en cuyo caso temía que se produjera una escalada en la presencia militar norteamericana similar a la que había conducido a la guerra de Vietnam. Además, si España se veía envuelta en un conflicto militar con Marruecos o Argelia, Washington tendría que acudir en su ayuda, lo quisiera o no⁶⁶.

Gracias a estas indagaciones y a los testimonios a los que tuvo acceso a lo largo de abril, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado pudo confirmar la veracidad del artículo de Lewis antes mencionado: el secretario Rusk había delegado la negociación española en el Pentágono, que a su vez se la había encomendado a Wheeler, que la puso en manos de Burchinal. Sin embargo, según el comité había sido Wheeler y no Burchinal quien había trasladado a los negociadores militares españoles un texto en el que se afirmaba que la presencia de tropas estadounidenses en España representaba una garantía de seguridad más vinculante que lo que podía ofrecer ningún acuerdo escrito. En todo caso, a la luz de estas revelaciones los senadores concluyeron que, en la práctica, Estados Unidos había adquirido ya un cierto compromiso defensivo (*quasicommitment*) con el régimen de Franco, incluso contra posibles amenazas internas, sin la autorización previa del Congreso. A la vista de las conclusiones del informe de Symington, Fulbright escribió al secretario Rogers el 22 de abril para exigirle que suspendiese las negociaciones con España has-

66. «Excerpts from Senate Foreign Relations Committee Hearings on April 2, 1969», Letter from George W. Landau to Mr. Hillenbrand, General Records of the Department of State, Records Relating to Spain, 1963-1976, DEF 15 Defense Affairs. Box 11, RG 59. NARA. «The Senate and the Spanish bases», *The Washington Post*, 5/4/1969.

ta que el Senado fuese informado sobre su verdadero alcance, carta que tuvo la callada por respuesta⁶⁷.

Envalentonadas por el interés que había generado el informe Symington, algunas de las cabeceras más prestigiosas de la prensa norteamericana se afanaron por echar leña al fuego, a sabiendas de que sus opiniones serían recogidas por un Senado cada vez más reacio a la relación con el régimen franquista. *The Christian Science Monitor*, por ejemplo, publicó un largo artículo de opinión detallando la censura que imponían las autoridades españolas en las bases y que afectaba incluso a la información que podían transmitir los militares estadounidenses en los programas de radio que emitían desde sus instalaciones. Según este texto, del que se hizo eco un editorial del *Washington Post*, en febrero de 1969 los militares norteamericanos habían distribuido unas directivas a su personal destacado en España recordándoles que no solo debían evitarse las referencias críticas a Hitler o Mussolini, sino que ni siquiera se podían efectuar comentarios favorables sobre la OTAN, la Comunidad Europea, o la libertad religiosa. En un esfuerzo evidente por contrarrestar este tipo de noticias, un estudio secreto elaborado por la administración Nixon para el Senado –al que pronto tuvo acceso la prensa– cifraba el coste del traslado de la base de Rota a otro país en unos 450 millones de dólares a lo largo de una década⁶⁸.

En vista de la confusión y malestar creados por el torpe manejo de las negociaciones durante los estertores de la administración Johnson, al poco tiempo de ocupar su despacho en el ala oeste de la Casa Blanca, Kissinger encargó al Consejo de Seguridad Nacional que estudiara el desarrollo futuro de las relaciones con España incluso más allá de la muerte de Franco y sin limitarse a la cuestión de las bases. Tras nuevos forcejeos con el Departamento de Estado, esta petición

67. Randall Bennett Woods, *J. William Fulbright...*, op. cit., pp. 190-191. John W. Finney, «Spain 'Commitment' Decried by Senators», *The New York Times*, 18/4/1969. Warren Unna, «Rusk Gave Pentagon Bases Task, Hill Told», *The Washington Post*, 19/4/1969. «Untangling our commitments to Spain», *The Washington Post*, 23/4/1969. William C. Selover, «Shadow falls on Spanish bases», *The Christian Science Monitor*, 30/4/1969.

68. Roscoe Drummund, «Franco's price too high», *The Christian Science Monitor*, 8/4/1969 y «The Spanish Bases (II)», *The Washington Post*, 13/4/1969. Según el estudio, Estados Unidos tenía entonces 421 bases y 2.972 instalaciones menores distribuidas por todo el globo, cuyo mantenimiento costaba entre 4.000 y 5.000 millones de dólares anuales.

finalmente tomaría forma como el *National Security Study Memorandum* (NSSM) 46, de 21 de abril de 1969⁶⁹. Sin embargo, la recién estrenada administración Nixon tenía muchos frentes abiertos en aquellos momentos y la maquinaria del Consejo de Seguridad Nacional, poco utilizada bajo la presidencia de Johnson, tardaría más de lo previsto en producir los resultados apetecidos.

Sorprendentemente, los negociadores españoles pretendieron aprovechar el *impasse* no para acordar una renovación del acuerdo existente, sino para asentar la relación bilateral sobre unos parámetros distintos. Cuando Aguirre de Cárcer visitó a Kissinger el 16 de mayo, éste le reiteró que Nixon estaba muy interesado en mantener con España «relaciones intensas y amistosas» y «aunque esto a algunos no les guste, no hace falta insistir en que lo que se decide en la Casa Blanca, es lo que se hace». La administración no deseaba «entrar en el juego de la política interna española» y tampoco pretendía molestar «a uno de los pocos amigos verdaderos que tenemos, España», pero dada la actitud del Congreso, Madrid debía comprender que un acuerdo de seguridad mutua resultaba a todas luces imposible. El consejero no entendía la obsesión española por estrechar lazos con la OTAN en un momento en que «tantos miembros de la Alianza desearían abandonarla» (afirmación kissingeriana típicamente exagerada que no se correspondía con la realidad), a lo que el diplomático español respondió que en España se veía a la Alianza como una puerta para entrar en Europa. Aguirre de Cárcer también le advirtió que la opinión pública española no admitiría una mera renovación del acuerdo existente y que se pretendía más bien un acuerdo de amistad y cooperación más amplio, que contemplara otros ámbitos de cooperación (como el económico y el científico-espacial). Además, Madrid pretendía poner fin al arriendo de las instalaciones en territorio español; ya no serían bases conjuntas, sino españolas y se concedería a Estados Unidos derechos y facilidades militares, como hacía el Reino Unido, limitando al mínimo la presencia de fuerzas norteamericanas permanentes. La única excepción sería Rota, para la que se pretendía un estatus similar al de la base escocesa de Holy Loch. A cambio de una prórroga breve del acuerdo vigente, hasta marzo de 1970, el Gobierno español exigiría 52,5 millones de dólares en ayu-

69. National Security Study Memorandum 46, Spain, 21/4/1969 en: http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_046.pdf.

da, más 30 millones en créditos⁷⁰. A raíz de estos contactos, el segundo de Kissinger, Helmut Sonnenfeldt, manifestó a su superior que, dado que las negociaciones sobre las bases estaban complicando innecesariamente la relación con España, quizás debiera retenerse la de Rota y prescindir de todas las demás. Pocos días después, un editorial del *Washington Post* solicitó a la administración Nixon que diese por concluida la presencia estadounidense en España de una vez por todas⁷¹.

Para consternación de los negociadores norteamericanos, a finales de mayo el Consejo de Ministros español dedicó varias reuniones monográficas al asunto de las bases, alimentando así la incertidumbre existente. Según los informes recibidos por Kissinger, el retraso en alcanzar un acuerdo podía deberse al deseo de Castiella de mantener abiertas las negociaciones para evitar su propio cese, sobre el que ya circulaban rumores insistentes. Al parecer, el ministro las utilizó sobre todo para intentar convencer a Franco de que, si bien las últimas ofertas de ayuda norteamericana eran aceptables, no lo era su actitud general hacia la relación, que seguía basándose en el arriendo de las bases, un concepto denigrante propio de estados de mucha menor categoría que el español, como Libia o Abisinia⁷².

Como veremos, Nixon no quería poner en peligro la relación con España y a finales de mayo Washington aceptó la oferta presentada por Aguirre de Cárcer, con algunas modificaciones: el acuerdo contemplaba una prórroga retroactiva de dos años de duración, a contar desde 1968, que concluiría el 26 de septiembre de 1970; si para entonces no se alcanzaba un acuerdo, el convenio expiraría definitivamente en septiembre de 1971. A cambio, España recibiría 50 millones de dólares en ayuda –que se destinaría sobre todo a la compra de aparatos Lockheed F-104, un caza interceptor ligero– y 35 millones de dólares en

70. Luis Suárez Fernández, *Francisco Franco y su tiempo*, op.cit., pp. 151-152.

71. *Ibid.*, pp. 151-152. Memorandum for Mr. Kissinger, from Helmut Sonnenfeldt. «Subject: Your talk with Aguirre de Cárcer, 5 pm», 16/5/1969. Presidential Materials Project. White House Central Files. Box 704, RG 59. NARA. Memorandum, «New developments in the Spanish Base Negotiations», 16/5/1969, National Security Council. Presidential Materials Project. White House Central Files. Box 704, RG 59. NARA. «Liquidating the agreement with Spain», *The Washington Post*, 28/5/1969.

72. Rosa Pardo, «EE.UU. y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974», en *Historia del Presente*, 6, 2005, pp. 17-18.

créditos del Export-Import Bank para la adquisición de material militar. A propuesta española, se crearía un Comité Conjunto de Planificación e Información militar y se revisaría el Acuerdo Técnico y de procedimiento de 1953, a fin de limitar la libertad de maniobra de los efectivos militares norteamericanos destinados en España. Las otras propuestas planteadas por el diplomático español a los norteamericanos no prosperaron, aunque serían recogidas en acuerdos ulteriores⁷³.

Al presentar el acuerdo al Comité de Relaciones Exteriores del Senado el 5 de junio de 1969, el subsecretario adjunto Johnson aprovechó la ocasión para negar validez alguna al texto atribuido al general Wheeler, según el cual la mera presencia de tropas norteamericanas proporcionaba a España una garantía más eficaz que ningún acuerdo escrito. Sin embargo, el diplomático no convenció a los senadores más escépticos. El demócrata Claiborne Pell, por ejemplo, se lamentó por el hecho de que la presencia norteamericana en España pudiese contribuir a la continuidad del régimen franquista, pero terminó por aceptar a regañadientes el acuerdo, por entender que suponía el primer paso hacia la eventual liquidación de las bases⁷⁴. Nixon, en cambio, se tomó la molestia de pedirle a Kissinger que trasladara a las autoridades españolas —a través de Johnson, que se puso en contacto con Aguirre de Cárcer— su satisfacción personal por el hecho de que se hubiese desbloqueado finalmente la situación y su convicción de que ambas partes serían capaces de aprovechar la prórroga del acuerdo para reforzar su relación bilateral⁷⁵. A pesar de este mensaje tranquilizador, en el Consejo de Ministros especial celebrado en Madrid el 13 de junio, varios ministros criticaron duramente a Castilla por el manejo de las negociaciones.

Cuando parecía que las aguas volvían a su cauce, a mediados de junio de 1969 el Senado tuvo noticia de la realización de unos ejercicios militares hispano-norteamericanos en 1967 y 1968 (denomina-

73. Ana del Hoyo Barbolla, *Relaciones...*, op. cit., pp. 510-511.

74. A. D. Home, «Spain asks short-term bases pact», *The Washington Post*, 26/5/1969. «US to keep bases in Spain 2 years», *The New York Times*, 6/6/1969.

75. Memorandum for Mr. Kissinger, «Subject: Alex Johnson's report on Spanish Base Negotiations». 10/6/1969. National Security Council. Presidential Materials Project. White House Central Files. Box 704, RG 59. NARA. Aguirre de Cárcer aprovechó la ocasión para comentarle a Johnson que era probable que Castilla cesara pronto.

dos Pathfinder Express I y II), que podían interpretarse como una respuesta conjunta a un posible levantamiento popular contra el régimen franquista. El Departamento de Estado no tuvo más remedio que confirmar que se habían llevado a cabo y prometer que no volverían a celebrarse, aunque alegó que se habían realizado sin su conocimiento, extremo que fue rápidamente desmentido por el Gobierno español. En privado, las autoridades españolas reaccionaron con indignación ante estas filtraciones, sobre todo porque las maniobras en cuestión se habían realizado a petición norteamericana⁷⁶. Por si fuera poco, el escándalo coincidió con la aprobación en el Senado del famoso *National Commitments Resolution*, una resolución (sin valor legal) según la cual el presidente solo podría contraer un «compromiso nacional» (*national commitment*) con un tercer Estado si contaba con el visto bueno previo del Congreso⁷⁷.

La llegada del embajador Hill y el cese de Castiella

Apenas unos días antes de que estallara el escándalo de las maniobras conjuntas, Robert C. Hill, que pronto adquiriría un notable protagonismo en las relaciones bilaterales, había presentado sus credenciales a Franco como nuevo embajador estadounidense⁷⁸. Miembro

76. Flora Lewis, «Join US-Spanish manoeuvres raise questions in Congress», *The Washington Post*, 14/6/1969. A. D. Home, «US reviews role in Joint war games», *The Washington Post*, 14/6/1969. «US affirms GIs in Spain conducted anti-rebel training», *The New York Times*, 15/6/1969. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish reaction to Lewis/Horne Articles», 16/6/1969. Presidential Materials Project. White House Central Files. Box 704, RG 59, NARA.

77. Aprobada el 17 de junio de 1969 por 70 votos contra 16, la resolución decayó cuando el presidente Johnson anunció que no se presentaría a la reelección presidencial. James L. Sundquist, *The decline and resurgence of Congress*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1981, pp. 245-247.

78. A pesar del importante recorte presupuestario introducido en enero de 1968 por el presidente Johnson –mediante el *Balance of Payment Staff Reductions* (BALPA)– en 1969 la embajada estadounidense empleaba a 54 norteamericanos y 90 españoles, a los que cabría sumar los 17 estadounidenses y 28 autóctonos empleados en los consulados de Barcelona, Bilbao, Sevilla y Valencia. Briefing Book. Chief of Mission, Spain. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Political Affairs. RG 59, NARA.

destacado del Partido Republicano, Hill era un amigo personal del presidente Nixon, había sido embajador norteamericano en Costa Rica, El Salvador y México y era también un exitoso hombre de negocios. A pesar de su dilatada experiencia diplomática, a los pocos días de su llegada Hill declaró públicamente que Estados Unidos deseaba ver a España en la OTAN cuanto antes, objetivo al que no tenían derecho a oponerse otros miembros de la Alianza, que debían estar agradecidos por la generosa contribución norteamericana a su recuperación económica tras la Segunda Guerra Mundial. Dos días después visitó Madrid el general Andrew J. Goodpaster, comandante en jefe del mando europeo de Estados Unidos, que pronto ocuparía el puesto de comandante en jefe de la OTAN, visita que el embajador no dudó en relacionar con sus recientes declaraciones⁷⁹.

A pesar de todos los contratiempos surgidos, el 20 de junio de 1969 se firmó finalmente en Washington la pausa anunciada, que las partes aprovecharían para «determinar por medio de una negociación la naturaleza, el alcance y forma de la nueva relación que pudiera sustituir al prorrogado acuerdo defensivo de 1953». Castiella aprovechó la ocasión para anunciar que la era de las bases extranjeras había tocado a su fin, por lo que, cuando la prórroga expirase el 26 de septiembre de 1970, las instalaciones en cuestión pasarían a ser exclusivamente españolas, prejuzgando así el desenlace de negociaciones futuras. El ministro también afirmó que las conversaciones con Washington se habían visto muy influidas por el clima adverso creado por la guerra de Vietnam, como resultado del cual la opinión pública norteamericana había entrado en una suerte de «trance de introspección» en relación con sus obligaciones militares en el exterior. Castiella regresó a Madrid con un mensaje personal de Nixon para Franco, manifestando su satisfacción por la prórroga del acuerdo y su deseo de fortalecer los lazos con España, a lo que éste le respondió que «por medio de la negociación que acaba de empezar, y que como ud. pienso seguir de cerca con especial atención, buscamos la consolidación de un entendimiento más amplio y duradero»⁸⁰. Por su parte, el Departamento de Estado aclaró

79. ABC, 18 de junio de 1969. El comentario de Hill fue duramente criticado en el editorial «A costly alliance», *The New York Times*, 24/6/1979.

80. Carta de Nixon a Franco, 20/6/1969 y respuesta de Franco a Nixon, 27/6/1969. Nixon Presidential Materials Project. White House Central Files. Subject Files. CO 139 Spain, Box 66. RG 59. NARA.

que seguía vigente la fórmula introducida con ocasión de la renovación de 1963, según la cual «una amenaza a cualquiera de los dos países y a las instalaciones que cada uno de ellos proporciona para la defensa común, afectaría conjuntamente a ambos países». A pesar de ello, en su comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado a mediados de julio, el secretario de Estado, Rogers, que tuvo que emplearse a fondo para justificar la presencia estadounidense en las bases españolas, reiteró la inexistencia de compromiso defensivo alguno con Madrid⁸¹.

En suma, mientras que algunos sectores del Congreso y de la prensa norteamericana vieron la prórroga como el preludio a una retirada definitiva de las bases, Nixon y Kissinger, que habían tardado medio año en imponer su criterio, la interpretaron como una oportunidad para revisar las relaciones con España y para reafirmar la autoridad del presidente en la futura orientación de las mismas. Como reconocería Sonnenfeldt en un memorando a su superior redactado con ocasión de la firma del acuerdo, «una de las lecciones que hemos aprendido durante los últimos meses es que para retener el control de la Casa Blanca sobre el proceso es necesario que reiteres constantemente tu interés y manifiestes los deseos del presidente»⁸².

Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores español mantuvo una postura de firmeza hasta el final de su mandato. En su último viaje oficial a Washington, a mediados de julio de 1969, volvió a plantear las ideas esbozadas por Aguirre de Cárcer en mayo, que anunciaban una nueva relación bilateral en la que tendría más peso la cooperación en ámbitos no relacionados con la defensa, como el educativo y el científico. Al mismo tiempo, Castiella no dudó en evitar que Washington se tomase demasiadas libertades: cuando el Pentágono informó que pretendía sustituir los 54 aviones F-100 del Ala Táctica 401 por 72 Phantom F-4E, lo cual conllevaba un aumento significativo de personal militar y convertir el cuartel general del 16ª Fuerza Aérea de Torrejón en centro de control del apoyo logístico a todas las fuerzas norteamerica-

81. «US, Spain extend bases agreement», *The Washington Post*, 21/6/1969. Richard Eder, «US Spain accord hailed in Madrid», *The New York Times*, 22/6/1969.

82. Memorandum for Mr. Kissinger from Helmut Sonnenfeldt, «Subject: The Spanish Renewal and Forthcoming Negotiations», 21/6/1969. Presidential Materials Project. White House Central Files. Box 704, RG 59. NARA.

nas del Mediterráneo, como si se tratase de un cambio meramente operativo, el ministro les recordó que eran materias objeto de consulta previa y negociación, en vista de lo cual los norteamericanos se conformaron con reemplazar los F-100 por otros 54 F-4E⁸³.

Castiella había hecho todo lo posible para que el nuevo embajador norteamericano se incorporase a su puesto cuanto antes, para que ayudase a impulsar las conversaciones en curso, mostrando para ello un celo que seguramente llegaría a lamentar. Hill no tardó mucho en concluir que el ministro era el principal obstáculo que se interponía entre Washington y un acuerdo sobre las bases que le fuese favorable y según el entonces jefe de gabinete del ministro, Oreja, contribuyó con entusiasmo al desgaste que daría lugar a la defenestración de su superior pocos meses después⁸⁴.

Los primeros encuentros de Hill con Castiella nada más llegar a Madrid fueron extremadamente tirantes. Durante la conversación que mantuvo con Franco tras la presentación de credenciales, el flamante embajador había observado con sorpresa que el ministro, que se mostró «muy nervioso e inquieto», traducía muy libremente sus respuestas a las preguntas del jefe del Estado⁸⁵. Poco después, en la entrevista que celebraron a petición de Castiella el 18 de junio, éste abrió fuego lamentándose por el deterioro que se había producido en las relaciones con Estados Unidos durante los últimos dos años. A continuación le trasladó el «dolor» que habían causado –tanto a Franco como a él mismo– algunos de los artículos aparecidos recientemente en la prensa estadounidense en relación con las controvertidas maniobras conjuntas. Según Castiella, los ministros militares también estaban muy ofendidos, porque se daba a entender que las Fuerzas Armadas eran las encargadas de velar por el orden público en España, cuando en realidad esa tarea correspondía a la Guardia Civil y a la policía⁸⁶. El ministro le manifestó en tono desabrido que, dado el

83. Rosa Pardo, «EE.UU. y el tardofranquismo...», art. cit., p. 19.

84. Marcelino Oreja Aguirre y Antonio de Oyarzábal, «Las negociaciones...», art. cit., p. 302.

85. Memorandum for the Record. «Conversation with the Chief of State», 12/6/1969. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Political Affairs. RG 59, NARA.

86. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Base Negotiations», 18/6/1969. Nixon Presidential Materials Project. White House

apoyo que España había prestado siempre a Washington –y que se había puesto de manifiesto durante el conflicto del Líbano de 1958 y la crisis cubana de los misiles en 1962, por citar dos ejemplos relativamente recientes– no podía comprender la hostilidad de unos medios que además se nutrían a menudo de filtraciones gubernamentales interesadas para efectuar sus hirientes ataques contra el régimen. Al parecer, a Castiella le había escandalizado especialmente la postura crítica adoptada por el *Christian Science Monitor*, que se editaba en Boston. Sin perder la compostura, el embajador le respondió con ironía que no estaba en su mano controlar a la prensa estadounidense, ni siquiera la que se publicaba en Boston, porque él era oriundo de New Hampshire, no de Massachussetts, y le sugirió que quizás había llegado el momento de que el Gobierno español procurara mejorar sus relaciones con dichos medios⁸⁷.

Hill y Castiella se vieron de nuevo las caras el 25 de junio, fecha en la que sostuvieron dos largas conversaciones, de más de cuatro horas y media de duración total. A modo de desahogo, el ministro aprovechó para realizar un repaso minucioso al tortuoso proceso que había desembocado en el reciente acuerdo y para manifestar una vez más su indignación por algunos artículos publicados al respecto por la prensa norteamericana. Castiella observó que los militares españoles y el Pentágono no tendrían inconveniente en prolongar el acuerdo vigente «durante otros cincuenta o cien años», porque no tenían en cuenta a las opiniones públicas de sus respectivos países. El Gobierno no podía ignorar que en España existía una gran unanimidad sobre la necesidad de revisar la relación con Estados Unidos, incluso entre los sectores «responsables» de la oposición moderada. Su objetivo era un tratado general de cooperación que contemplase aspectos económicos, científicos y culturales, además de militares y que pudiese someterse a la aprobación del Legislativo norteamericano. La rela-

Central Files. Subject Files. CO 139 Spain (1969-1970), Box 67. RG 59. NARA.

87. Durante la entrevista, Castiella mostró al embajador el duro editorial «Propping up Franco», *The New York Times*, 18/6/1969, como ejemplo de la animadversión de la prensa norteamericana. Memorandum for the Record. «Subject: Notes on Conversation with Foreign Minister Castiella», 18/6/1969. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 10. RG 59, NARA.

ción estrictamente defensiva también debía revisarse, ya que el debate suscitado en el Senado y la prensa norteamericana sobre las bases había privado de todo valor político a la declaración conjunta de 1963. Dada la imposibilidad tanto de establecer una alianza como de forjar una relación más estrecha con la OTAN, Castiella era partidario de firmar una carta confidencial de garantía de seguridad que superase lo acordado en 1963 y de que desapareciese además el automatismo de la utilización bélica de las bases. En opinión del ministro, la única alternativa a la tesis de que «España ponía la geografía y Estados Unidos la defensa», defendida por un alto jefe militar norteamericano durante las negociaciones, era afrontar con recursos propios la modernización de las Fuerzas Armadas españolas⁸⁸.

Azuzado por Aguirre de Cárcer, según el cual los diplomáticos norteamericanos destinados en Madrid mostraban más interés por organizar entrevistas a los senadores que visitaban España con los representantes de la oposición democrática que con los del Gobierno, Castiella recordó que, durante su visita a España en la primavera de 1967, el embajador volante Averell Harriman había insistido en reunirse con varios dirigentes opositores antes de ver a Franco, lo cual había ofendido profundamente a éste. A modo de respuesta y tras defender con calor la actuación de sus predecesores, Hill reconoció que estaba acreditado ante el Gobierno de España y no ante la oposición, pero le recordó que tenía el deber de conocer bien el país en el que estaba destinado. Dada la actitud que adoptaría más adelante el embajador hacia la oposición democrática, resulta paradójico que este asunto provocase un intercambio tan tenso con el ministro⁸⁹.

Una de las primeras tareas de Hill como embajador de Estados Unidos en Madrid consistió en acudir a la tribuna diplomática de las Cortes para presenciar la ceremonia de proclamación de Don Juan Carlos como sucesor de Franco a título de rey, celebrada el 23 de julio de 1969. Curiosamente, el presidente Nixon prefirió no felicitar formalmente a Don Juan Carlos por su nombramiento, debido qui-

88. Memorandum of Conversation, «Spanish Foreign Minister», 25/6/1969. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Political Affairs. RG 59, NARA.

89. *Ibíd.*

zás al temor a que ello pudiese molestar a Franco y se limitó a pedirle a Hill que lo hiciese en su nombre. El acontecimiento fue ampliamente recogido por los medios de comunicación estadounidenses, pero el *Washington Post* lo recibió con un editorial especialmente duro, acompañado de una viñeta poco halagadora, que lógicamente produjo disgusto en la embajada de España⁹⁰. En su análisis sobre el significado del nombramiento de Don Juan Carlos, Hillenbrand, responsable de la Oficina de Asuntos Europeos del Departamento de Estado, llegaría a la conclusión de que era «una solución incompleta» al problema de la sucesión, debido fundamentalmente a que casi nadie creía que el «continuismo» que se pretendía asegurar fuese viable sin Franco. Además, tras la muerte de Franco, el futuro monarca –cuya propia personalidad política «nunca ha sido revelada, si es que la tiene»– tendría que compartir el poder con un presidente del Gobierno de quien probablemente dependería en buena medida la evolución política del país⁹¹.

A diferencia de alguno de sus predecesores, Hill se tomaba muy en serio su trabajo y a las pocas semanas de instalarse en Madrid ya había logrado reunirse con la práctica totalidad de los ministros del Gobierno español. Lógicamente, el embajador mostró especial interés por cultivar al almirante Carrero Blanco, hasta el punto de pedirle a su amigo el vicepresidente Spiro Agnew que le escribiera para forjar una relación directa con quien seguramente sería presidente del Gobierno en un plazo no muy dilatado de tiempo. En su primer encuentro a solas, celebrado a finales de agosto, el almirante le reiteró una vez más su deseo de desarrollar una estrecha relación con Estados Unidos y de contribuir a la defensa de Occidente, para lo cual creía conveniente forjar una relación similar a la que tenían con Washington los miembros de la OTAN, organización a la que España no tenía intención de incorporarse mientras algunos países rechazasen

90. «Franco's choice for the future», *The Washington Post*, 23/7/1969. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Subject: Succession - Chief of State», 24/7/1969. Presidential Materials Project. White House Central Files. Box 704, RG 59. NARA.

91. Information Memorandum, «Subject: Franco seeks to perpetuate own style of government by naming Juan Carlos», 23/7/1969. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 15-1. Political Affairs. RG 59, NARA.

su presencia. Al parecer, a partir de entonces el embajador adquirió la costumbre de «puentear» a Castiella con el vicepresidente cuando necesitaba resolver algún asunto urgente⁹².

Hill también fue recibido en La Zarzuela por Don Juan Carlos, a quien hizo entrega de un modelo a escala del Apolo XI Eagle y de un caza F-100 de parte del presidente Nixon. Para sorpresa del embajador, a pesar de tratarse de su primer encuentro, el príncipe le proporcionó una versión muy detallada de los acontecimientos que habían conducido a su reciente proclamación como sucesor de Franco. Según el futuro monarca, en abril de 1969 habían arremetido los rumores sobre su posible nombramiento, en vista de lo cual había solicitado una audiencia a Franco, que no le fue concedida. Por ello, cuando viajó a Estoril en junio para visitar a sus padres, suponía que todavía no se había decidido nada y que en todo caso tendría tiempo suficiente para discutir el asunto con Don Juan más adelante. De ahí también que, cuando su padre le telefoneó el 14 de julio en busca de noticias, Don Juan Carlos no faltase a la verdad al contestarle que había muchos rumores, pero ningún dato concreto. Sin embargo, al día siguiente Franco le citó en El Pardo por la tarde para comunicarle su intención de nombrarle sucesor el 22 de julio, decisión de la que Don Juan tuvo conocimiento por carta veinticuatro horas después. Inevitablemente, el conde de Barcelona pensó que su hijo ya sabía lo que iba a ocurrir cuando hablaron por teléfono, por lo que concluyó que había sido objeto de un cruel engaño. En parte, Don Juan Carlos atribuía la reacción de su padre a la incompetencia de sus consejeros y muy especialmente a la de José María de Areilza, conde de Motrico, por no haberle mantenido suficientemente informado de cuanto ocurría en Madrid, y sobre todo, de sus nulas posibilidades de suceder a Franco. Según el príncipe, Don Juan había hecho mal en confiar en Areilza, que se había convertido a la causa de su padre por despecho, tras comprobar que había perdido la confianza del jefe del Estado («es evidente –escribiría Hill en su informe a Washington–, que a

92. Memorandum for Mr. Kent Crane, Office of the Vice President. «Subject: Proposed letter from the Vice President to Spanish Vice President, Admiral Carrero Blanco», 16/9/1969. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Political Affairs. RG 59, NARA. Entrevista del autor con Marcelino Oreja, Madrid, 22/12/2010.

Juan Carlos le desagrada Motrico»). A título más general, el príncipe dijo ser consciente de que la monarquía no era popular, por lo que tenía mucho interés por darse a conocer fuera de España, lo cual contribuiría a proyectar una imagen del país más moderna y actual. Por su parte, Hill concluyó que su interlocutor tenía mala conciencia por los acontecimientos vividos durante el verano y que deseaba evitar por todos los medios que en Washington se pensara que había traicionado a su padre⁹³.

A su regreso a la capital norteamericana a principios de septiembre, Hill pudo transmitir personalmente sus primeras impresiones sobre España a Rogers y a Kissinger, pero no logró su propósito de entrevistarse con Nixon. Según su análisis, el deterioro físico de Franco estaba otorgando a Carrero Blanco un protagonismo cada vez mayor, lo cual constituía un problema, ya que «pertenece a la Vieja Guardia y sus ideas no son propias del siglo xx». Hill también había constatado que la relación entre el almirante y Castiella se había deteriorado hasta tal punto que el cese de éste no podía demorarse mucho tiempo. Por otro lado, la reciente proclamación de Don Juan Carlos como sucesor de Franco a título de rey garantizaba la continuidad formal del régimen, pero no ofrecía respuestas a las muchas interrogantes que se suscitarían tras la muerte del dictador⁹⁴.

Desde el momento mismo de su llegada a Madrid, Hill fue un firme defensor de la necesidad de garantizar por todos los medios el acceso norteamericano a las bases militares en territorio español. A pesar de ser un neófito en la materia, a finales de julio de 1969 ya manifestaba con seguridad al Departamento de Estado que «cuanto más oigo sobre las bases más pienso que pueden ser más importantes de lo que la prensa y algunos miembros del Congreso sugieren». Durante su estancia en Washington en septiembre, el embajador dijo haber llegado a la conclusión de que el Gobierno español nunca aceptaría una mera renovación del acuerdo existente sobre las bases, ya

93. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, 19/8/1969. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Political Affairs. RG 59, NARA.

94. Memorandum of Conversation, 3/9/1969, General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 10. RG 59, NARA.

que insistía en ampliar el enfoque del mismo, para incluir asuntos no defensivos de diversa índole. Por otro lado, Hill decía desconocer las consecuencias prácticas que podría tener el deseo español de ejercer un mayor control sobre las bases, aunque Castiella le había asegurado que no entraría en conflicto con los objetivos militares estadounidenses. En su peregrinación por los despachos de Washington, el embajador también pudo comprobar la existencia de ciertas discrepancias en el seno de la propia administración: mientras que el subsecretario Johnson opinaba que Rota había perdido importancia debido al inminente despliegue de los misiles Poseidón, que tenían mayor alcance que los Polaris, el almirante Thomas H. Moorer, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, le hizo ver que no entrarían en servicio hasta 1976 como pronto, por lo que la base naval española seguía siendo de interés vital para Estados Unidos⁹⁵.

A raíz de la estancia de Hill en la capital norteamericana, el responsable de España y Portugal en el Departamento de Estado, Landau, le rogó que hiciese lo posible por recopilar más información sobre la actitud de la opinión pública española hacia la presencia estadounidense en España, a pesar de reconocer que, dado el control que ejercía el régimen sobre la prensa, en España no existía una «opinión pública» fácilmente discernible. A modo de respuesta, el embajador le informó que la embajada estaba intentando definir cuál debía ser su relación con la oposición al régimen, manifestándose dispuesto a escuchar a todos cuantos quisieran dirigirse a él, excluyendo tan solo a los «opponentes más fanáticos al Gobierno de Franco». Landau se mostró totalmente de acuerdo al respecto, aunque parecía estar más interesado por conocer las opiniones de los diversos elementos que conformaban el *establishment* franquista, sobre todo en relación con la presencia militar estadounidense en España⁹⁶.

Hill no tardó mucho en demostrar que su visión de España y su régimen político se asemejaba más a la del presidente Nixon que a la de buena parte de los diplomáticos profesionales del Departamen-

95. Ana del Hoyo Barbolla, *Relaciones...*, op. cit., pp 526-527. Memorandum from George W. Landau to Mr. Getz, General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 10. RG 59, NARA.

96. Carta de Landau a Hill, 24/9/1969; carta de Hill a Landau, 7/10/1969; y carta de Landau a Hill, 17/10/1969. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 10. RG 59, NARA.

to de Estado. Al recibir a finales de año los primeros borradores del NSSM 46 que Kissinger había puesto en marcha en abril sobre el futuro de las relaciones con Madrid (y que se analiza más adelante), el embajador objetó enérgicamente que partían de una premisa que no podía compartir sobre el uso de las bases españolas y el apoyo norteamericano al régimen español. Sorprendentemente, a su modo de ver el hecho de que Washington hubiese negociado los acuerdos de 1953 y 1963 no implicaba «ni aprobación ni rechazo» del régimen de Franco y por ello mismo creía que los textos en cuestión exageraban el posible coste político futuro que podría suponer una presencia continuada en España. Aunque reconocía que la renovación del acuerdo suscitaría el rechazo de «algunos sectores críticos», en su opinión no pondría en peligro las relaciones de Washington con «elementos aperturistas dentro y fuera del actual Gobierno», ya que la presencia estadounidense «no es un tema sensible para la opinión pública española»⁹⁷.

97. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, 2/11/196869. Central Foreign Policy Files. Subject Numeric Files, 1967-1969. Box 1624. DEF 4 SP-US. RG 59. NARA.

Capítulo 2

EL CONVENIO DE AMISTAD Y COOPERACIÓN DE 1970 Y SU LEGADO

Paradójicamente, al final no fue la llegada de un nuevo presidente a la Casa Blanca, fruto de una elección democrática, sino el cambio de gobierno ocurrido en Madrid, resultado de la voluntad personal de Franco, lo que permitiría alcanzar un nuevo acuerdo bilateral. El hecho de que solo cinco de los dieciocho ministros del Gobierno saliente permanecieran en sus puestos tras la crisis provocada por el «escándalo Matesa» en octubre de 1969 hizo que la embajada norteamericana en Madrid lo definiese como «el cambio de gobierno más drástico de la era franquista». En Washington, la sustitución de Castiella por Gregorio López Bravo al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores fue recibida con cierto alivio, ya que la administración atribuía al primero muchas de las dificultades surgidas en las negociaciones. Sin embargo, en sus primeras declaraciones públicas López Bravo adoptó una línea continuista, afirmando incluso que «si no se reactualizara la alianza hispano-norteamericana, ello podría interpretarse como un paso hacia la neutralización de España, lo que, evidentemente, alteraría el equilibrio político de Europa meridional y del Mediterráneo». Algún medio norteamericano no dudó en tachar estas opiniones de «chantaje» intolerable, al que Washington debía contestar desmantelando de una vez por todas las bases militares en España. Por si fuera poco, a principios de enero se supo que el ministro español había aprovechado una escala técnica en Moscú para entrevistarse con un viceministro de Asuntos Exteriores soviético y en febrero Madrid anunció la compra a Francia de treinta cazas Mirage III-E por valor de 90 millones de dólares. Todo ello fue interpretado por la administración Nixon como un esfuerzo del Gobierno español por demostrar que gozaba de cierto margen de ma-

niobra en sus relaciones exteriores y que no dependía en exclusiva de Estados Unidos¹.

Kissinger y el Consejo de Seguridad Nacional se ocupan de España

En contra de lo que se había esperado, a pesar del año transcurrido desde la llegada de Nixon a la Casa Blanca, las relaciones con Madrid seguían bloqueadas. Por ello mismo, el 3 de enero de 1970 Kissinger envió al presidente un detallado informe, según el cual los acontecimientos del año anterior habían demostrado que las bases españolas suscitaban pasiones incontrolables, tanto en el seno de la burocracia como en el Capitolio y que algunos elementos del Departamento de Estado y del Congreso no cejarían en sus esfuerzos por poner fin a la presencia estadounidense en España. En esos momentos, la total ausencia de un acuerdo interno previo se manifestaba en el hecho de que Hill y el general Burchinal eran partidarios de iniciar las negociaciones cuanto antes, mientras que los diplomáticos del Departamento de Estado se inclinaban por posponerlas. Kissinger no dudaba en tomar partido por los primeros, que sostenían que la parte española estaba deseosa de cerrar un acuerdo cuanto antes y que además ello permitiría adelantarse a las sesiones que el flamante subcomité de Symington tenía previsto dedicarle a las bases españolas a partir de febrero (aunque luego se retrasarían hasta la primavera). Por ello, el consejero pretendía aprovechar el mes de enero para fijar una posición negociadora estadounidense a través del Consejo de Seguridad Nacional, en el bien entendido de que Nixon deseaba mantener la presencia militar norteamericana, aunque tuviese que

1. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Review of Political Events in Spain during 1969», 27/2/1970. General Records of the Department of State. Subject Numeric Files, 1970-1973. Box 2579. RG 59. NARA. ABC, 19/12/1969. «Saying good-bye to Franco», *The Christian Science Monitor*, 6/1/1970. Richard Eder, «Spain busily reshuffling her foreign relations», *The New York Times*, 25/1/1970. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Subject: Impact of Mirage purchase on US-Spanish relations», 16/2/1970. Nixon Presidential Materials Project. White House Central Files. Subject Files. CO 139 Spain. Box 67. RG 59. NARA.

experimentar alguna disminución y que en ningún caso debían ponerse en peligro las buenas relaciones con España².

En su informe a Nixon, Kissinger había reconocido que «en estos momentos, todavía no hemos acordado una posición negociadora». Sin embargo, en cumplimiento del NSSM 46, durante las primeras semanas del año fue tomando cuerpo el informe del Grupo Intergubernamental para Europa del Consejo de Seguridad Nacional sobre España (el *National Security Decision Memorandum* 43), que se había retrasado como resultado de las negociaciones sobre la renovación del acuerdo. El borrador inicial de este texto planteaba tres grandes opciones en relación con la futura política norteamericana hacia España: (i) supeditar todo a la retención del máximo número de instalaciones militares que fuese posible (a lo que podría añadirse el uso del polígono de tiro de las Bardenas Reales, el único de Europa que podía sustituir al de Wheelus, en Libia, que se había perdido tras el derrocamiento del rey Idris en septiembre de 1969), lo cual requeriría ofrecer las contrapartidas —el *quid*, como repetían una y otro vez los documentos internos norteamericanos— que fuesen necesarias, así como apoyar a los sectores del régimen más partidarios de la relación militar con Estados Unidos; (ii) eliminar por completo la relación defensiva con España, a excepción de los derechos de sobrevuelo o reentrada en caso de conflicto, poniendo el énfasis en la cooperación económica, educativa y científica, a la vez que se daba apoyo a los sectores «más liberales» (es decir, antifranquistas) de la sociedad; y (iii) retener el uso de algunas instalaciones militares y aumentar la cooperación en ámbitos no relacionados con la defensa, lo cual permitiría definir la relación política con el régimen sin supeditarla por completo a la cuestión de las bases. Como era de suponer, el Pentágono defendía con ardor la primera opción, los Departamentos de Comercio y del Tesoro preferían la segunda y el Departamento de Estado se inclinaba por la tercera. Como ya vimos, este texto suscitó el rechazo de Hill, ya que planteaba la posibilidad de que la primera de estas opciones obligase a la administración a cultivar una relación tan estrecha con el régimen franquista

2. Memorandum for the President, «Negotiations on Spanish Bases», From Henry A. Kissinger, 3/1/1970 (por error, la fecha que encabeza el texto reza: January 3, 1969). Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files. Country Files - Europe. Box 704. RG 59. NARA.

que podría dañar los intereses estadounidenses tras la muerte de Franco³.

El estudio impulsado por Kissinger también analizaba detenidamente las posibles reacciones de Estados Unidos ante la inminente firma de un acuerdo preferencial entre España y la Comunidad Europea, que era uno de los objetivos prioritarios del nuevo Gobierno. En principio, Nixon y su consejero apoyaban sin titubeos el eventual ingreso de España en la Comunidad, objetivo al que podía contribuir la firma de un acuerdo preferencial. Sin embargo, los departamentos económicos de la administración estaban en contra de los acuerdos preferenciales si no se fijaba un calendario para una futura unión aduanera –como estipulaba el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)– tanto porque desvirtuaban el significado de la integración europea como por el daño que podían infligir a los intereses comerciales norteamericanos. El estudio en cuestión identificaba cinco posibles respuestas a dicho acuerdo: (i) permanecer callados; (ii) elevar una objeción *pro forma*, reservándose el derecho a plantear un recurso por incumplimiento del GATT; (iii) oponerse frontalmente al acuerdo, anunciando la intención de plantear la cuestión ante el GATT de inmediato; (iv) no oponerse al acuerdo, pero exigirle a la Comunidad que compensara a Estados Unidos y a otros países mediante reducciones de su tarifa externa común; y (v) presionar a la Comunidad para que modificara el acuerdo con España, para hacerlo compatible con el artículo 24 del GATT. Desde el punto de vista del Departamento de Estado, las opciones más duras carecían de sentido, dado que según las cifras que manejaba entonces la embajada, en 1969 Estados Unidos había vendido a España productos por valor de 700 millones de dólares, mientras que el valor de las exportaciones españolas adquiridas por los norteamericanos apenas sumaba los 300 millones. Además, una oposición frontal al acuerdo español con la Comunidad Europea podía dar al traste con las negociaciones para la renovación del acuerdo sobre las bases⁴.

Todas estas opciones fueron objeto de un detenido análisis en la

3. Rosa Pardo Sanz, «EE.UU. y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974», en *Historia del Presente*, 6, 2005, pp. 21-22.

4. Henry Kissinger, *White House Years*, Nueva York, Little, Brown & Company, 1979, pp. 425-429.

reunión del *Review Group* del Consejo de Seguridad Nacional, un organismo de carácter interministerial, celebrada el 16 de enero de 1970. En ella, Kissinger mostró especial interés por subrayar la relación existente entre tres asuntos centrales: la cuestión de las bases; el impacto del futuro acuerdo preferencial entre España y la Comunidad Europea; y el desarrollo de la relación hispano-norteamericana a medio y largo plazo. En el transcurso de la reunión, también puso de manifiesto algunas de las actitudes que habrían de hacerle famoso con el paso de no mucho tiempo. Cuando Sonnenfeldt, por ejemplo, quiso conocer el estatuto legal de las bases (si eran norteamericanas, españolas, o de ambos países), el consejero preguntó si realmente les debía importar esa cuestión, indiferencia que también decían compartir los militares. Más adelante, cuando se suscitó la ambición española de recibir 40 millones de dólares para la reforma del sistema educativo español, Kissinger recordó a los asistentes las dificultades políticas que en ocasiones planteaban los estudiantes universitarios norteamericanos a la administración, por lo que seguramente era preferible destinar esa suma a gasto militar⁵. En lo que a la negociación sobre las bases se refiere, una mayoría de los presentes se inclinó por la tercera de las opciones descritas anteriormente, por estimarse la más realista. En cambio, el debate en torno a la posible reacción de Estados Unidos ante el acuerdo preferencial con la Comunidad Europea quedó inconcluso. Hillenbrand advirtió a Kissinger que España recibiría muy mal cualquier oposición norteamericana en este terreno, hasta el punto de hacer imposible una renovación del acuerdo sobre las bases. El sentir mayoritario era que Washington no podía permanecer callado por temor al precedente que crearía, pero tampoco podía abrirse un nuevo frente diplomático con Madrid, por lo que se acordó eliminar las opciones (i) y (v) mencionadas anteriormente. En sus conclusiones, Kissinger afirmaría que la mayoría de los presentes se inclinaban por la tercera de las opciones presentadas, aunque no descartaba que, si Nixon decidía «ser blando con España», podría inclinarse por la cuarta de ellas. En suma, de no ser por el deseo de retener las bases, el presidente se dejaría aconsejar por los departamentos económicos, pero si el acceso con-

5. En aquellos momentos se estaba tramitando en Madrid la futura Ley General de Educación y Financiamiento de la reforma, que sería aprobada en agosto de 1970 y que estableció la obligatoriedad de la educación hasta los catorce años.

tinuado a éstas se consideraba prioritario, la Casa Blanca preferiría evitar un enfrentamiento con Madrid⁶.

A raíz de esta reunión, el Departamento de Estado preparó un amplio memorando fechado el 27 de enero de 1970, que reviste un especial interés⁷. En él se observaba que, dado que España se aproximaba al final de la era franquista y estaba adentrándose en «un periodo de evolución política incierta», era necesario reconsiderar en profundidad las relaciones bilaterales con Madrid. A pesar del nombramiento de Don Juan Carlos como sucesor de Franco a título de rey en julio de 1969 y de la reciente formación de un Gobierno dominado por tecnócratas modernizadores, a corto plazo no cabía esperar grandes cambios en la orientación del régimen. Aunque se constataba que el crecimiento económico experimentado en los últimos años no garantizaba necesariamente la paz social, el informe observaba que la oposición a Franco, formada por algunos sectores del movimiento obrero y estudiantil, del clero y de las clases medias emergentes, se encontraba «débil y fragmentada». Según este análisis, si bien las instituciones económicas y administrativas del país habían experimentado una notable renovación, las instituciones políticas también se consideraban «débiles e ineficaces». Por todo ello, no resultaba sencillo vaticinar la evolución futura del sistema, aunque el documento suponía que el régimen autoritario continuaría tras la muerte de su fundador, al menos inicialmente. Tras manifestar el deseo de que el sistema español pudiese evolucionar «hacia una mayor libertad y sensibilidad hacia los deseos de la población», el texto constataba que «no tenemos ni el poder ni la sabiduría necesarios para moldear su desarrollo político a corto plazo», aunque reconocía que Estados Unidos podía ejercer una cierta influencia contribuyendo a los planes de reforma educativa y animando a España a reforzar su relación con la Comunidad Europea, que solo aceptaba como estados miembros a países con sistemas políticos democráticos. Sin embargo, el texto concluía que «hay pocos motivos

6. NSC Review Group Meeting, 16/1/1970. Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Institutional Files. Box 111. SRG Minutes Originals 1970. RG 59. NARA.

7. Memorandum for the President, «Revised Paper on US Policy Toward Spain, NSSM 46 Related», 27/1/1970, Presidential Directives, Part II. Memorandum for the President, «US Policy Toward Spain», 30/1/1970, The Secretary of Defense. Nixon Presidential Materials Project. Box 704. RG 59. NARA.

para mostrarnos distantes con el régimen actual con la esperanza de que ello acelere la llegada de un Gobierno más democrático», si bien consideraba importante «preservar una postura lo suficientemente flexible como para permitirnos proteger los intereses estadounidenses ante acontecimientos políticos inesperados, sobre todo tras la muerte de Franco».

El informe también reconocía los importantes cambios producidos en la política exterior española desde 1953, que habían dado lugar a una postura más exigente en relación con las bases y un deseo evidente de establecer una relación más «digna» con Estados Unidos y menos centrada en los aspectos defensivos. El texto reiteraba asimismo el tradicional deseo estadounidense de ver a España integrada en la Alianza Atlántica y de explorar el establecimiento de vínculos indirectos con la misma en preparación de una futura adhesión. Por último, también se mostraba partidario de apoyar el acercamiento de España a la Comunidad Europea, por entender que —como ya señalamos— ello podría favorecer la democratización a largo plazo, siempre y cuando se respetaran las reglas del GATT. Además de este informe del Departamento de Estado, el presidente también recibió uno del secretario de Defensa, Laird, en el que se afirmaba sin rodeos que era «vital» para Estados Unidos garantizar el acceso a todas las instalaciones militares de las que ya se hacía uso, por lo que le recomendaba escoger la primera de las opciones contempladas⁸.

Como se comprobará, en aquellos momentos la administración Nixon no había digerido todavía el significado político de la proclamación de Don Juan Carlos como sucesor. Tras entrevistarse con él a principios de año, el corresponsal del *New York Times* en Madrid, Richard Eder, publicó un revelador artículo el 4 de febrero de 1970 en el que afirmaba que el príncipe había comenzado a informar a sus allegados que no estaba dispuesto a aceptar el papel de sucesor sumiso que algunos pretendían endosarle y que no tenía intención alguna de perpetuar la dictadura. Según Eder, Don Juan Carlos «sabe que los españoles, que dudan que alguien elegido por el general Franco sobreviva cuando él falte, le han puesto el mote de Juan Carlos el Breve e insiste en que solamente tendrá posibilidades de seguir siendo rey de España

8. Memorandum for the President, «Subject: US Policy Toward Spain», 30/1/1970. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files. Country Files - Europe. Box 704. RG 59. NARA.

bajo algún tipo de democracia». En la entrevista, el príncipe procuró subrayar la diferencia entre «el gobierno que España pudo haber necesitado durante la guerra civil e incluso después y el que necesitará en el futuro». Haciendo suyo el lema de Don Juan, su hijo deseaba ser el «rey de todos los españoles», lo cual no solo incluía a quienes habían apoyado al régimen hasta entonces, «sino también a muchos de los que se han opuesto a él». En opinión de Eder, el príncipe «no reniega de Franco, pero tampoco se siente comprometido con todo el ‘bagaje político’ del dictador: hay que respetar los logros fundamentales, pero España está cambiando y tiene que cambiar todavía más». Don Juan Carlos deseaba «presidir este cambio y representar la continuidad para un pueblo español que pueda elegir sucesiva y libremente gobiernos conservadores, liberales o socialistas». En palabras del propio príncipe, «soy heredero de Franco, pero también heredero de España». Tras la publicación del artículo, cuyo contenido no fue desmentido por La Zarzuela, el embajador español en Washington, Jaime Argüelles, que acababa de tomar posesión, observaría con preocupación a su ministro que si la entrevista reflejaba las verdaderas intenciones del príncipe, no había servido de nada interrumpir la línea sucesoria para excluir a Don Juan⁹.

A la luz de la documentación aportada por los departamentos y agencias consultados, el 20 de febrero la Casa Blanca emitió el *National Security Decision Memorandum 43* (NSDM 43) sobre *US Policy Toward Spain: Base Negotiations*¹⁰. En él se fijaba el objetivo de intentar mantener el acceso a todas las instalaciones militares disponibles en España a cambio de concesiones económicas razonables, mediante unas negociaciones no muy dilatadas. A fin de poder desarrollar unas buenas relaciones con España a lo largo de la década de los setenta, la administración Nixon también se mostraba partidaria de firmar más adelante un tratado general de cooperación, que contemplara aspectos no militares de la relación bilateral y de retomar los esfuerzos por desarrollar un vínculo incipiente entre España y la

9. Richard Eder, «Juan Carlos looks to a democratic Spain», *The New York Times*, 4/2/1970. Laureano López Rodó, *Memorias III: el principio del fin*, Barcelona, Plaza & Janés, 1992, pp. 18-21.

10. National Security Decision Memorandum (NSDM) 43, «US Policy Toward Spain: Base Negotiations», 20/2/1970, en: http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_043.pdf.

OTAN. Tres días después, en una reunión del Consejo de Seguridad Nacional en la que se pasó revista a la relación con Madrid, Nixon sostuvo que nada iba a cambiar «salvo que alguien mate a Franco» y explicó que no podía compartir las reticencias de quienes no estaban dispuestos a trabajar con dictadores aunque lo requiriese el interés nacional estadounidense. Lejos de mostrarse distante, Washington debía desarrollar «una política que se mueva hacia España» y que permitiese forjar «una nueva relación» con Madrid¹¹.

En marzo de 1970, Nixon aprobó también el *National Security Decision Memorandum 45* (NSDM 45), titulado *US Policy Toward Spain: Proposed Spanish Trade Agreement with the European Community*¹². Los Departamentos del Tesoro, Agricultura y Comercio temían que, si se aceptaba el acuerdo preferencial español, Estados Unidos se quedaría sin argumentos para oponerse a los textos que estaban preparando otros estados, como Israel, Marruecos y Túnez. Además, según sus valoraciones, el 40% de las exportaciones norteamericanas a España podían verse afectadas por el acuerdo y se vaticinaban pérdidas por valor de unos 25 millones de dólares anuales. Kissinger, en cambio, era de la opinión de que Washington debía fomentar el acercamiento de estos países a Europa occidental y le parecía peligroso intentar restringir las importaciones de calzado español si ello entorpecía las negociaciones sobre las bases¹³. En vista de todo ello, el NSDM 45 optó por la cautela: fiel a la postura tradicional de Estados Unidos, reiteraba su oposición a todo acuerdo preferencial que no cumpliera las reglas del GATT, pero se mostraba dispuesto a aceptar cualquier relación de España con la Comunidad Europea que contemplase una futura unión aduanera, en línea con las excepciones previstas en el artículo 24 de dicho acuerdo.

Esta postura no satisfizo plenamente al embajador Hill ni al Pentágono, que temían que irritase a las autoridades españolas. El Departamento

11. «Minutes of NSC Meeting on Post-De Gaulle France», 23/2/1970. Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Institutional Files. Box 110. NSC Originals 1970. RG 59. NARA.

12. National Security Decision Memorandum (NSDM) 45, «US Policy Toward Spain: Proposed Spanish Trade Agreement with the European Community», 2/3/1970, en: http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_045.pdf.

13. Henry Kissinger, *White House Years*, op. cit., pp. 427-428.

mento de Estado aprovechó la ocasión para sumarse a esta postura más acomodaticia al constatar que tenía muy pocas bazas que ofrecer a Madrid si se quería mantener el acceso a todas las bases y propuso ofrecer a España una moratoria de tres años para ganar tiempo y facilitar su adaptación al GATT. En vista del *impasse*, a finales de marzo Kissinger encargó al Consejo de Seguridad Nacional un nuevo estudio (el *National Security Study Memorandum 91*) sobre los acuerdos preferenciales que la Comunidad Europea tenía previsto firmar con varios países, entre ellos España¹⁴. Para entonces, aun a riesgo de provocar el rechazo de los departamentos económicos y de crear un precedente peligroso con otros países, un Nixon crecientemente impaciente había optado por ofrecer a España la moratoria propuesta por el Departamento de Estado. Sin embargo, para alivio de los departamentos económicos, tras nuevos debates y escarceos, al final se optó por mantener en vigor el NSDM 45, al menos formalmente¹⁵. Al final, el *National Security Decision Memorandum 68* sobre «US policy Toward the European Community», aprobado en julio de 1970, se limitaría a sugerir la apertura de unas negociaciones estructuradas con Bruselas a fin de garantizar que las futuras ampliaciones de la Comunidad —o la firma de nuevos acuerdos preferenciales— tuviesen el menor coste económico posible para Estados Unidos¹⁶. En la práctica, nada de ello fue obstáculo para que España firmase un importante acuerdo preferencial en junio de 1970, que supuso un paso importante en su lento acercamiento a Bruselas. Por otro lado, todo ello perdió relevancia cuando en agosto de 1971 la administración Nixon puso fin a la convertibilidad del dólar e impuso unilateralmente una tasa del 10% a todas las importaciones con destino a Estados Unidos.

De cara a las futuras negociaciones, Kissinger pidió al Departamento de Defensa que definiese con mayor claridad sus objetivos en rela-

14. National Security Study Memorandum 91, «EC Preferential Trade Agreements», 27/3/1970, en: http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_091.pdf.

15. «US Policy Toward Spain: Proposed Spanish Trade Agreement with the European Community», 2/3/1970. Memorandum for Dr. Kissinger from C. Fred Bergsten, «Reversal of Decision on EC-Spain Preferential Trade Agreement», 9/3/1970. Nixon Presidential Materials Project. Box 705. RG 59. NARA.

16. Ver National Security Decision Memorandum 68, «U.S. Policy Toward the European Community», 3/7/1970, en: http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_068.pdf.

ción con España. La respuesta entregada por el Pentágono a mediados de marzo de 1970 establecía tres niveles de prioridad: (i) en el primero se incluían los derechos de reentrada en caso de guerra con los soviéticos (de forma automática), o en caso de amenaza a intereses occidentales vitales (previa consulta con Madrid); los derechos de sobrevuelo, a excepción de los nucleares, que se habían prohibido en 1966 tras el accidente de Palomares, incluidas las paradas para repostar combustible en tiempos de paz; la retención de la base de Zaragoza para almacenaje de munición¹⁷; el uso del polígono de tiro de las Bardenas Reales, el único de Europa que podía sustituir fácilmente al de Wheelus (Libia); y la función de detección de tráfico submarino de Rota; (ii) en un segundo nivel de importancia se mencionaban las instalaciones de almacenaje de material bélico de reserva (incluidas las de aprovisionamiento de combustible) para fuerzas navales y aéreas, más las instalaciones de comunicación; la operatividad de los submarinos nucleares en Rota; y la terminal de Torrejón para carga y avituallamiento de combustible; (iii) por último, en un tercer nivel de prioridad se incluía el pleno uso de Rota (para usos de inteligencia y aprovisionamiento de la Sexta Flota); el resto de las funciones de Torrejón (el Ala Táctica 401 de cazas y el cuartel general de la 16.^a Fuerza Aérea, fundamentalmente); y finalmente la base de Morón, que en todo caso pasaría a estar en situación de reserva. En suma, llegado el caso se podía prescindir de Morón, Torrejón y Rota-Zaragoza, en ese orden¹⁸.

La administración Nixon deseaba cerrar cuanto antes las negociaciones sobre las bases, pero desconocía la postura que adoptaría López Bravo y ya existían algunos indicios preocupantes al respecto. En febrero, el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Gonzalo Fernández de la Mora, había aprovechado un encuentro con el número dos de la embajada de Madrid para exponerle una larga lista de agravios: los 25 millones de dólares anuales en ayuda militar eran poco más de lo que España le proporcionaba a su antigua colonia de Guinea Ecuatorial (unos 18 millones de dólares); las inversiones norteamericanas habían experimentado una notable disminución en los

17. La reactivación de la base de Zaragoza en marzo de 1970, que no se había utilizado desde 1964, fue recibida con manifestaciones estudiantiles en la capital aragonesa, con quema de banderas estadounidenses incluida. «US-Spain talks set», *The Christian Science Monitor*, 16/3/1970.

18. Rosa Pardo Sanz, «EE.UU. y el tardofranquismo...», art. cit., pp. 23-24.

últimos años, en vivo contraste con el auge de las europeas; y a pesar de sus promesas, Washington no se había esforzado apenas por ayudar a España a mejorar su relación con la OTAN. Por si fuera poco, a principios de marzo López Bravo le comentó a Hill que la opinión pública española no toleraría que se volviese a hablar del «arriendo» de las bases¹⁹.

Como explicaría en un informe a Nixon fechado el 14 de marzo de 1970, a Kissinger le preocupaba sobre todo el hecho de que «el quid pro quo tangible que podemos ofrecer a los españoles es muy escaso». Dada la situación económica norteamericana, era improbable que se pudiese pagar más de 25 millones de dólares anuales con cargo al presupuesto del Departamento de Defensa a cambio del uso de las bases, lo cual seguramente suscitaría objeciones en el Senado. En cambio, el Export-Import Bank vería con buenos ojos la solicitud de créditos para la compra de material militar norteamericano y ya contemplaba sumar 85 millones de dólares a los 35 millones ya previstos en el acuerdo de junio de 1969, para facilitar la adquisición de un escuadrón de aviones F-4 (por un coste total de 106 millones de dólares). Dada la importancia que el nuevo Gobierno español atribuía a su reforma del sistema educativo, también podría contribuirse a su implementación con entre 1 y 5 millones de dólares anuales, cantidad muy inferior a la que barajaba Madrid. En el ámbito estrictamente económico, no habría dificultades a la hora de mejorar el tratamiento otorgado a España bajo el *Foreign Direct Investment Program*, como había solicitado Castiella, pero la administración todavía no había decidido cómo posicionarse en relación con el acuerdo preferencial con la Comunidad. En lo referido a la OTAN, Kissinger reconocía que el margen de maniobra era escaso, pero opinaba que el mero hecho de que Washington estuviese dispuesto a sondear a sus aliados sobre la posibilidad de forjar algún tipo de vínculo con España debía aceptarse en Madrid como evidencia del valor que tenía la relación con Estados Unidos. En principio, todo ello podría recogerse en un nuevo tratado de cooperación general, que podría someterse como tal para la aprobación del Senado, aunque no inclu-

19. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish-US relations: views of Foreign Undersecretary», 24/2/1970 y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, 10/3/1970. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files, Country Files-Europe. Box 705. RG 59. NARA.

yese una garantía de seguridad como la que había pretendido Castiella. En tónica referencia a los españoles, a modo de conclusión Kissinger recordaba al presidente que «el orgullo (*pride*) es tan importante para ellos» que el mero hecho de recibir al ministro de Asuntos Exteriores en la Casa Blanca tendría un impacto muy positivo sobre las futuras negociaciones²⁰.

López Bravo impulsa el Convenio de Amistad y Cooperación

A ojos de la administración Nixon, la llegada del ministro español de Asuntos Exteriores a Washington el 17 de marzo de 1970 debía marcar el inicio de una nueva etapa en las relaciones hispano-norteamericanas. López Bravo fue recibido por los secretarios de Estado y de Defensa, Rogers y Laird, que se mostraron partidarios de iniciar las negociaciones cuanto antes. Tras ciertos titubeos, la administración había decidido encargar la negociación con España al subsecretario Johnson, que había participado muy activamente en la renovación de 1963 y que acababa de abandonar el puesto de embajador en Japón, país en el que la cuestión de las bases también jugaba un papel central en la relación con Estados Unidos. Aprovechando la visita de López Bravo, Johnson se puso a trabajar de inmediato con el embajador Argüelles en la elaboración de un acuerdo que debía hacer hincapié en los aspectos no defensivos de la relación. La embajada española también aprovechó la presencia del ministro para organizarle varios encuentros con destacados congresistas, entre ellos el senador Fulbright, sin contar para ello con el Departamento de Estado. Según el paternalista comentario de Hill a Landau, ello no hizo sino poner de manifiesto que la embajada ni comprendía el sistema de separación de poderes de Estados Unidos, ni había tenido en cuenta las filtraciones a la prensa a que podían dar lugar este tipo de contactos. Al parecer, al secretario Rogers también le inquietaron estas entrevistas, posiblemente por temor a que los españoles conociesen de primera mano –y sin la intermediación de su Departamento– la postura generalmente crítica del Co-

20. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, «The Spanish Base Negotiations», 14/3/1970. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files, Country Files-Europe. Box 705. RG 59. NARA.

mité de Relaciones Exteriores del Senado. En el encuentro de López Bravo con los senadores, que se desarrolló en un ambiente cordial, Fulbright le comentó que el acercamiento de Estados Unidos a la Unión Soviética que estaba impulsando la administración Nixon haría que disminuyese la importancia de las bases norteamericanas en Europa, a lo que el ministro objetó que la presencia soviética en el Mediterráneo las hacía más necesarias que nunca²¹.

A insistencia de Kissinger, el ministro de Asuntos Exteriores también fue recibido por Nixon, que quiso manifestar así la importancia que atribuía a las relaciones con España²². En su encuentro, de casi media hora, el presidente reiteró su deseo de forjar una nueva relación con Madrid para la década de los setenta, que reflejase los grandes cambios sociales y económicos que había experimentado España. A su modo de ver, era hora de que los europeos reconocieran que habían transcurrido más de treinta años desde el final de la guerra civil, algo que al menos el presidente francés Georges Pompidou, a quien acababa de recibir en el Despacho Oval, parecía comprender. Para dar contenido a esta nueva relación, Nixon se comprometía a mejorar las relaciones económicas bilaterales, a facilitar el acercamiento de España a la OTAN y a no obstaculizar su aproximación a la Comunidad Europea. El presidente también se refirió en términos muy elogiosos a la contribución española a la seguridad de Europa y del Mediterráneo y

21. Memorandum for the Record, 13/3/1970 y Memorandum for the Record, «Subject: Talk with Spanish Foreign Minister», 19/3/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records relating to Spain, 1963-1976. DEF 15-Box 11. RG 59. NARA.

22. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, «Request for an Appointment by Spanish Foreign Minister, March 17 or 18». Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files. Country Files - Europe. Box 705. RG 59. NARA. Memorandum of Conversation, «US Spanish Relations», 17/3/1970, SNF, 1970-73 PD 2599. RG 59. NARA. Al parecer, López Bravo tenía especial interés en visitar el Despacho Oval para contrarrestar la publicidad que había recibido en España la estancia en Washington en febrero de su rival el ministro de Obras Públicas, Federico Silva Muñoz, que se había fotografiado con Nixon durante el «*national prayer breakfast*». El español se había sentado entre Rogers y «un personaje tímido y dulce», entonces desconocido, que resultaría ser Jimmy Carter. Federico Silva Muñoz, *Memorias Políticas*, Barcelona, Planeta, 1993, pp. 251-252. Aunque Otto de Habsburgo intercedió ante Kissinger para que recibiese a Silva Muñoz, el consejero prefirió no hacerlo para no molestar a López Bravo.

dijo sentir una especial afinidad personal por España, que atribuyó a sus raíces californianas. A lo largo de la conversación, Nixon subrayó reiteradamente la importancia que otorgaba a la presencia de una nueva generación de políticos españoles al frente de las tareas de gobierno, observación a la que López Bravo añadió que la media de edad del nuevo Ejecutivo era muy inferior a la de su predecesor. El ministro también subrayó el notable crecimiento económico experimentado en España en los últimos años, tendencia que podría afianzarse si Washington revisaba las medidas introducidas por la administración Johnson para fortalecer su balanza de pagos. Nixon aprovechó el encuentro para entregarle una afectuosa carta dirigida a Franco en la que, además de manifestarle su confianza en una rápida y exitosa negociación, le recordaba una vez más su encuentro de 1963 y expresaba el deseo de poder visitar España en un futuro próximo²³.

El subsecretario Johnson aprovechó la visita de López Bravo para transmitirle que consideraba muy improbable que el Senado estuviese dispuesto a ratificar ningún acuerdo defensivo con España, debido fundamentalmente a su creciente deseo de condicionar el poder del presidente para comprometerse con la defensa de otros estados. En cambio, el veterano diplomático norteamericano veía con buenos ojos que el acuerdo aclarase que las bases eran instalaciones españolas utilizadas por Estados Unidos y no bases norteamericanas situadas en territorio español, aunque se oponía al deseo español de dar por superado el acuerdo de 1953 e iniciar las negociaciones desde cero. Pocos días después, el 23 de marzo, Argüelles entregó a Johnson un proyecto de Convenio de Amistad y Cooperación de cuarenta artículos, solo diez de los cuales se referían a cuestiones defensivas. Los treinta artículos restantes planteaban una panoplia de iniciativas en las esferas cultural, educativa, científica, técnica, agrícola, económica, en materias de información y en relación con los problemas del medio ambiente y el urbanismo. Evidentemente, su desarrollo hubiese requerido una notable inversión norteamericana, algo que el Congreso jamás hubiese aprobado, a pesar de lo cual Johnson procuró

23. Memorandum of Conversation, «US Spanish Relations», 17/3/1970, Central Foreign Policy Files, Subject Numeric Files, 1970-1973. Box 2599. POL 29. RG 59. NARA. Carta de Nixon a Franco, 18/3/1970. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files. Presidential Correspondence 1969-1974. Box 762. RG 59. NARA.

respetar la filosofía y estructura del texto español, que devolvió a Argüelles el 9 de abril con algunas modificaciones. Al subsecretario le preocupaba sobre todo que la ambición del texto le otorgase aspecto de tratado, por lo que su tarea consistió en dotarle del máximo contenido posible sin que dejara de asemejarse a un acuerdo ejecutivo. Por su parte, los españoles no acababan de ponerse de acuerdo sobre el objetivo a conseguir: mientras que Argüelles le insistía a Johnson en Washington que se pretendía alcanzar un «acuerdo nuevo», López Bravo le manifestaba a Hill en Madrid que se trataba de un requisito meramente «cosmético», por lo que se conformaba con que el acuerdo pareciese novedoso²⁴.

López Bravo efectuó una segunda visita a Washington el 13 de abril de 1970. Además de reunirse con Rogers y los negociadores del Departamento de Estado, el ministro se entrevistó brevemente con el vicepresidente Agnew, a quien entregó la respuesta de Franco a la última carta de Nixon, en la que, además de reafirmar su deseo de reforzar la cooperación entre ambos países «para contribuir a la seguridad de nuestros dos pueblos y a la defensa del mundo libre», el mandatario español le recordaba que «nuestros Acuerdos han de ser actualizados a la luz de las circunstancias presentes»²⁵. Rogers reiteró a López Bravo la imposibilidad de obtener una garantía de seguridad debido a la actitud del Senado y se mostró partidario de someter el nuevo texto en forma de acuerdo y no de tratado, dadas las dificultades que conllevaría lo segundo con el Legislativo. En un esfuerzo por ganarse a su interlocutor, el secretario se refirió a las gestiones que había realizado con los gobiernos del Reino Unido y Alemania para que estudiaran la posibilidad de que la OTAN desarrollara algún tipo de relación con España, aunque reconoció que todavía esperaba su respuesta. Para sorpresa de los norteamericanos, el ministro aceptó que Estados Unidos pudiese seguir utilizando todas las bases es-

24. Briefing Memorandum from Martin J. Hillenbrand to the Secretary, «Spanish Foreign Minister's Visit to Washington April 13-14, 1970». General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 15. Political Affairs. RG 59, NARA.

25. Carta de Franco a Nixon, 10/4/1970, Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council Files. Presidential Correspondence 1969-1974. Box 762. RG 59. NARA.

pañolas, siempre y cuando la asistencia en material de defensa fuese razonablemente generosa. En sus conversaciones posteriores con los negociadores del Departamento de Estado se acordó eliminar la cláusula secreta contenida en el acuerdo de 1953, que había permitido el uso automático de las bases por parte estadounidense en caso de conflicto y se aprobó la institucionalización de la consulta previa antes de cualquier cambio de uso de las instalaciones. También se decidió crear un nuevo Comité Conjunto, con sede en Madrid, para coordinar la supervisión del funcionamiento de las bases. El subsecretario Johnson aprovechó la visita para anunciar que España había sido reclasificada por el programa estadounidense de inversión extranjera (*Foreign Direct Investment Program*), pasando de la categoría C (que era la menos beneficiosa) a la B (en la que se agrupaban los países muy dependientes de las inversiones norteamericanas, como el Reino Unido), noticia que fue recibida con un suspiro de alivio por López Bravo. En realidad, el Gobierno español hubiese preferido pasar a la categoría A, reservada para países menos desarrollados, pero el cambio acordado se consideraba un gesto importante de cara a la opinión pública. Por aquel entonces, Estados Unidos tenía inversiones en España por valor de unos 700 millones de dólares, que representaba un 40% de la inversión extranjera total²⁶.

Al constatar la envergadura que iba tomando el acuerdo, tras la visita de López Bravo, Johnson decidió sondear al Comité de Relaciones Exteriores del Senado para ver su reacción. En la reunión celebrada el 22 de abril, sus miembros manifestaron el deseo unánime de que el acuerdo se sometiese en forma de tratado y que se evitase la tentación de firmar de nuevo un mero acuerdo ejecutivo. Aunque poco amigo del régimen español, el senador republicano Jacob Javits incluso manifestó que el tratado sería aprobado sin dificultades, e insinuó que contaría con su apoyo. Por su parte, en público Fulbright se reservó el derecho a oponerse a la presencia norteamericana en España, que en su opinión era innecesaria, pero en privado le confesó a Johnson que su informe al Senado había sido «mucho mejor de lo esperado». A pesar de ello, el

26. U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1984, pp. 559-562. Memorandum of Conversation, «US-Spain Base Negotiations», 13/4/1970 y Memorandum of Conversation, «US-Spain Base Negotiations», 14/4/1970. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 11. RG 59. NARA.

senador demócrata John Sparkman telefoneó al subsecretario después de la reunión para reiterarle el deseo de los senadores de que la relación con España se sometiese a la aprobación de la Cámara Alta. Los funcionarios del Departamento de Estado se cuidaron mucho de trasladarles a los negociadores españoles la opinión mayoritaria de los senadores a favor de un tratado, ya que Rogers lo había excluido tajantemente durante la visita de López Bravo. Por otro lado, como reconocería Landau a Hill al resumirle por escrito el resultado de la reunión, en realidad la cuestión de fondo no era la relación con España, sino más bien «la lucha por el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo» que dominaba la vida política norteamericana y en la que el Departamento de Estado no deseaba inmiscuirse. En su respuesta, Hill reconocería que Fulbright había «tocado un nervio» en el Senado al abogar por un mayor control legislativo de la política exterior, aunque a título personal el embajador creía que Nixon «debe subrayar su autoridad constitucional para diseñar la política exterior y como parte de esa autoridad, para firmar acuerdos ejecutivos»²⁷.

Lejos de procurar evitar posibles roces con el Senado, la administración Nixon empeoró las cosas al anunciar que estaba estudiando la posibilidad de reiniciar el envío de ayuda militar a la Junta militar griega, noticia que fue muy mal recibida en el Capitolio. Esta iniciativa también suscitó rechazo entre los miembros de la OTAN más preocupados por el impacto que tendría el apoyo a una dictadura como la griega en la opinión pública de sus propios países, que siempre habían visto con recelo el interés de Estados Unidos por forjar algún tipo de relación entre España y la Alianza. A la luz de estos acontecimientos, a mediados de mayo Rogers informó a Nixon que si el acuerdo con Madrid se sometía en forma de tratado era probable que Estados Unidos perdiese el acceso a las bases españolas. Además, si era rechazado por el Senado como tratado, difícilmente podría presentarse de nuevo como un mero acuerdo ejecutivo²⁸.

27. Carta de Landau a Hill, 23/4/1970 y respuesta de Hill a Landau, 28/4/1970. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 11. RG 59. NARA. U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power*, op. cit., pp. 561-562.

28. Memorandum for the President from the Secretary of State, «Agreement of Friendship and Cooperation between the United States of America and Spain», 14/5/1970. General Records of the Department of State. Records Relating to

Aprovechando un viaje a Roma para asistir a la reunión ministerial de primavera de la OTAN, el 29 de mayo de 1970 Rogers visitó Madrid para pasar revista a las negociaciones. En su breve encuentro con el secretario de Estado, que le hizo entrega de otra carta de Nixon, Franco se mostró muy comprensivo hacia la política exterior norteamericana en otras regiones del mundo, incluida Indochina y aplaudió la reciente intervención en Camboya, aunque consideró un error táctico haber anunciado de antemano una fecha de retirada. El inquilino de El Pardo dijo estar muy preocupado por la creciente presencia de la Unión Soviética en el Mediterráneo, comentario que posiblemente tuviese como objeto recordarle a Rogers la importancia de las bases españolas. Al referirse a la situación de Oriente Medio, Franco opinó que los árabes y los israelíes eran «como el fuego y el agua, porque no se pueden mezclar» y manifestó el temor a que dicho conflicto regional fuese aprovechado por los soviéticos para aumentar su influencia en la zona. A una pregunta del secretario sobre Portugal, el mandatario español —que tenía buena opinión del primer ministro, Marcelo Caetano, a quien describió como «un buen político»— explicó que ambos países eran como «gemelos siameses», por lo que a España no le interesaba que su vecino luso se quedara rezagado económicamente, como parecía estar ocurriendo. Por su parte, el secretario se mostró partidario de ampliar la relación bilateral a ámbitos ajenos a la defensa, como el educativo, el científico o el medioambiental y también subrayó las gestiones realizadas por la administración para acercar España a la OTAN sin llamar excesivamente la atención, mediante la creación de vínculos indirectos, táctica que mereció la aprobación de Franco²⁹.

En el encuentro celebrado entre Rogers y López Bravo el 1 de junio, el primero reconoció que Washington todavía dudaba entre la fórmula

Spain, 1963-1976». Box 11. RG 59. NARA. Memorandum from the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hillenbrand) to the Acting Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs (Davies), 2/4/1970, en *Foreign Relations of the United States, 1969-1976. Vol. XXIX*, pp. 704-705.

29. Al secretario de Estado probablemente le sorprendiese escuchar en boca de Franco que Ho Chi Minh no era un comunista, sino un «patriota». Memorandum of Conversation, «Meeting with Chief of State, Generalissimo Francisco Franco», 29/5/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 15. Political Affairs. RG 59, NARA.

del tratado y la del acuerdo, decisión que debía tomarse en cuestión de semanas y que en todo caso era importante contar con el Congreso, que tendría que autorizar las aportaciones económicas resultantes. El problema radicaba en que, al ampliar y diversificar el alcance del acuerdo en cumplimiento de los deseos manifestados por Madrid, el texto estaba adquiriendo una envergadura que ya no era la propia de un acuerdo ejecutivo clásico. En contra de lo que le había manifestado a Nixon unas semanas antes, el secretario no descartaba la posibilidad de que un tratado obtuviese el apoyo de dos tercios del Senado necesario para su aprobación, pero estaba pendiente de consultar a Fulbright al respecto. Por su parte, López Bravo aclaró que prefería un tratado, pero temía que su negociación se prolongase más allá del límite de la prórroga acordada, que finalizaba el 26 de septiembre, por lo que se conformaba con un acuerdo ejecutivo. A su entender, la opinión pública española no toleraría una nueva prórroga, por lo que el fracaso de las negociaciones tendría consecuencias «desastrosas», ya que podría «destruir» la relación que habían desarrollado hasta entonces. El ministro también anunció que tenía previsto enviar a Díez Alegría a Washington acompañado de representantes de los tres ejércitos para ultimar su «lista de la compra», algo que el Departamento de Estado interpretó como evidencia del temor de los militares españoles a que Asuntos Exteriores no prestase atención suficiente a las prioridades de las Fuerzas Armadas. A pesar de la buena disposición de López Bravo, Rogers regresó a Estados Unidos con pocas esperanzas de poder culminar las negociaciones en el plazo previsto³⁰.

La visita del secretario de Estado a Madrid también sirvió para poner de manifiesto la oposición del Gobierno español a lo que percibía como una posible injerencia de la embajada en los asuntos internos del país. Al anunciarse el viaje de Rogers, Areilza, que se estaba convirtiendo en una figura destacada de la disidencia «semi-tolerada», escribió a Hill para solicitar una entrevista en nombre de una delegación de la oposición moderada, que deseaba hacerle entre-

30. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation between Secretary of State and Minister of Foreign Affairs», 1/6/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 15. Political Affairs. RG 59, NARA. U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power*, op. cit., p. 562.

ga a Rogers de un documento, firmado por 117 personalidades, contrario a la renovación del acuerdo sobre las bases mientras no hubiese democracia en España. El texto afirmaba que «muy calificados y representativos sectores de la opinión pública española no están de acuerdo con que, en el supuesto de que las bases americanas en España fueran indispensables para la defensa de Occidente, los pactos sobre las mismas sean renovados –de una forma o de otra, con este o aquel nombre– sin el consenso del pueblo español –condición ineludible para que la concesión de las bases sea, a nuestro juicio, legítima y tenga legalidad permanente– y sin que los Estados Unidos se obliguen de modo efectivo, con intervención de su Senado, a repeler automáticamente toda agresión que cualquier país o bloque de países pudiera realizar contra el nuestro por razón de la existencia de esas bases»³¹. Rogers se mostró partidario de celebrar el encuentro, tanto por temor a que su prohibición por parte del Gobierno español fuese mal recibida en el Senado, como por el hecho de que su colega alemán, el ministro de Asuntos Exteriores Walter Scheel, se había reunido poco antes con varios representantes de la oposición durante una visita oficial a Madrid³². Hill, en cambio, era absolutamente contrario, por entender que la oposición se encontraba «fracturada, dividida y carente de influencia política real»: sus «autoproclamados» dirigentes carecían de apoyo popular y además era improbable que llegasen a ser influyentes mientras viviese Franco³³. De las personas

31. El texto y la lista de firmantes pueden consultarse en Raúl Morodo, *Atando Cabos. Memorias de un conspirador moderado I*, Madrid, Taurus, 2001, pp. 579-582.

32. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Sec. visit: meeting with the opposition», 19/5/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 15. Political Affairs. RG 59, NARA. Richard Mowrer, «Rogers to confer with Spanish opposition?», *The Christian Science Monitor*, 23/5/1970. Ruiz Giménez informó a la embajada norteamericana algún tiempo después que no se habría reunido con Scheel de no haber contado con el visto bueno del subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Fernández de la Mora. Además, en su opinión la reunión había resultado un fracaso para todos salvo para el ministro alemán. Memorandum of Conversation, 21/7/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 15. Political Affairs. RG 59, NARA.

33. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Secretary's Visit:

que habían sido recibidas por el ministro alemán, Joaquín Ruiz Giménez era sin duda el más respetado, pero adolecía de «falta de decisión y de liderazgo»; Joaquín Satrústegui carecía de apoyos al margen de los círculos monárquicos leales a Don Juan, cuya causa carecía de futuro desde la proclamación de Don Juan Carlos; Enrique Tierno Galván era «un oportunista que había flirteado con el comunismo», que había sido expulsado del PSOE y que contaba con apenas medio centenar de seguidores; mientras que Areilza, sin duda «el más listo, más ambicioso y con menos escrúpulos» de todos ellos, era «anate-ma» para Franco, Carrero Blanco y el príncipe. El embajador, que sentía especial inquina por el conde de Motrico, se jactaba de haber evitado que se entrevistase con Nixon, Rogers o Kissinger desde su llegada a España y ello a pesar de que Areilza había tenido una buena relación con el entonces vicepresidente cuando era embajador en Washington. A la hora de justificar su reticencia, Hill explicaría al Departamento de Estado que la etapa que se abriría tras la muerte del dictador seguramente estaría caracterizada por el continuismo, por lo que, aunque solo fuese por motivos de edad, era improbable que ninguna de estas personas llegase a desempeñar un papel relevante. A su entender, los probables protagonistas del inmediato post-franquismo serían más bien los «liberalizadores» que operaban dentro del sistema, pertenecientes a la Asociación Católica Nacional de Propagandistas, al Opus Dei, al falangismo moderado y a los sectores más evolucionados de las Fuerzas Armadas. Por ello, tenía más sentido que la embajada cultivase a lo que denominaba la «oposición leal» al franquismo, representada por los ex ministros Manuel Fraga Iribarne, Federico Silva Muñoz y José Solís, que tenían muchas más posibilidades de volver a ocupar puestos influyentes que ninguno de los dirigentes recibidos por Scheel³⁴.

Possible Meeting with Oppositionists», 21/5/1970 y carta de Hillenbrand a Rogers, 22/5/1970. Subject Numeric Files, 1970-1973. Box 2598. RG 59. NARA. Action Memorandum, from Martin J. Hillenbrand to the Secretary, «Possible Meeting with Spanish Opposition», 22/5/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 15. Political Affairs. RG 59, NARA.

34. Durante su visita a Washington en abril de 1969, Silva Muñoz estuvo con Landau, a quien consideraba «un mal amigo del régimen», que «me siguió como sombra al cuerpo todas las veces que estuve en América». En ésta ocasión, Landau dijo ser muy amigo del cardenal Giovanni Benelli, con quien había estado

A pesar de la evidente reticencia del embajador, Rogers le ordenó que informase a sus anfitriones españoles de su actitud favorable a la petición de Areilza. Sin embargo, cuando Hill acudió a casa de López Bravo el 27 de mayo (en compañía de Landau, que había viajado a Madrid con Rogers), el ministro les anunció que la postura de Washington no le dejaba más opción que llevar al Consejo de Ministros previsto para esa misma mañana la propuesta de cancelar la visita del secretario de Estado. Para deleite del embajador, que lógicamente no pudo exteriorizar, López Bravo quiso saber cómo podían poner en peligro las negociaciones sobre las bases y la relación bilateral con España a cambio de verse con un «totalmente inmoral y desacreditado» conde de Motrico, a lo que Hill contestó con poca convicción que Rogers se encontraba muy presionado por el Senado. En vista de la reacción del ministro, los reunidos acordaron que Areilza se entrevistase en la embajada con Landau y el responsable de la Oficina de Asuntos Europeos del Departamento de Estado, Hillenbrand, antes de su regreso a Washington, fórmula que luego aprobaría el propio Franco³⁵.

Algún tiempo después, Tierno Galván escribiría a Landau, a quien había conocido a principios de los años sesenta, para comunicarle que los firmantes del documento estaban «muy molestos» por la actitud de Hill, ya que «con este hecho se ha cometido no solo una acción de apoyo a la Dictadura, un apoyo más, sino que ha producido un profundo aumento del sentimiento antinorteamericano en muy amplios sectores sociales españoles». Sin embargo, en sus memorias el político socialista observaría que el incidente «frenó el proceso de protección americana» y sirvió para hacerles ver que «debían poner más cuidado y que lo que pudiéramos llamar técnica ITT no era la más valiosa en el caso español». Landau prefirió contestarle indirectamente —a través de Victoria Kent, entonces directora de la revista *Ibérica*, que se editaba en Nueva York— que no era Hill, sino el Gobierno español, quien había abortado el encuentro. Cuando el

recientemente en Roma y al suscitarse el futuro papel de la democracia cristiana en España, el diplomático le aconsejó que debía «montarla cuanto antes». Federico Silva Muñoz, *Memorias Políticas*, op. cit., p. 251.

35. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, 27/5/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Opposition-Non-Communist. RG 59, NARA.

subsecretario Johnson tuvo noticia de que las autoridades habían retenido el pasaporte de Areilza como resultado de este episodio, Argüelles fue informado de que este tipo de represalias podrían poner en peligro el futuro acuerdo sobre las bases, se sometiese o no al Senado como tratado. Sin embargo, la amenaza no tuvo efecto alguno y el Gobierno español no dudó en imponer fuertes multas a muchos de los firmantes del documento contrario a la renovación del acuerdo sobre las bases³⁶.

Afortunadamente para los norteamericanos, López Bravo se mostraba cada vez más impaciente por cerrar el acuerdo. En sus negociaciones con los españoles, el Departamento de Estado se había escudado en la necesidad de someter una posible garantía de seguridad al Senado para negarse a ofrecerla, gracias a lo cual Madrid había desistido. Tras muchos titubeos, Rogers se había decantado por un nuevo acuerdo ejecutivo, como los de 1953 y 1963, aunque sabía que el Comité de Relaciones Exteriores se mostraría muy crítico y que los propios asesores legales de su Departamento preferían un tratado. Para alivio de Washington, en junio López Bravo informó a Hill que entendía que la aprobación de un tratado planteaba demasiadas dificultades, por lo que se conformaba con un acuerdo ejecutivo. Por aquellas fechas, en el contexto de una discusión más amplia sobre la creciente

36. Carta de Tierno Galván a Landau, 6/6/1970 y carta de Landau a Kent, 10/7/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Opposition-Non-Communist. RG 59, NARA. Enrique Tierno Galván, *Cabos sueltos*, Barcelona, Bruguera, 1981, pp. 414-419. Areilza, Satrústegui y Tierno tuvieron que hacer frente a multas de 100.000 pesetas cada uno, suma nada desdeñable para la época. Richard Eder, «Spain lifts opposition leader's passport», 11/7/1970, *The New York Times*. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, 12/6/1970 y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Government fines signers of Memorandum to Secretary Rogers», 20/6/1970. General Records of the Department of State. Bureau of European Affairs. Office of Western European Affairs. Records Relating to Spain, 1965-1976. POL 12. Opposition-Non-Communist. RG 59, NARA. Como resultado de este episodio, Areilza fue privado de la presidencia del Real Automóvil Club de España por el Gobierno y también tuvo que desvincularse de la Liga Financiera, para evitar que la hostilidad del Ejecutivo perjudicase a la empresa. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Count of Motrico resigns presidency of Liga Financiera», 17/7/1970. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 11. RG 59. NARA.

amenaza soviética en la Europa meridional celebrada en el Despacho Oval, Nixon mostró curiosidad por el estado de las Fuerzas Armadas españolas, a lo que el almirante Moorer le contestó que era bueno, aunque tenían algunas deficiencias técnicas. Rogers, por su parte, intervino para afirmar que la situación política española no ofrecía muchos motivos para la esperanza, a pesar de lo cual consideraba que «el Gobierno español, en sus niveles intermedios, es bueno», a lo que Nixon añadió que, habiendo visitado España en varias ocasiones, le constaba que «la gente joven es buena y los militares también»³⁷.

Así las cosas, el secretario de Defensa norteamericano, Laird, se trasladó a Madrid para intentar cerrar la negociación, entrevistándose con Franco el 23 de junio de 1970. Sorprendentemente, el jefe del Estado, que sin duda se encontraba cómodo hablando de estos asuntos, insistió en que España aspiraba a contar con dos escuadrones de aviones F-4C, a lo que López Bravo añadió que si no se satisfacían las demandas de los militares españoles se tendría que estudiar el cierre de Torrejón. La estancia de Laird en la capital española se solapó con la del ministro de Defensa francés, Michel Debré, coincidencia que no pasó desapercibida en Washington³⁸. Tras nuevos intercambios, a finales de junio el Gobierno español aprobó finalmente la oferta de ayuda militar norteamericana y López Bravo pudo llevar el acuerdo a las Cortes el 28 de julio. Curiosamente, poco antes el procurador familiar por Zaragoza José María Zaldívar había acudido a la embajada norteamericana en busca de información sobre el nuevo acuerdo, que el Gobierno español se negaba a facilitarle. Como resultado del malestar generado por el secretismo del Gobierno, ochenta y dos procuradores presentaron un escrito de protesta por estimar que las explicaciones del ministro habían sido insuficientes y porque no se les había permitido siquiera plantear preguntas³⁹.

37. Memorandum of Conversation, «Mediterranean, Greece, Italy: NSSM 90», 17/6/1970. Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Institutional Files. Box 109. NSC Minutes Originals 1970. Record Group 59. NARA.

38. Richard Mowrer, «Laird's visit to Madrid marred», *The Christian Science Monitor*, 26/6/1970.

39. Memorandum of Conversation, «José María Zaldívar Arenanza, 'family' member of Spanish Cortes for Zaragoza», 21/6/1970. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 11. RG 59. NARA.

En vivo contraste con lo anterior, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado tuvo la posibilidad de someter a un minucioso interrogatorio al subsecretario Johnson y al subsecretario del Departamento de Defensa, David Packard, en la sesión celebrada a puerta cerrada el 24 de julio. El primero subrayó la pericia que había mostrado su Departamento al eliminar del acuerdo la declaración de 1963, por lo que podía afirmarse que el nuevo texto contenía un compromiso defensivo aun menor que el todavía vigente. Fulbright no aceptó esta explicación y exigió que si el texto no se sometía a la aprobación del Senado como tratado, la administración debía permitir al menos que la Cámara examinase el futuro acuerdo ejecutivo antes de su firma. Para que no hubiese duda sobre la gravedad que atribuía al caso, el senador amenazó con presentar una enmienda para que todos los acuerdos que implicasen el envío de tropas al exterior tuviesen que contar en el futuro con el visto bueno previo del Senado. Para desesperación de Johnson, Fulbright tampoco quiso comprometerse a apoyar el acuerdo con España si se presentaba como tratado, ni a garantizar su tramitación antes del 26 de septiembre⁴⁰.

En un primer momento, el Departamento de Estado pareció sucumbir al embate del Comité y Rogers incluso ordenó frenar la firma del acuerdo. Esta actitud disgustó profundamente a la Casa Blanca, como revela el duro mensaje enviado a Kissinger por el jefe de gabinete de Nixon, el general Alexander Haig, en el que afirmaba que «estoy convencido de que los coqueteos de Rogers con el Comité de Relaciones Exteriores estropearían este proyecto si permitimos al Departamento de Estado un margen de maniobra tan generoso para seguir politiqueando»⁴¹. Las amenazas de Fulbright y los titubeos de Rogers causaron una honda preocupación en Madrid y López Bravo se apresuró a pedirle garantías a Hill de que Washington no se echaría atrás⁴². El senador volvió a la carga en la Cámara Alta el 3 de

40. U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power*, op. cit., p. 563. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish base agreement and Senate Foreign Relations Committee», 24/7/1970. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files-Europe. Box 705. RG 59. NARA.

41. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish base negotiations», 24/7/1970 y Memorandum for Henry A. Kissinger from Al Haig, «Spanish Bases», 29/7/1970. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files-Europe. Box 705. RG 59. NARA.

42. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Bases: talk

agosto, aclarando que la cuestión de fondo no era la naturaleza autoritaria del régimen de Franco, que en su opinión era una dictadura «más civilizada y liberal» que la de Vietnam del Sur, sino la tendencia del Ejecutivo a adquirir compromisos defensivos con terceros países de espaldas al Congreso. A pesar de las protestas de Fulbright y de haberle transmitido la sensación de que estaba dispuesto a ceder a sus exigencias, el 5 de agosto de 1970 el Departamento de Estado anunció repentinamente que la firma del acuerdo con España, cuyo contenido no se había hecho aún público, se efectuaría en Washington al día siguiente⁴³.

Con ocasión de la firma del acuerdo y a fin de subrayar la importancia que su administración otorgaba a la relación con España, el 6 de agosto Nixon recibió una vez más a López Bravo en presencia de Kissinger. El presidente le garantizó que su autoridad y prestigio personales bastarían para superar cualquier escollo que pudiera plantear el Senado a la hora de financiar el acuerdo y admitió que éste era especialmente favorable para Estados Unidos. Por su parte, el ministro español le recordó el deseo de Franco de recibirle pronto en Madrid, visita que Nixon parecía descartar en aquellos momentos debido a las elecciones legislativas previstas para noviembre. En un tono inusualmente distendido, aunque no exento de malicia, el presidente aprovechó la ocasión para recomendarle a Kissinger, que no conocía España, que no dejase de visitar ese «país maravilloso» cuando su trabajo se lo permitiese. A modo de despedida, López Bravo le hizo entrega de una nueva carta de Franco, agradeciéndole su interés por cerrar un acuerdo, que manifestaba también el «deseo de nuestros pueblos de conservar una permanente solidaridad en la tarea común de defensa de la civilización occidental para el mejor mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo»⁴⁴.

with Foreign Minister», 27/7/1970. Nixon Presidential Material Staff. National Security Council Files. Country Files - Europe. Box 705. RG 59. NARA.

43. John W. Finney, «US to sign pact with Spain today», *The New York Times*, 6/8/1970. La decisión de no someter el acuerdo al escrutinio del Senado antes de firmarlo fue duramente criticado por los medios estadounidenses. Ver: «A challenge to the Senate over Spain», *The Washington Post*, 12/8/1970.

44. Memorandum of Conversation, «Meeting between President Nixon and Mr. López Bravo, Spanish Minister of Foreign Affairs (August 6, 1970, 4 pm), Department of State», Nixon Presidential Materials Project. Box 705. RG 59. NARA. Carta de Franco a Nixon, 5/8/1970. Nixon Presidential Materials Project.

En contra de lo que habían pretendido originalmente los negociadores españoles, al igual que los de 1953 y 1963, el nuevo Convenio de Amistad y Cooperación era un mero acuerdo ejecutivo, que en este caso tendría cinco años de duración⁴⁵. España tampoco obtuvo la garantía de defensa que pretendía, comparable a la que recogían los acuerdos bilaterales más vinculantes, como el que Washington tenía firmado con Japón. Por si hubiese alguna duda al respecto, en una intervención posterior ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, celebrada el 26 de agosto, el subsecretario Johnson confirmaría la inexistencia de compromiso defensivo alguno con España. En lo que al vínculo con la OTAN se refiere, la parte española podía aducir que el artículo 35 del convenio manifestaba el deseo de ambas partes de que la cooperación para la defensa contemplada en el mismo formase parte «de los arreglos de seguridad de las zonas del Atlántico y del Mediterráneo», para lo cual se procuraría «concertar de común acuerdo los enlaces que se estimen convenientes con los sistemas de seguridad de tales zonas». Como se verá, los norteamericanos prefirieron no incluir un vínculo formal con sus mandos militares en Europa que pudiese plantearles problemas con sus socios de la Alianza, si bien el asesor militar del copresidente del nuevo Comité Conjunto, el embajador estadounidense en Madrid, sería el jefe de las Fuerzas Armadas estadounidenses en Europa, que era también el comandante en jefe de la OTAN. A pesar de los esfuerzos norteamericanos por negarlo, el propio López Bravo afirmarí poco después que el acuerdo había establecido un vínculo indirecto entre el ámbito defensivo hispano-norteamericano y la Alianza, debido fundamentalmente a que contemplaba la instalación de una nueva red de alerta aérea que estaría conectada con la de la OTAN⁴⁶.

No obstante lo anterior, el acuerdo de agosto de 1970 también recogía algunas exigencias españolas importantes. A partir de entonces las instalaciones militares –y también el oleoducto que unía Rota

White House Central Files. Subject Files. CO 139 Spain. Box 66. RG 59. NARA.

45. El texto del Convenio de Amistad y Cooperación puede consultarse en: http://untreaty.un.org/unts/1_60000/22/2/00042096.pdf.

46. Murray Marder, «New pact with US gives Spain indirect NATO tie», *The Washington Post*, 7/8/1970 y «Spain sees new agreement as linking it to NATO», *The Washington Post*, 9/8/1970.

a Torrejón y Zaragoza— pasarían a ser de titularidad española, como había pretendido Castiella. Además, desaparecía la cláusula secreta de 1953, lo cual significaba que los estadounidenses no podrían activar las bases sin consulta ni acuerdo previo de sus anfitriones en caso de conflicto. A pesar de la ausencia de una garantía de seguridad, el artículo 34 afirmaba al menos que en caso de «amenaza o ataque exteriores contra la seguridad de Occidente», el momento y el modo de utilización por Estados Unidos de las instalaciones en cuestión «para hacer frente a tal amenaza o ataque» serían objeto de «consultas urgentes entre ambos Gobiernos y resueltos mediante acuerdo mutuo en vista de la situación creada». Sin embargo, el mismo artículo también recordaba que ambos gobiernos se reservaban «el derecho inherente de legítima defensa», algo a lo que los norteamericanos atribuían una gran importancia. El convenio contemplaba además la creación de un nuevo Comité Conjunto, con sede en Madrid, que coordinaría la actividad militar de las bases y controlaría cualquier cambio que pudiese producirse en el nivel de efectivos y fuerzas. Por vez primera, el acuerdo también prohibía el almacenamiento de armas químicas y bacteriológicas, aunque no dijera nada de las nucleares.

Teniendo en cuenta las cifras que se habían manejado en 1968-1969, lo más llamativo del acuerdo posiblemente fuese lo limitado de la aportación económica finalmente ofrecida. Estados Unidos aportaría 26 millones de dólares anuales en ayuda directa para defensa, buena parte de la cual se destinaría a la modernización del sistema de control y alerta aéreo español. El resto se dedicaría a la compra de 54 tanques M48, un batallón de camiones oruga acorazados, 48 obuses M-108, 18 obuses M-109 y 16 helicópteros Huey, entre otras adquisiciones. Washington también ofrecía 120 millones de dólares en créditos a través del Export-Import Bank a lo largo del quinquenio para la compra de material militar de segunda mano, que incluía 36 caza-bombarderos Phantom F-4C, dos aviones cisterna KC-130, seis aviones C-130, tres aviones P-3, cuatro helicópteros SH-3D y otros cuatro Huey Cobra. Por último, el acuerdo también contemplaba el préstamo de dieciséis naves, entre ellas dos submarinos, cinco destructores y cuatro dragaminas. Lamentablemente, al poco tiempo de cerrarse el acuerdo, las autoridades españolas se verían obligadas a rechazar tres de los destructores ofrecidos debido a su mal estado. De acuerdo con el planteamiento de partida español,

el convenio contenía mucha literatura sobre la colaboración en ámbitos no defensivos, pero solo se aportaron 3 millones de dólares para financiar su desarrollo durante su primer año de vigencia, cantidad que finalmente se invertiría en el sector de la educación. Tal y como se había prometido, el acuerdo al menos no suscitaba nada que pudiese interpretarse como una medida compensatoria por el acuerdo preferencial con la Comunidad Europea firmado en junio, aunque otros sectores de la administración Nixon volverían a plantear este asunto más adelante⁴⁷.

En un último esfuerzo por aplacar al Legislativo tras la firma del acuerdo, Johnson y Packard volvieron a comparecer ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado el 26 de agosto, como ya vimos. Para alivio de ambos, en esta ocasión Fulbright no pudo asistir por motivos personales. Inesperadamente, el senador demócrata Gale W. McGee acudió en defensa de la administración, cuestionando la necesidad de obligar a los responsables diplomáticos a someterse a preguntas que ya se habían planteado (y contestado) en múltiples ocasiones, ejercicio que solo podía contribuir a ofender a gobiernos amigos. Sin embargo, otro senador demócrata, Pell, comentaría con ironía que el acuerdo estaba brillantemente redactado, ya que el Ejecutivo podría interpretar su significado como le viniese en gana. Johnson no solo negó la existencia de compromisos o pactos secretos con Madrid, sino que afirmó que el acuerdo era en realidad una renovación del ya existente y que en ningún caso podía afirmarse que estuviese en contravención del *National Commitments Resolution* aprobado en 1969. El avezado diplomático sostuvo incluso que la administración había preferido tramitar el convenio como un acuerdo ejecutivo porque un tratado hubiese trasladado a la parte española la impresión de que existía una garantía de seguridad. En vista de algunas de las interpretaciones suscitadas por el acuerdo en los medios de comunicación norteamericanos, también desmintió que se hubiese pretendido establecer un vínculo formal entre el ámbito defensivo hispano-norteamericano y la Alianza Atlántica. Los senadores más partidarios de limitar los poderes del presidente mostraron su satisfacción por el hecho de que se hubiese excluido la cláusula defensiva contemplada en el convenio de 1963 y el 22 de septiembre la Cámara Alta aprobó una resolución confirmando que el

47. Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 840-846.

acuerdo no conllevaba un compromiso defensivo (*national commitment*) con España. Por si cupiese alguna duda al respecto, en diciembre de 1970 el Senado aprobaría una enmienda presentada por el senador Church, según la cual un compromiso de seguridad con España debería resultar de una acción tanto del Ejecutivo como de ambas cámaras legislativas⁴⁸.

¡Bienvenido, Mr. Nixon!

La firma del nuevo Convenio de Amistad y Cooperación hizo posible la anhelada visita de Estado de Nixon a España en octubre de 1970, acompañado por Kissinger, a pesar de que según éste «la transición postfranquista era un tema excesivamente delicado incluso para la alusión más oblicua». El consejero, que visitaba el país por primera vez, recordaría en sus memorias que España estaba entonces «como suspendida, esperando a que terminara una vida para poder reincorporarse a la historia europea». Sin embargo, no dejaba de irritarle que muchos observadores tuviesen dificultades para reconocer que Franco «había sentado las bases para el desarrollo, tras su muerte, de instituciones más liberales» y que el régimen español «era mucho menos represivo que *ningún* Estado comunista y que la mayoría de las naciones nuevas». Por otro lado, la ubicación geográfica de España le otorgaba un valor geoestratégico evidente, motivo suficiente para que Estados Unidos desease que, «desafiando a su historia», el país experimentara una evolución política moderada cuando faltase el dictador. Según Kissinger, «no existía ningún precedente en la historia de España de un cambio moderado y gradual y ya no digamos de uno democrático, en lugar de radical y violento». Además, «carecía de sentido enfrentarnos a un autócrata envejecido cuyo mandato estaba claramente a punto de concluir, confrontación que habría estimulado el proverbial orgullo y nacionalismos españoles». En suma, Estados Unidos debía escoger entre «condenar al ostracismo al régimen existente o trabajar con él a la vez que extendíamos nuestros

48. U. Alexis Johnson, *The Right Hand of Power*, op. cit., p. 563-564. John W. Finney, «Dissent over US accord with Spain», *The New York Times*, 9/8/1970. Murray Marder, «State, Defense officials defend Spain Pact», *The Washington Post*, 27/8/1970.

contactos y por lo tanto nuestra influencia de cara al postfranquismo», optándose por lo segundo⁴⁹.

En vísperas del viaje a España, Kissinger trasladó a Nixon una breve nota informativa sobre la situación española. En ella se subrayaba que, a pesar de la apariencia de continuidad, España había experimentado una notable transformación socioeconómica, como reflejaba el crecimiento del Producto Interior Bruto en un 158% durante la década de los sesenta. En el ámbito político los cambios habían sido relativamente escasos, a pesar de la reciente designación de Don Juan Carlos, una modesta democratización de las Cortes y una mayor libertad religiosa y de prensa. Los organizadores del viaje habían limitado intencionadamente la duración de la audiencia con Franco debido a su avanzada edad y en cambio habían previsto un encuentro amplio con Don Juan Carlos, a quien el informe definía como alguien «bastante pro-americano» que, a pesar de su juventud, sin duda sería «una fuerza estabilizadora durante la transición», por lo que «será importante que desarrolle una cálida relación con él». También se atribuía importancia al encuentro con Carrero Blanco, «ya que es el principal candidato a ocupar el puesto de jefe del Gobierno» y además había desempeñado un papel determinante en la aprobación del reciente acuerdo sobre las bases.

En lo que a las relaciones defensivas se refiere, la nota de Kissinger subrayaba el temor español a una creciente presencia soviética en el Mediterráneo y reconocía la importancia de España como «puente» entre el mundo árabe y Occidente. Por otro lado, Estados Unidos seguiría apoyando el deseo español de forjar una relación más estrecha con la OTAN, como preparación para un eventual ingreso en la Alianza. Washington también apoyaba el acercamiento de España a la Comunidad Europea, si bien la nota reiteraba el deseo de que el acuerdo preferencial firmado en junio de 1970 fuese plenamente compatible con el GATT. Aunque el texto afirmaba que las relaciones bilaterales hispano-norteamericanas eran «excelentes», no se descartaba que López Bravo aprovechara la visita para manifestar su preocupación ante la inminente adopción de legislación comercial de marcado sabor proteccionista (la *Mills Bill*), que limitaría severamente las importaciones norteamericanas de productos españoles, lo cual tendría un impacto especialmente negativo sobre la industria del calzado, que podría perder

49. Henry Kissinger, *White House Years*, op. cit., pp. 931-932.

el 40% de sus exportaciones. En resumen, Kissinger era de la opinión que España «está claramente en una etapa transicional que le llevará a convertirse en un miembro respetado de la comunidad occidental»⁵⁰.

En clave interna norteamericana, el verdadero objetivo del viaje del presidente a Europa, que le llevaría a Roma, Belgrado, Londres y Dublín, además de Madrid, no era otro que el de fortalecer su imagen como estadista en vísperas de unas difíciles elecciones legislativas, que se celebrarían el 4 de noviembre⁵¹. Una vez firmado el nuevo Convenio de Amistad y Cooperación, en realidad no había mucho que tratar con las autoridades españolas. Nixon aterrizó en Barajas con su séquito a última hora de la mañana del 2 de octubre, tras lo cual acompañó a Franco en coche descubierto hasta el centro de Madrid, donde el alcalde, Carlos Arias Navarro, le hizo entrega de las llaves de la ciudad. En sus memorias, Kissinger observaría con su malicia característica que la torre de control olvidó cerrar el aeropuerto, por lo que el ruido de los aviones circundantes ahogó por completo los discursos que se intercambiaron Franco y Nixon, algo que no importó en absoluto, ya que estaban plagados de lugares comunes⁵². Tras almorzar con López Bravo en el Palacio de La Moncloa, que se utilizaba entonces para alojar a visitantes ilustres, por la tarde el presidente y sus acompañantes se trasladaron a El Pardo. Agotado por el largo paseo en coche, Franco se adormiló durante el encuentro y Kissinger, afectado por el cambio de horario, acabó por imitarle, mientras Nixon departía tranquilamente con el ministro de Asuntos Exteriores⁵³. El presidente, que había tenido una compleja relación de amor-odio con Eisenhower, mostró mucho interés por saber si había más madrileños en la calle que los que

50. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, «Your Visit to Spain, October 2-3, 1970». Presidential Materials Project. White House Central Files. Subject Files. CO 139 Spain. Box 66. RG 59. NARA.

51. Conrad Black, *Richard Milhous Nixon. The invincible quest*, Londres, Quercus, 2007, pp. 692-694. En las elecciones legislativas del mes de noviembre de 1970, los republicanos ganaron dos escaños en el Senado y perdieron doce en la Cámara de Representantes.

52. Henry Kissinger, *White House Years*, op. cit., pp. 931-932.

53. *Ibíd.* A Kissinger le debió parecer muy divertido lo ocurrido, ya que años después seguía relatándolo con fruición a sus interlocutores extranjeros, incluido el octogenario Deng Xiaoping. Memorandum of Conversation, «Meeting with Deng Xiaoping», 21/10/1975. RDS, Records of the Policy Planning Staff, Director's Files (Winston Lord), 1969-1977, Box 374. RG 59. NARA.

habían acudido en 1959 a recibir al héroe de la Segunda Guerra Mundial y Franco, faltando seguramente a la verdad, no tuvo inconveniente en tranquilizarle al respecto. Impresionado por el entusiasmo del público, Nixon, que siempre tenía muy presente el recibimiento del que había sido objeto en América Latina como vicepresidente en 1958, comentaría a su séquito con asombro que «esta gente realmente es amiga nuestra». Contagiado por este sentimiento, el embajador Hill no dudaría en agradecer después a Franco el «impresionante y emocionado recibimiento» dispensado al presidente, a lo que éste respondería con su tradicional astucia que le había agradado mucho que el mandatario norteamericano hubiese podido «apreciar por sí mismo la espontaneidad y el fervor con el que el pueblo español participó en el recibimiento y las muestras de simpatía que conjuntamente nos tributó»⁵⁴.

En la entrevista de Nixon con Carrero Blanco celebrada a última hora de la tarde, éste se empeñó en instruirle sobre los tres tipos distintos de amenazas que se cernían sobre Occidente: la amenaza de una guerra total, que los soviéticos preferían evitar, dadas sus previsibles consecuencias devastadoras; conflictos limitados como el de Vietnam, que Moscú fomentaba para erosionar la credibilidad estadounidense; y la amenaza que representaba la guerra «subversiva», que pretendía debilitar a las sociedades occidentales «desde dentro», utilizando para ello instrumentos como las drogas y la pornografía. Nixon dijo compartir este análisis y reconoció que, a pesar de su riqueza y sus libertades, Estados Unidos no era inmune a esta última amenaza, como se constataba a menudo en la prensa y las universidades, que estaban seriamente «contaminadas». Estos «infiltrados» no lograrían derribar a su Gobierno ni destruir las instituciones norteamericanas, pero sí cabía temer que lograsen coartar su libertad de maniobra como presidente. Por su parte, Carrero Blanco observó que, por su propia naturaleza,

54. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., pp. 84-85. Vernon A. Walters, *Silent Missions*, Garden City, NY, Doubleday, 1978, pp. 570-571. No deja de ser curioso que las memorias de Nixon contengan referencias a su viaje de 1963, pero no al de 1970, a pesar del caluroso recibimiento del que fue objeto. En su carta de agradecimiento a Franco, el presidente, que sucumbía con facilidad a la cursilería, escribiría que las sonrisas de los españoles que habían acudido a recibirle eran «tan brillantes y cálidas» como el sol de España. Carta de Nixon a Franco, 7/10/1970, carta de Hill a Franco, 5/10/1970 y respuesta de Franco a Hill, 11/10/1970. Nixon Ref. 15. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 11. RG 59. NARA.

las democracias occidentales tenían ciertas dificultades a la hora de protegerse de los enemigos de la libertad. Tras comentar brevemente la creciente influencia soviética en el Mediterráneo, Nixon concluyó la entrevista alabando la estabilidad y progreso alcanzados por España, a lo que el almirante contestó que los españoles siempre estarían a su lado en la defensa del mundo libre⁵⁵. En Irlanda, el presidente afirmaría poco después que le había impresionado muy favorablemente el Gobierno español, formado como estaba por «dirigentes jóvenes y vigorosos que están prestando a España un liderazgo en el ámbito económico, político y diplomático que resultará extremadamente constructivo en años venideros»⁵⁶. Nixon también tuvo ocasión de departir brevemente con Don Juan Carlos y Doña Sofía, quedando muy gratamente impresionado por su dominio de la lengua inglesa. Aunque no existe rastro documental del encuentro, que se celebró sin testigos, en el transcurso del mismo les invitó a visitar Estados Unidos a principios del año siguiente.

Kissinger aprovechó la cena de gala que se ofreció a los Nixon en el Palacio de Oriente para conversar con el ministro de Obras Públicas, Gonzalo Fernández de la Mora, a quien le comentó que «Franco ya ha cumplido su gran misión y corresponde a los de su generación lograr que se retire y deje paso a la democracia». Cuando el ministro objetó que España ya gozaba de una democracia, que además la había liberado de la amenaza comunista y la había permitido convertirse en la novena economía del mundo, Kissinger le aclaró que se refería a una democracia con pluralidad de partidos, sin la cual España no podría incorporarse a la vida internacional. El consejero no comprendía que el ministro fuese tan reacio a jubilar a Franco, teniendo en cuenta que, en el futuro, «el mundo occidental y especialmente la Comunidad Europea, los ayudarán más y España progresará a mayor ritmo». Por su parte, Fernández de la Mora era pesimista sobre lo que ocurriría cuando faltase Franco, pero concedió que «como ustedes acabarán imponiéndonos ese modelo en el que creen con una especie de fe religiosa que respeto, habrá tiempo para comprobar si

55. Memorandum of Conversation, «The President, Vice President Carrero Blanco, Major General Walters», 2/10/1970, Nixon Presidential Materials Project. Box 705. RG 59. NARA. Vernon A. Walters, *Silent Missions*, op. cit., pp. 570-571.

56. Richard Mowrer, «Nixon trip afterglow warms Spaniards», *The Christian Science Monitor*, 15/10/1970.

se cumplen sus óptimas previsiones», a lo que Kissinger le respondió: «Usted confirmará que tengo razón»⁵⁷.

El intérprete del presidente durante su estancia en Madrid no fue otro que el general Vernon A. Walters, destinado entonces en París como agregado militar, que había desempeñado el mismo papel durante la visita de Eisenhower en 1959. El general, que ya entonces gozaba de una excelente relación con Kissinger y Nixon y que fue nombrado director adjunto de la CIA poco después, aprovechó su estancia en Madrid para sondear a sus amigos militares españoles sobre el futuro político del país. La conclusión que le transmitió posteriormente a Kissinger era que muchos generales estaban descontentos con López Bravo, a quien percibían como un maniobrero oportunista y cuya política estaba demasiado orientada hacia Francia y Europa, en detrimento de Estados Unidos. Por ello, Walters estimaba probable que, cuando faltase Franco, que era su principal valedor, la influencia del dinámico ministro de Asuntos Exteriores tendería a disminuir⁵⁸.

En el tradicional balance de fin de año realizado por la embajada estadounidense en Madrid, el embajador Hill observaría en noviembre de 1970 que Estados Unidos debía evitar involucrarse en «los asuntos internos de España». De acuerdo con su valoración, mientras viviese Franco no se producirían grandes cambios políticos, pero su muerte daría lugar a «una aceleración significativa en el ritmo de la evolución política». En este contexto, la embajada debía seguir «manteniendo contactos prudentes con todos los elementos importantes del espectro político», a la vez que mostraba «la flexibilidad suficiente para proteger nuestros intereses si los acontecimientos se desarrollan como esperamos o si, inesperadamente, hubiese un giro repentino a izquierda o a derecha»⁵⁹.

El embajador tuvo ocasión de poner en práctica estas recomendaciones pocas semanas después, como consecuencia del consejo de guerra celebrado en Burgos contra dieciséis ciudadanos vascos (entre ellos

57. Gonzalo Fernández de la Mora, *Río Arriba*, Barcelona, Planeta, 1995, pp. 236-238.

58. Carta de Walters a Kissinger, 7/10/1970. Nixon Presidential Materials Project. Box 705. RG 59. NARA.

59. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Annual US Policy Assessment», 21/11/1970. Nixon Presidential Materials Project. Box 705. RG 59. NARA.

dos sacerdotes), a quienes se atribuían varios asesinatos y muy especialmente el del siniestro jefe de la Brigada Social de la policía de Guipúzcoa, Melitón Manzanas, conocido por su afición a la tortura. En cuanto se supo que el capitán general de la región militar de Burgos había confirmado la pena de muerte para seis de los acusados, Hill telefoneó al Departamento de Estado el 30 de diciembre para evitar que Nixon presentase una petición de clemencia a Franco, porque no ayudaría a los condenados y además dañaría a las relaciones bilaterales⁶⁰. Curiosamente, a los pocos minutos el embajador Argüelles envió al Departamento de Estado a su segundo, el conde de Montefuerte, para que sus colegas norteamericanos supiesen que tal petición, si se realizaba, no tendría consecuencias adversas. Sorprendentemente, el ministro consejero utilizó el argumento de que si Washington no actuaba, su silencio contrastaría vivamente con las peticiones de clemencia presentadas por el Reino Unido, Francia y Alemania, entre otros muchos estados. Aunque Montefuerte negó que Argüelles hubiese recibido instrucciones de Madrid al respecto, el Departamento interpretó que el juicio de Burgos había producido una grave fractura en el seno del Gobierno español y que el embajador estaba transmitiendo los deseos de López Bravo, que temía que la ejecución de las sentencias diese al traste con sus esfuerzos de apertura al exterior⁶¹.

A la luz de estas informaciones, los diplomáticos norteamericanos concluyeron que Washington tenía tres opciones: pedir clemencia a López Bravo, para que éste pudiese utilizar la petición en sus conversaciones con Franco y otros miembros del Gobierno, aunque se llegara tarde, para que al menos constara; no trasladar ningún mensaje oficial a Madrid, pero manifestarse públicamente en contra del cumplimiento de las sentencias; o inhibirse por completo, con el argumento de que Estados Unidos no podía inmiscuirse en el proceso judicial de un Estado soberano⁶². Al final, Rogers decidió ignorar los consejos de Hill y le sugirió a Nixon –a través de su jefe de gabinete, el general Haig– que enviara a Franco una petición personal de cle-

60. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Burgos Trials», 30/12/1970. Memorandum to the Secretary from Martin J. Hillenbrand, «Death Sentences in Burgos Trial Confirmed», 30/12/1970. POL 29 SP. RG 59. NARA.

61. Memorandum of Conversation, «Count of Montefuerte, Minister-Counselor, Spanish Embassy», 30/12/1970. POL 29 SP. RG 59. NARA.

62. Memorandum de Hillenbrand a Rogers. POL 29 SP. RG 59. NARA.

mencia, pero sin hacer pública la gestión, propuesta que fue aceptada. Siguiendo instrucciones de Rogers, el embajador telefoneó a El Pardo para transmitir la petición de Nixon a primera hora de la mañana del 31 de diciembre, unas horas antes de que se anunciara la conmutación de las penas y de nuevo unas horas después, para trasladarle la admiración del presidente por la habilidad política que había demostrado al hacerlo. A pesar del protagonismo que quiso atribuirse Hill, en Washington nunca se supo a ciencia cierta si la petición de Nixon había influido positivamente en la decisión del dictador de inclinarse por la clemencia. Sin embargo, algunas de las personas próximas al Gobierno que fueron consultadas al respecto por la embajada –como el periodista Emilio Romero, director del diario *Pueblo*– sí atribuyeron cierta importancia a las peticiones de clemencia recibidas de las principales democracias occidentales⁶³.

A las pocas horas de anunciarse la decisión de Franco, se supo que el Tribunal Supremo de la Unión Soviética había conmutado las penas recientemente impuestas a dos judíos de Leningrado, que habían sido condenados a muerte por el secuestro fallido de un avión con el que planeaban huir a Suecia, desde donde pretendían viajar luego a Israel. Varios medios de comunicación estadounidenses no tardaron en equiparar ambas decisiones, lo cual suscitó la irritación de algunos diplomáticos del Departamento de Estado, para quienes era evidente que difícilmente podía compararse el asesinato de un policía a un intento fallido de secuestro que se había saldado sin víctimas⁶⁴.

63. Memorandum for the President from Alexander M. Haig, «Message to President Franco», 30/12/1970. Intelligence Note, Bureau of Intelligence and Research, Department of State, «Spain: Franco commutes death sentences», 31/12/1970. Pol 29 SP. NARA RG 59. Memorandum of Conversation, «Emilio Romero Gómez, National Councilor of the Movement and Director of *Pueblo*», 7/1/1971. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 11. RG 59. NARA.

64. «Mercy in Madrid and Moscow», *The Christian Science Monitor*, 2/1/1971.

Preparando la sucesión: los príncipes de España en Estados Unidos

Nixon había regresado de Madrid con un recuerdo especialmente grato de su conversación a solas con los príncipes, que le causaron una excelente impresión. Poco después visitaría la Casa Blanca Lord Mountbatten, tío-abuelo de Don Juan Carlos, para participar en una cena benéfica para los *United World Colleges*, organización de la que era presidente mundial. Cuando éste comenzó a explicarle a Nixon que podía ayudar al príncipe y contribuir con ello a la estabilidad de España a largo plazo, el presidente pidió a Kissinger que se uniera a ellos, tras lo cual Mountbatten les animó a emplear su influencia para convencer a Franco de entregar el poder a Don Juan Carlos en vida. Para entonces, la administración ya había invitado a los príncipes a efectuar una visita oficial a Estados Unidos y Washington también había tomado buena nota de la excelente recepción de la que habían sido objeto en París durante su visita oficial a Francia a finales de octubre de 1970⁶⁵.

El periplo norteamericano que los príncipes de España realizaron en enero de 1971, en el transcurso del cual visitaron Maryland, Virginia, California, Texas y Florida (donde asistieron al lanzamiento del Apolo 14) además de Washington, se concibió sobre todo como un ambicioso ejercicio de relaciones públicas. Antes de la visita, el Departamento de Estado elaboró un informe para Kissinger que éste trasladó a Nixon, en el que se reconocía que el propósito del mismo no era otro que el de fortalecer la imagen de Don Juan Carlos tanto fuera como dentro de España, a fin de poner de manifiesto que era un «joven estadista, serio, responsable y capaz de reunirse con los líderes del mundo». Curiosamente, el texto vaticinaba que, tras la muerte de Franco se produciría una lucha encarnizada por el poder entre distintas facciones del régimen y manifestaba la esperanza de que el grupo que lograra imponerse pudiese tolerar la presencia de Don Juan Carlos en la jefatura del Estado, aunque reconocía que «no existe la seguridad de que esté en el trono mucho tiempo». Durante

65. Philip Ziegler (ed.), *From Shore to Shore. The Tour Diaries of Earl Mountbatten of Burma, 1953-1979*, Londres, Collins, 1989, p. 204. Philip Ziegler, *Mountbatten. The official biography*, Londres, Collins, 1985, p. 678.

el periodo que durase esta dura pugna, el futuro monarca podría proporcionar al menos un elemento de continuidad, por lo que Washington tenía interés en «fortalecer su posición como un instrumento de estabilidad», aunque «somos plenamente conscientes de que su papel posiblemente no sea duradero». Al parecer, este pesimismo se debía a la lectura un tanto simplista que se hizo en Washington de la crisis política suscitada por el consejo de guerra de Burgos, que se temía diese lugar a un enfrentamiento entre los ministros próximos al Opus Dei capitaneados por López Bravo y López Rodó, que se habían opuesto a la ejecución de las penas de muerte por entender que aislaría a España y dañaría sus intereses económicos y los sectores más intransigentes del régimen, partidarios de atajar el terrorismo etarra mediante un ejercicio contundente de la autoridad. En un apéndice, la nota de Kissinger informaba a Nixon que el embajador Hill había creído detectar una creciente tirantez entre el príncipe y el ministro de Asuntos Exteriores, que le acompañaría durante su estancia en Washington, que posiblemente se debiese tan solo a la lógica rivalidad entre dos líderes «jóvenes y atractivos»⁶⁶.

La primera jornada de la estancia de los príncipes en Estados Unidos se desarrolló en la Academia Naval de Anápolis (Maryland), donde pasaron la noche del 25 de enero de 1971. Su anfitrión, el vicealmirante James Calvert, informaría más adelante al Departamento de Estado que los príncipes eran sin duda «una pareja atractiva y articulada»; hablaban inglés perfectamente y eran «ingeniosos, encantadores y sofisticados», aunque Doña Sofía le había parecido más «extrovertida, curiosa y enérgica» que su marido. El marino reconocía que, antes de conocerle, había oído que a Don Juan Carlos «le interesaba sobre todo el placer y que no se tomaba muy en serio sus deberes ni su futuro», pero su breve contacto con él le hacía poner en duda esta apreciación. El príncipe había mostrado un notable interés por el programa espacial norteamericano, que conocería de primera mano durante su posterior estancia en Cabo Cañaveral, e insistió en visitar detenidamente la academia naval y en obtener toda la bibliografía disponible sobre su funcionamiento. Sin embargo, fue Doña Sofía quien realmente impresionó a Calvert y no solamente por el hecho de

66. Memorandum for the President, «The Juan Carlos Visit: Perspectives», 22/1/1971. Nixon Presidential Materials Staff. NSCF. Presidential Correspondence 1969-1974. Box 762. RG 59. NARA.

ser la única persona que había conocido capaz de recitar los nombres de todos los astronautas que habían participado en cada una de las misiones Apolo realizadas hasta la fecha; en su opinión, «es consciente de todo cuanto ocurre a su alrededor, aprende rápidamente y ambiciona el éxito de su marido», por lo que «sería aconsejable que incluyésemos a la princesa en la mayor cantidad de planes que sea posible»⁶⁷.

En el memorando preparado por Kissinger para Nixon antes mencionado, el primero le había propuesto que mantuviese con el príncipe un intercambio «cuasi-filosófico» sobre «la necesidad de mantener el equilibrio correcto entre la estabilidad y el cambio» cuando fuese rey. Nixon interpretó a su manera este guión y en el encuentro que tuvo con Don Juan Carlos en el Despacho Oval, al que también asistieron Hill y Argüelles (que elaboró el resumen que se cita a continuación), comenzó hablando de «su enorme simpatía hacia nuestro país y de lo maravilloso que le parecía», para referirse a continuación al progreso que había experimentado desde su primera visita, en 1963. Nixon afirmó «que él era amigo de España y que el sentimiento general en Estados Unidos era de amistad hacia nuestro país», aunque reconoció que «teníamos algunos enemigos, sectores de opinión adversa, que mantienen la imagen de dictadura y opresión». Sin embargo, el presidente les explicó que «él, dentro de la administración, los había excluido –hizo con la mano un expresivo gesto de eliminarlos– porque él creía en la amistad con España como algo esencial para la paz», motivo por el cual había impulsado la negociación del convenio. En relación con éste, Nixon se atribuyó el mérito de haber superado la oposición que había suscitado, sobre todo en el Congreso y aunque sabía que «su actitud le costaba críticas», prefería ser fiel a sus convicciones. El presidente añadió a continuación que la clemencia mostrada por Franco tras el juicio de Burgos había sido «una decisión acertadísima» en la que «él no había querido de ninguna manera intervenir». Argüelles aprovechó para expresarle «nuestro agradecimiento por la actitud extremadamente cortés y discreta» de las autoridades norteamericanas, pues «nos dábamos cuenta de que había tenido fuertes presiones para intervenir y que para él internamente hubiera sido conveniente hacerlo», en res-

67. Carta de James Calvert a Henry Y. McCown, 24/10/1972. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 13. RG 59. NARA.

puesta a lo cual Nixon «hizo un gesto como diciendo que no sabía yo bien hasta qué punto era así», tras lo cual reiteró que «creía haber estado en lo cierto y que de ninguna manera se mezclaría nunca en nuestros asuntos internos». No sin cierta audacia, el embajador aprovechó para afirmar que «había sido aquella una semana ‘record’ en conmutaciones de penas capitales, pues el gobernador Rockefeller había conmutado 15, el Generalísimo 9 y los rusos 2», comentario con el que pretendió recordar «que no estábamos solo Rusia y nosotros en la imposición de penas de muerte»⁶⁸.

Cambiando de tercio, el presidente observó que «la evolución que Franco imprimía al régimen» facilitaba sin duda las relaciones bilaterales y reconoció que la designación del príncipe había sido «un paso muy importante que preconizaba la continuación de la evolución al mismo tiempo que aseguraba una continuidad del orden establecido». En tono más solemne, Nixon afirmó: «yo creo en la evolución y hasta si se quiere en la revolución, pero siempre sin entrar en el desorden. La revolución por medios violentos es destructiva y hay que evitarla. La evolución es sana y necesaria». Recogiendo de forma un tanto confusa las sugerencias de Kissinger, el presidente reconoció a continuación que «el Gobierno de un país no puede ser permanente sin evolucionar, y lo importante es que mantenga siempre el equilibrio entre el grado de libertad que es dable permitir y el orden que es necesario mantener». A su modo de ver, el sistema político de Estados Unidos no podría sobrevivir si se impusiera en el Reino Unido, como tampoco a la inversa, «ni menos aún en países de características diferentes como es España». Por otro lado, la experiencia europea con la democracia tras la Segunda Guerra Mundial no había sido muy feliz: nadie dudaba de la madurez política de Francia y sin embargo, antes del advenimiento de De Gaulle, el país se encontraba «al borde de la ruina». Italia, por su parte, atravesaba una situación parecida a la de Francia bajo la cuarta república, antes de que tomara las riendas el general. En suma, Nixon había llegado a la conclusión de que «todos los países, sin excepción, necesitan de un Gobierno fuerte, por democrática que sea su base». A

68. «Entrevista del Príncipe con Nixon», 26/1/1971, nota redactada por Jaime Argüelles. R-25685/6. AMAEC. Ver la entrada correspondiente al 26 de enero de 1971 en la agenda de Nixon en: <http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/PDD/1971/031%20January%201971.pdf>.

continuación, el presidente dijo ser partidario del ingreso de España en la Comunidad Europea y en la OTAN, pero era consciente del rechazo que este objetivo suscitaba en algunos países, comentario que Don Juan Carlos aprovechó para lamentarse por «el veto de los nórdicos». Por su parte, Nixon reconoció que a España no le resultaría fácil entrar en la Alianza, a pesar de que, bajo el Gobierno del conservador Edward Heath, el Reino Unido se estaba mostrando más acomodaticio que sus predecesores. Viendo que el monólogo del presidente tocaba a su fin, el príncipe se animó a preguntarle tímidamente su opinión «sobre Sudamérica y nuestro papel, indicando que, quizás, cosas que Estados Unidos no podía hacer las podría realizar España, incluso en el orden financiero», consideración que mereció la aprobación de su anfitrión. Al margen de este encuentro formal, Nixon hizo un breve aparte con el príncipe para aconsejarle que su máxima prioridad tras la muerte de Franco debiera ser el mantenimiento del orden público, sin preocuparse por acometer grandes reformas hasta que no estuviese garantizada la estabilidad. También le animó a no preocuparse en exceso por presentar una imagen deliberadamente liberal ni reformista, sino por subrayar su juventud, dinamismo y simpatía, ya que ello bastaría para proyectar el mensaje de que las cosas cambiarían cuando él estuviese al mando. Como resultado de este encuentro, Nixon confirmó la opinión favorable que ya se había formado del príncipe unos meses atrás, aunque luego manifestara ciertas dudas sobre su capacidad para «defender el fuerte» tras la muerte de Franco. En el transcurso de su estancia, Don Juan Carlos compartió un corto trayecto en coche con Kissinger, lo cual les permitió hablar brevemente sobre la situación política española sin testigos. Sin embargo, a juzgar por la formalidad con la que se trataron cuando volvieron a encontrarse dos años después, no parece que este encuentro revistiera gran trascendencia⁶⁹.

En su encuentro con Rogers y otros responsables diplomáticos, celebrado el 26 de enero por la tarde en el Departamento de Estado, Don Juan Carlos intentó explicarles la peculiar situación en la que se hallaba desde su proclamación como sucesor, que los propios ciudadanos españoles tampoco terminaban de comprender. A su modo de ver, España estaba evolucionando lentamente, dejando atrás una difícil post-

69. Paul Preston, *Juan Carlos. El Rey de un Pueblo*, Barcelona, Plaza & Janés, 2003, p. 207. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., p. 147. Vernon A. Walters, *Silent Missions*, op. cit., pp. 551-552.

guerra civil y avanzando hacia un escenario futuro en el que se establecería una monarquía constitucional. El príncipe se mostró deseoso de que Franco nombrase un presidente del Gobierno cuanto antes, aunque confesó que ignoraba por completo cuándo ocurriría, lo cual tampoco debía extrañarles, dado que solo había sido informado de su intención de nombrarle sucesor con una semana de antelación. López Bravo, en cambio, se mostró seguro de que Franco nombraría un presidente muy pronto, tras lo cual cedería la jefatura del Estado a Don Juan Carlos, ya que de otra forma no podría garantizar el buen funcionamiento de los mecanismos sucesorios que él mismo había diseñado. Por su parte, el príncipe manifestó su confianza en la capacidad de la futura monarquía para aportar estabilidad en un contexto político siempre cambiante, como el que existiría cuando se implantase un sistema de gobierno representativo. A lo largo del encuentro, Rogers, Landau y Hill observaron con sorpresa que López Bravo irrumpía constantemente en la conversación, contestando a preguntas que iban dirigidas al príncipe, acaparando sin pudor la atención de sus interlocutores. Antes de la visita, Don Juan Carlos había intentado excluir al ministro del viaje a Estados Unidos por completo y según los rumores que llegaron a Washington, López Bravo había amenazado con dimitir si no se le permitía acompañar a los príncipes⁷⁰.

Como era de esperar, al resumir las conversaciones en las que había participado en Washington en el Consejo de Ministros celebrado el 5 de febrero de 1971, López Bravo se limitó a comentar las cuestiones que afectaban a su negociado. En relación con la OTAN, el ministro informó que el secretario de Estado había reiterado su deseo de que España «vaya incorporándose progresivamente a los centros de decisión de la organización» y que había mencionado también «el radical cambio de actitud de Gran Bretaña, hoy favorable, la mejoría de los países del Benelux y la intransigencia de los nórdicos, ante quienes sugiere realicemos gestiones directas». En lo referido a Oriente Medio, Rogers había pedido la mediación española ante Egipto para que accediese a una nueva prórroga del alto el fuego con Israel y también una gestión per-

70. Memorandum of Conversation, «The Spanish Succession», 26/1/1971, Department of State. «Spain: The Approaching Transition», Research Study, Bureau of Intelligence and Research, Department of State, 27/4/1971. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 13. RG 59. NARA.

sonal suya para concebir fórmulas concretas que hiciesen posible una paz duradera, peticiones –«que tanto honran a España»– a las que López Bravo había accedido con gusto⁷¹.

A pesar de los consejos que le había dado Nixon, durante su estancia Don Juan Carlos realizó diversas declaraciones de signo aperturista. Así, el *Chicago Tribune* recogió su convicción de que «creo que el pueblo quiere más libertades; todo es cuestión de saber con qué velocidad» y de que los militares no jugarían un papel tan destacado bajo su reinado, porque «los tiempos no son los mismos». Por su parte, el entrevistador concluyó que el príncipe se creía capaz de llevar al país «por una vía mas progresista» y que parecía estar esforzándose por «ir dejando atrás la larga sombra de Franco». Al regresar a Madrid, el ministro del Ejército le informó que Franco conocía sus declaraciones, por lo que se desplazó de inmediato a El Pardo. Curiosamente, éste no parecía molesto, aunque no dejó de comentarle que «hay cosas que Su Alteza puede y debe decir fuera de España y cosas que no puede decir en España. Lo que se dice fuera puede que no sea conveniente que se difunda aquí. Y, a veces, lo que se dice aquí mejor sería que no se supiera fuera»⁷².

La visita permitió a los príncipes conocer a destacados políticos, académicos, financieros, empresarios y dirigentes sindicales norteamericanos. Doña Sofía celebró en Washington su primera rueda de prensa como princesa, que fue ampliamente divulgada por los medios de comunicación norteamericanos, a pesar de que no tratara temas políticos. Por su parte, Don Juan Carlos grabó un breve mensaje televisado en inglés con motivo del lanzamiento del Apolo 14 que tuvo un gran impacto en la opinión pública española, acostumbrada como estaba a un jefe del Estado monolingüe. Tal y como se había previsto, el viaje no solo sirvió para dar a conocer a los príncipes en Estados Unidos, sino sobre todo, en la propia España⁷³. Ésa, al menos, fue la sensación que

71. «Asunto: Sobre conversaciones políticas en Washington», Consejo de Ministros del 5 de febrero de 1971. R-25685/6. AMAEC.

72. *The Chicago Tribune*, 27/1/1971. Joaquín Bardavío, *Los silencios del Rey*, Madrid, Strips, 1979, pp. 53-55. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., p. 146.

73. Ver: Richard Mowrer, «Tour of US boosts image of Juan Carlos», *The Christian Science Monitor*, 6/2/1971 y Richard Eder, «Prince's US trip assessed in Spain», *The New York Times*, 8/2/1971.

tuvo el embajador Hill, que escribió a Nixon a su regreso a Madrid para trasladarle la excelente impresión que había causado la visita; a su entender, era «lo mejor que le ha ocurrido jamás» a Don Juan Carlos, ya que le había aportado a su imagen «una dimensión mucho más seria», haciendo que «muchos españoles se sintieran orgullosos de él por las atenciones de las que había sido objeto». El ex ministro de Información y Turismo, Fraga, le comentaría a Hill poco después que, antes del viaje, muchos pensaban que el príncipe era «un niño», pero que tras verle junto a Nixon, habían comprendido que estaba destinado a desempeñar un papel decisivo en el futuro. El príncipe sin duda era sincero cuando agradeció al presidente «la gentileza y perfecta organización» con la que habían sido recibidos, que «ha hecho de nuestro viaje algo que recordaremos para siempre»⁷⁴.

Animado por la excelente impresión que le había producido Don Juan Carlos durante su estancia en Washington, en febrero de 1971 Nixon envió a Madrid en misión secreta al general Walters para explorar la posibilidad de que Franco coronase al príncipe en vida. Según el presidente, éste era el escenario más aconsejable, ya que le permitiría supervisar la transición del franquismo a la monarquía; la segunda mejor opción era que nombrase cuanto antes a un presidente del Gobierno fuerte. Al parecer, Kissinger no era partidario de la misión, pero Walters contaba con la complicidad de Hill y sobre todo, con la de Carrero Blanco, a quien conocía bien. En la entrevista que le concedió el 24 de febrero, en la que insistió en estar presente López Bravo, Franco le aseguró que «la sucesión sería ordenada» y que las Fuerzas Armadas «no permitirían jamás que las cosas se les fuesen de las manos». También insistió en que «no había ninguna alternativa al príncipe» y expresó su confianza en la capacidad de éste para controlar la situación tras su muerte. Franco quiso convencerle de que había creado una serie de instituciones para garantizar una sucesión ordenada y sonrió al reconocer que muchos dudaban que pudiesen funcionar, pero se equivocaban: «La transición será pacífica». En suma, España avanzaría en la dirección deseada por Wash-

74. Carta de Hill a Nixon, 19/2/1971 y Memorandum of Conversation, «Former Information and Tourism Minister Manuel Fraga Iribarne», 5/4/1971. General Records of the Department of State. Records Relating to Spain, 1963-1976. Box 12. RG 59. NARA. Carta de Don Juan Carlos al Presidente Nixon, Viaje de los príncipes de España. R-25685/6. AMAEC.

ington, pero no todo el camino, ya que no era Estados Unidos, ni Inglaterra, ni Francia. Antes de regresar a Washington, Walters sondeó a varios generales influyentes, ninguno de los cuales creía que Franco –a quien había encontrado muy avejentado y débil– cedería la jefatura del Estado al príncipe antes de morir, aunque sí creían probable que nombrase un presidente del Gobierno. Para tranquilidad de Nixon, en sus conversaciones con Walters, todos los militares consultados manifestaron su total apoyo a Don Juan Carlos y también su convicción de que la sucesión se realizaría sin sobresaltos⁷⁵.

75. Vernon A. Walters, *Silent Missions*, op. cit., pp. 551-557.

Capítulo 3

DEL CONVENIO DE 1970 AL CASO WATERGATE

A la altura de la primavera de 1971, los expertos del Departamento de Estado vaticinaban que la avanzada edad de Franco le obligaría a iniciar en breve la puesta en marcha de los procedimientos previstos por el régimen de cara a su sucesión. Su primera medida en este sentido sería el nombramiento del vicepresidente Carrero Blanco, a quien se definía como «un reaccionario gris», como presidente del Gobierno. En cambio, si Franco fallecía sin haberle nombrado, era probable que su protagonismo en la era postfranquista fuese mucho menor. Dada la mala relación existente entre Don Juan Carlos y López Bravo, ampliamente constatada durante la reciente visita del príncipe a Estados Unidos, no se consideraba probable que el ministro culminase su sueño de ser presidente del Gobierno bajo la monarquía. En aquellos momentos, Washington opinaba que tenían más posibilidades de alcanzar ese puesto tres políticos bien situados: el teniente general Manuel Díez Alegría, máximo responsable del equipo militar que había negociado el reciente acuerdo sobre las bases, a quien se consideraba razonablemente pro-americano; López Rodó, el hombre de confianza de Carrero Blanco y cabeza visible de los tecnócratas del Opus Dei; y el «propagandista» y ex ministro de Obras Públicas (1965-1970), Silva Muñoz, aunque no necesariamente en ese orden¹.

1. «The Juan Carlos Visit», 22/1/1971 en NS-NSCF Harold Middle East Neg. Files 1189. Research Study, Bureau of Intelligence and Research, Department of State, «Spain: the Approaching Transition», 27/4/1971, SNF, 1970-73 PD 2599. RG 59. NARA. Es interesante constatar que un documento de principios de 1971 utilizase ya el término «transición» para referirse al inminente cambio de régimen político en España.

En Washington se estimaba que durante varios años existiría una situación autoritaria compatible con una cierta liberalización y que se procuraría dar respuesta a las demandas de cambio social y económico, antes de avanzar gradualmente hacia un sistema democrático de corte occidental. Por otro lado, la posibilidad de un retorno a un régimen comparable al de la Segunda República, liderado por los dirigentes antifranquistas del exilio, se consideraba «extremadamente improbable». Según este análisis, tanto un tránsito rápido del franquismo a una democracia multipartidista como una situación excesivamente continuista podrían llevar al caos, que a su vez podría desembocar en una nueva dictadura. Por todo ello, el escenario que se consideraba más probable –y quizás más deseable, aunque no se afirmara explícitamente– era el de «un régimen que inicialmente no sea muy distinto de una versión suavizada del régimen de Franco, pero que evoluciona gradualmente hacia un sistema más libre».

Años de relativa tranquilidad: 1971-1972

Debido en parte a la buena relación entablada por Hill con Franco y sus ministros, que a su vez reflejaba la actitud del propio Nixon, durante estos años la administración estadounidense pareció fomentar las visitas de alto rango a España, sin importarle la reacción que ello pudiese provocar entre los sectores de la sociedad norteamericana menos afines al régimen, ni tampoco de la española. Sorprendentemente, a principios de junio de 1971 el almirante Moorer, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor estadounidense, acompañó a Franco en la tribuna de honor durante el trigésimo segundo desfile de la victoria, al que asistió en calidad de invitado especial, trasladándose a Madrid para ello ex profeso. Poco después, el vicepresidente Spiro Agnew, que había emprendido un largo periplo internacional a petición de Nixon, asistió a la igualmente tradicional conmemoración del 18 de julio en los jardines de La Granja, sin que su presencia pudiese atribuirse a otro propósito que el de manifestar la simpatía del presidente por Franco y su régimen (salvo su propio deseo de pasar luego unos días jugando al golf en Sotogrande). Como observaría con sorpresa en julio de 1971 el corresponsal del *Christian Science Monitor* en Madrid, en el plazo de un año, además del presidente y vicepresidente, habían visitado España nada menos que nue-

ve miembros del Gobierno Nixon, una cifra sin precedentes en la historia de las relaciones hispano-estadounidenses². Algunas fuentes atribuyeron este inusitado tráfico a los esfuerzos de Nixon por convencer a Franco de que debía ceder la jefatura del Estado a Don Juan Carlos en vida, por temor a que, si fallecía repentinamente o sufría una enfermedad que le dejase incapacitado, se produciría una lucha interna por el poder entre el Gobierno existente y los sectores más intransigentes del régimen que podría poner en peligro los planes sucesorios previstos³. Sin embargo, dada la contundencia con la que Franco se había expresado en su conversación secreta con Walters, es poco probable que el presidente albergase grandes esperanzas al respecto. Sea como fuere, el propio Franco puso fin a estas especulaciones el 1 de octubre de 1971, con ocasión del trigésimo quinto aniversario de su llegada al poder, al afirmar desde el balcón del Palacio Real que permanecería en la jefatura del Estado mientras su salud se lo permitiese⁴.

Una vez firmado el Convenio de Amistad y Cooperación, la relación bilateral progresó sin grandes sobresaltos, aunque López Bravo sorprendió a los norteamericanos por la tenacidad con la que veló por el cumplimiento del mismo. Por ejemplo, el ministro logró que Washington aportara la cifra máxima prevista –50 millones de dólares– para financiar la red de alerta aérea antes mencionada, frente a

2. Miguel Acoca, «Agnew at Franco revolt celebration», *The Washington Post*, 19/7/1971. Richard Mowrer, «US wearing out Spain's welcome?», *The Christian Science Monitor*, 22/7/1971. Según un estudio realizado entre julio y septiembre de 1971, el 44% de los encuestados opinaba que la relación con Estados Unidos resultaba favorable para los intereses españoles, frente a un 25% que la estimaba perjudicial; de cara al futuro, el 35% era partidario de mantener la relación sin cambios, el 30% creía conveniente que España se «apartara algo» de Washington y solo un 14% deseaba estrechar más las relaciones. En lo que a las bases se refiere, el 52% pensaba que beneficiaban más a Estados Unidos que a España y solo un 7% opinaba lo contrario, mientras que un 26% estimaba que lo hacía a los dos países por igual. Por último, un 79% desaprobaba el comportamiento de Estados Unidos en Vietnam, que solo aprobaba el 6%. Encuesta Piloto sobre Cuestiones de Actualidad Política, Instituto de la Opinión Pública, E. 1046, Archivo del CIS (Madrid).

3. Ver Miguel Acoca, «US Urges Spain's Franco to quit», *The Washington Post*, 27/7/1971 y Miguel Acoca, «Franco believed ready to retire to insure tranquil succession», *The Washington Post*, 26/8/1971.

4. «Franco says he won't resign», *The Washington Post*, 2/10/1971.

los 25 millones inicialmente contemplados por los norteamericanos. Presionado por los militares, también rechazó los buques ofrecidos en arrendamiento debido a su mal estado, e impidió que la Marina norteamericana modernizara los misiles instalados en sus submarinos de la base de Rota sin antes consultar al Gobierno español. Madrid también protestó vivamente por los retrasos producidos en el envío de los equipos militares comprometidos y regateó el tipo de interés de los créditos concedidos. Todo ello fue posible gracias al nuevo Comité Conjunto, que se convirtió en un órgano de gran utilidad a la hora de velar por el cumplimiento del acuerdo y plantear exigencias a Washington. Además, tanto los militares españoles como los estadounidenses tuvieron que aceptar la autoridad del Ministerio de Asuntos Exteriores, algo a lo que no estaban acostumbrados, por lo que el comité contribuyó también a reafirmar la autoridad del componente civil del régimen⁵.

Otra cuestión que suscitó ciertos problemas con Washington fue la relación comercial bilateral. Como es sabido, a principios de la década de los setenta Estados Unidos atravesaba una difícil situación económica, lo que alimentó los instintos proteccionistas de la mayoría demócrata del Congreso. A su vez, ello planteó una seria amenaza para las exportaciones españolas a Estados Unidos, sobre todo en sectores como el calzado, las aceitunas y el textil. De ahí que López Bravo se viese obligado a recordar a la administración Nixon que el artículo 22 del Convenio de Amistad y Cooperación reafirmaba la voluntad de ambos gobiernos de «incrementar sus relaciones comerciales», para lo cual procurarían «evitar en lo posible, y hasta donde lo permitan su respectiva situación económica y la evolución de su balanza de pagos, aquellas medidas que supongan una restricción a la corriente de intercambio comercial recíproco de acuerdo con lo que establece el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio». Durante estos años, la balanza de pagos siempre fue deficitaria para España: en 1970 las importaciones de productos norteamericanos alcanzaron un valor de 728 millones de dólares (el 17,2 % del total, frente al 13 % con origen en Alemania), mientras que sus exportaciones a Estados Unidos, su principal socio comercial, tan solo suma-

5. Rosa Pardo Sanz, «EE.UU. y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974», en *Historia del Presente*, 6, 2005, pp. 31-32.

ron 285 millones (el 15% del total, frente al 11% con destino en Alemania). Por ello, la presentación de la llamada «ley Mills» a propuesta del influyente congresista Wilbur Mills en noviembre de 1970, que pretendía proteger ciertos productos norteamericanos de la competencia exterior, fue recibida con consternación en Madrid. Tan es así que López Bravo no dudó en amenazar públicamente con reducir a la mitad las importaciones provenientes de Estados Unidos, si la administración Nixon permitía que afectase a las exportaciones españolas⁶. Por otro lado, las esperanzas españolas de poder beneficiarse del sistema de preferencias generalizadas para países en vías de desarrollo se verían frustradas al entrar en conflicto con el Acuerdo Preferencial firmado con la Comunidad Europea en junio de 1970, que como ya vimos, suscitó un fuerte rechazo en varios departamentos de la administración norteamericana. Sin embargo, gracias al interés de Nixon y de Kissinger por mantener una relación fluida con España, por lo general el Departamento de Estado lograría resistirse con éxito a los esfuerzos de los secretarios del Tesoro y de Agricultura por adoptar medidas que hubiesen sido recibidas con incredulidad por parte de la opinión pública española, dada la magnitud del déficit comercial español con Estados Unidos.

La falta de sintonía entre los gobiernos de Madrid y Washington también se puso de manifiesto a partir de marzo de 1971, en la primera reunión preparatoria de la III Conferencia del Derecho del Mar, convocada por la ONU para finales de 1973, que debía pronunciarse sobre cuestiones tan controvertidas como la delimitación de las aguas territoriales y los derechos de pesca, entre otros. Estados Unidos defendía el derecho al libre tránsito en estrechos internacionales como el de Gibraltar y se negaba a someterse al control de los estados ribereños en cuyas aguas jurisdiccionales estaban incluidos, reconociendo tan solo un límite de tres millas náuticas a la hora de definir las mismas. España, por el contrario, entendía que tenía derecho a supervisar el transporte marítimo, submarino e incluso los sobrevuelos que pudieran producirse dentro del límite de las seis millas náuticas que venía aplicando a sus aguas territoriales desde 1960 y excluía del libre tránsito a los grandes petroleros, las naves de propulsión nuclear y los buques con cargas peligrosas o nucleares. Evidentemente, la posición española estaba estrechamente relacionada con su rei-

6. Richard Eder, «Warning by Spain», *The New York Times*, 21/11/1970.

vindicación de la soberanía de Gibraltar, asunto en el que la administración Nixon tenía tan pocos deseos de inmiscuirse como sus predecesoras. El presidente norteamericano se vio obligado a escribir a Franco en octubre de 1971 para hacerle ver su preocupación por la movilidad de las fuerzas nucleares estadounidenses, de las que también dependía la seguridad de España, pero Madrid se mantuvo en sus trece, proporcionando incluso un cierto liderazgo a un nutrido grupo de estados, sobre todo árabes y latinoamericanos, que se habían enfrentado tanto a Estados Unidos como a la Unión Soviética por esta cuestión⁷.

Por último y en estrecha relación con lo anterior, el ministro también se vería obligado a protestar por el uso del puerto de Gibraltar durante la celebración de maniobras navales de la OTAN que contarán con la participación de naves estadounidenses. Debido en parte a su deseo de distanciarse del legado de Castiella, durante sus primeros años como ministro de Asuntos Exteriores, López Bravo hizo lo posible por no involucrar a Estados Unidos en el contencioso gibraltareño. Sin embargo, la creciente sensación de que el Acuerdo de 1970 había sido excesivamente generoso, unido a cierta frustración por el incumplimiento de algunos aspectos del mismo, hizo que abandonara gradualmente su reticencia en este sentido. De ahí que, cuando el secretario Rogers le pidió un mayor acceso a Rota de submarinos de propulsión nuclear en octubre de 1971, el ministro español intentara condicionarlo a un mayor apoyo diplomático estadounidense en el contencioso gibraltareño. Washington respondió a esta postura negociando derechos de acceso para sus submarinos en Cerdeña, aunque no sin antes transmitirle su disgusto a López Bravo por haber querido utilizar este asunto para obtener ventajas en un ámbito totalmente distinto⁸.

En lo referido a la futura evolución política de España, la valoración de la administración —o al menos la de la embajada norteameri-

7. Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger from Theodore L. Eliot, Jr., «Letter from General Franco Concerning the US Law of the Sea Position on Passage through Straits», 22/2/1972. SNF, 1970-73 PD 2599. RG 59. NARA.

8. From George W. Landau to Mr. Hillenbrand, «Exercise Night Search», 24/2/1972. Memorandum from Jack M. Smith to Mr. Fessenden, «Ambassador Sagaz's Call to Request López Bravo Visit», 9/1/1973. SNF, 1970-73 PD 2599. RG 59. NARA.

cana en Madrid— no experimentó grandes cambios durante esta etapa. Poco antes de abandonar el puesto de embajador estadounidense, en enero de 1972 Hill envió al Departamento de Estado un detallado informe resumiendo sus impresiones al respecto⁹. A pesar de sus 79 años y su evidente declive físico, Franco no parecía tener intención de ceder en vida la jefatura del Estado al príncipe. Hill consideraba a Don Juan Carlos un hombre «joven y algo inmaduro», que «habla demasiado libremente y todavía no está seguro de sí mismo». Según su análisis, el príncipe «siente un gran respeto por el General Franco, a quien considera como un segundo padre, pero opina que debería retirarse antes de quedar incapacitado, física y mentalmente». Además, opinaba que «la era de Franco, a pesar de haber sido buena para España, prácticamente ha llegado a su fin» y tenía «ideas muy liberales para España y para su futuro» que lamentablemente no se molestaba en disimular. Don Juan Carlos tenía por costumbre comentar con sus allegados su deseo de que España pudiese evolucionar más rápidamente en el ámbito político y social, lo cual inquietaba al embajador, que confiaba que sus asesores le harían ver las cosas de otra manera cuando llegase la hora de la verdad. Según Hill, Don Juan Carlos gozaba de la simpatía de los oficiales de las Fuerzas Armadas, sobre todo los de mayor rango y edad, pero podría perder su apoyo si impulsaba un proceso liberalizador excesivamente ambicioso. El embajador demostraba su buen olfato al destacar el aprecio del príncipe por el ministro secretario general del Movimiento, Torcuato Fernández-Miranda, a quien no consideraba un amigo de Estados Unidos, pero que en su opinión era el único ministro que tenía posibilidades de ocupar puestos de mayor responsabilidad bajo el futuro monarca. Hill también opinaba que, cuando ocupase la jefatura del Estado, Don Juan Carlos dispondría tan solo de entre seis meses y un año para demostrar su valía.

A pesar de la presión ejercida por Nixon y sus emisarios, Hill no veía evidencia alguna de que Franco estuviese a punto de nombrar un presidente del Gobierno. El candidato mejor situado para ocupar ese puesto era Carrero Blanco, que en su opinión estaba tan estrechamente ligado a Franco que «tendría serias dificultades para sobrevivir» una vez que su mentor abandonase el escenario. Aunque le con-

9. «Impressions of Spanish Trends and Developments of Ambassador Robert Hill». SNF, 1970-73 PD 2599. RG 59. NARA.

sideraba «mejor informado de lo que indica su reputación», Hill reconocía que pertenecía al sector más intransigente del régimen y no dejaba de sorprenderle que atribuyese «buena parte de los males del mundo a los judíos y los comunistas». Al parecer, el almirante le había confesado que él tomaba el 75% de las decisiones políticas del Gobierno, aunque Franco seguía encargándose de las más difíciles. A pesar de ello, Hill responsabilizaba a Carrero Blanco de la involución que se había producido desde el consejo de guerra de Burgos en diciembre de 1970, con la consiguiente erosión de la libertad de prensa, la interrupción de la tímida democratización de las Cortes que había representado la elección de procuradores familiares y la congelación del asociacionismo político. Según el embajador, el almirante seguía manifestando un gran respeto por Estados Unidos, pero le entristecía que Nixon hubiese abandonado el anticomunismo furibundo que le había caracterizado en el pasado.

Por motivos obvios, el embajador norteamericano también había observado muy de cerca, tanto en Madrid como en Washington, al ministro de Asuntos Exteriores, a quien definía como «seguro de sí mismo, vanidoso, inteligente, ambicioso, enérgico y competente». De ser España una democracia, tendría asegurado un excelente futuro político, pero en un «gobierno oligárquico» todo dependía de la opinión de un grupo muy reducido de personas y López Bravo no era popular entre sus compañeros de Gobierno. Además, su relación con Don Juan Carlos era muy mala; el ministro pensaba que era «un hombre joven que tiene mucho que aprender» y según Hill, «no cree que el príncipe llegue a ser rey». En cambio, el embajador apenas había tenido ocasión de tratar a López Rodó, el más influyente de los ministros tecnócratas, a quien consideraba «arrogante, aburrido y poco amistoso». A pesar de ello, había llegado a la conclusión de que, en contra de lo que a menudo se afirmaba, era poco probable que alcanzase la presidencia del Gobierno bajo Don Juan Carlos. Lo mismo pensaba del general Díez Alegría, que ocupaba entonces el puesto de jefe del Alto Estado Mayor del Ejército y cuya actuación en las negociaciones para el acuerdo de 1970 no había impresionado favorablemente al embajador, en cuya opinión Washington debía tratarle con mayor prevención.

La marcha de Hill en enero de 1972 fue recibida con alborozo por los representantes de la oposición antifranquista, que siempre le consideraron «más favorable al régimen que a la democracia», como

observaría la revista *Ibérica*¹⁰. A mediados de 1971, la Casa Blanca había intentado «vender» la embajada en Madrid al multimillonario Cornelius Vanderbilt Whitney a cambio de su apoyo a la campaña para la reelección de Nixon, pero las negociaciones no prosperaron¹¹. Más adelante se ofreció el puesto a Emil Mosbacher, el jefe de protocolo de la Casa Blanca, pero al constatarse que podía incurrir en un conflicto de intereses, el secretario de Defensa, Laird, propuso que lo ocupara un militar de renombre, posiblemente el general William Westmoreland, a quien se quería premiar por sus esfuerzos en Vietnam¹². Al final, lejos de sustituir a Hill con un embajador que pudiese fortalecer la relación con los sectores disidentes, en agosto de 1972 la administración Nixon nombró embajador en Madrid al almirante puertorriqueño Horacio Rivero, el primer hispano en alcanzar dicho rango en la Marina norteamericana. Aunque había pasado a la reserva en junio, es probable que la Casa Blanca pensara que un militar podía resultar útil de cara a la futura renegociación del Convenio de Amistad y Cooperación, pero la elección dice mucho de la falta de sensibilidad de la administración Nixon hacia la previsible evolución política española. Aunque el Comité de Relaciones Exteriores del Senado no planteó grandes objeciones a su nombramiento cuando compareció ante sus miembros en septiembre, Rivero sí tuvo que justificarse por haberse fotografiado con miembros de la Junta militar griega, de la que también había recibido una condecoración, siendo

10. «Embajador Condecorado», *Ibérica por la Libertad*, 15/2/1972. Hill, que militaba en el Partido Republicano, abandonó la embajada para presentarse a la elección de gobernador del estado de New Hampshire, aunque sin éxito. Más adelante fue nombrado subsecretario de Defensa, pero en febrero de 1974 se hizo cargo de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, donde convivió con la Junta militar instalada tras el golpe de marzo de 1976. Aunque no compartía del todo la actitud benévola de Kissinger hacia la junta, Hill permaneció en el puesto hasta mayo de 1977.

11. Ver al respecto la nota de Gordon Strachan al jefe de gabinete de Nixon, el todopoderoso Haldeman, en: <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/jan10/018.pdf>.

12. «Telcon (San Clemente) with Peter Flanigan, 15.40 Local Time», 11/1/1972. Kissinger Telephone Conversation Transcripts. Chronological File. Box 12. January 3-14, 1972. RG 59. NARA. «Telcon with Melvin Laird, 12.20 Local Time», 22/1/1972. Kissinger Telephone Conversation Transcripts. Chronological File. Box 12. January 15-24, 1972. RG 59. NARA.

todavía comandante en jefe de las fuerzas de la OTAN en el Sur de Europa. Por azar, la marcha de Hill coincidió con la del embajador Argüelles, que fue sustituido en marzo de 1972 por el también diplomático Ángel Sagaz, que acababa de cesar como embajador en El Cairo, donde se había ocupado de los intereses de Estados Unidos, que no tenía relaciones diplomáticas con Egipto desde la Guerra de los Seis Días de 1967.

Al poco tiempo de marcharse Hill, el secretario de Estado, Rogers, presentó a Nixon un informe que pretendía definir las prioridades de la administración hacia España durante los próximos años¹³. El documento reconocía sin ambages que el objetivo prioritario de Washington era «mantener la orientación pro-occidental de España y sobre todo el acceso a las bases existentes». Sin embargo, también constataba que la oposición latente a la presencia norteamericana, el atractivo de una postura más neutral y la probabilidad de que Madrid exigiese un precio más elevado a cambio de renovar el acuerdo de 1970 seguramente plantearían dificultades en el futuro. Por todo ello, a medio plazo Estados Unidos debía apostar por el ingreso de España en la Comunidad Europea y la OTAN, aunque se reconocía que era improbable que se avanzara mucho mientras viviese Franco. Incluso después de su muerte, «una cierta liberalización» de las instituciones españolas seguiría siendo una precondición para la aceptación de España por parte de estos organismos.

Fiel a la tradicional postura norteamericana, el documento también afirmaba que «vemos pocas posibilidades de influir en el curso de los acontecimientos directamente», por lo que Washington «debe evitar involucrarse en la sucesión». Sin embargo, en esta ocasión se introducía una cierta nota de cautela, al afirmarse que «nuestra relación con Don Juan Carlos o su Gobierno no debería ser tan estrecha que se les pueda acusar de ser marionetas de Estados Unidos» y se añadía que la embajada debería «mantener contactos con un amplio espectro de opinión política española». En lo que al inmediato postfranquismo se refiere, Rogers vaticinaba que existiría «un régimen autoritario conservador, apoyado por los militares y gobernado por los tecnócratas», que procuraría satisfacer gradualmente las aspiraciones populares, aunque resultaba difícil pronosticar si sería ca-

13. Memorandum for the President, «US Policy toward Spain», 25/4/1972, The Secretary of State. SNF, 1970-73 PD 2599. RG 59. NARA.

paz de introducir reformas con la rapidez necesaria para aplacar a sus críticos.

Esta preocupación norteamericana por la evolución futura del régimen aumentó si cabe tras la aprobación del decreto relativo a la sucesión firmado por Franco el 18 de julio de 1972. Según la Ley Orgánica del Estado (1967), el vicepresidente del Gobierno accedería a la presidencia si fallecía el dictador pero solo de forma interina, hasta que se eligiese a un sustituto permanente. El nuevo decreto aclaraba que si Franco fallecía sin haber nombrado presidente del Gobierno, el vicepresidente –es decir, Carrero Blanco– ocuparía automáticamente dicho puesto, con un mandato de cinco años. Al mismo tiempo, también explicitaba que el Consejo de Regencia asumiría formalmente el poder tras la muerte del jefe del Estado, pero tendría un plazo de solo ocho días en los que convocar a las Cortes y al Consejo del Reino para proclamar al futuro monarca, evitando así que pudiera consolidar su poder durante un interregno indefinido. Según la interpretación que el Consejo de Seguridad Nacional elevó a Kissinger, con este decreto Franco manifestaba su intención de mantenerse al frente de la jefatura del Estado hasta el fin de sus días, como ya había dado a entender en su mensaje de fin de año en 1971. Al mismo tiempo, proclamaba su intención de perpetuar el régimen más allá de su muerte mediante el nombramiento de su alter ego, el «ultraconservador» Carrero Blanco, como le tildaba el Consejo, a la vez que limitaba el margen de maniobra del futuro monarca, que no podría nombrar a su propio presidente del Gobierno. Además, los norteamericanos concluyeron que, al impulsar esta medida, Franco había frustrado las ambiciones de quienes pretendían que nombrase un jefe del Ejecutivo cuanto antes –como López Bravo y López Rodó– y también las esperanzas de todos cuantos se habían mostrado partidarios de una gradual liberalización del sistema. Fuese o no acertada esta interpretación, Kissinger se la trasladó a Nixon poco después¹⁴.

La preocupación de la administración por lo que ocurriría en España cuando faltase Franco dominó en buena medida la audiencia que Nixon concedió a Rivero a principios de diciembre de 1972 con oca-

14. Memorandum for Mr. Kissinger from Robert Gerald Livingston, «Franco's Decree on the Succession», 25/7/1972, National Security Council. Memorandum for the President, «Franco issues Succession Decree», 14/8/1972. SNF, 1970-73 PD 2599. RG 59. NARA.

sión de su nombramiento como embajador. Aunque llevaba muy poco tiempo en Madrid, el almirante ya había llegado a la conclusión de que existían dos factores que explicaban la aparente estabilidad de la situación española: el deseo ampliamente compartido de evitar un nuevo conflicto fratricida y el creciente bienestar económico y social del país ante el cual acababa de acreditarse. Curiosamente, a lo largo de esta conversación Rivero subrayó no solo el hecho de que se hubiese elevado el nivel de vida de los españoles, sino que también se había producido una cierta redistribución de la riqueza. Aunque era consciente de la existencia de organizaciones políticas y sindicales contrarias al régimen —ésta fue probablemente la primera vez que se nombró a Comisiones Obreras (CCOO) en el Despacho Oval— el embajador dudaba mucho de que las ansias de cambio que pudiesen existir en la sociedad española supusieran un verdadero peligro para la continuidad del régimen, al menos mientras viviese Franco, por lo que cabía esperar que tras su muerte se produjera «una transición pacífica» (*a peaceful transition*). Sorprendentemente, Rivero también opinaba que dada la necesidad que tendría cualquier Gobierno postfranquista de obtener la aceptación de la Comunidad Europea, si Carrero Blanco no era «lo suficientemente inteligente» como para comprender que ello requeriría «una cierta liberalización» (*some liberalization*) cuando faltase el dictador, los tecnócratas vinculados al Opus Dei que tanto le habían impresionado (sobre todo López Rodó) no dudarían en prescindir del almirante. Por su parte, Nixon dio a entender que no dudaba de la capacidad de Carrero Blanco —a quien definió como «duro, fuerte y rápido» (*tough, strong and quick*)— para manejar la sucesión, pero parecía cifrar todas sus esperanzas en el príncipe Don Juan Carlos, que le había causado una «excelente impresión» (*wonderful impression*). A lo largo del encuentro, Rivero alabó reiteradamente la sabiduría de los responsables económicos del régimen y el presidente dijo compartir plenamente su admiración por el desarrollo del país durante los años sesenta, atreviéndose incluso a vaticinar que en un par de décadas España se convertiría en una de las potencias más pujantes de Europa. Por ello mismo, a Nixon le parecía tremendamente injusto que a pesar de todo lo que había hecho por España, muchos europeos (y también algunos norteamericanos) no le hubiesen perdonado todavía a Franco su victoria en la guerra civil, como si los comunistas y otros izquierdistas que también habían participado en la contienda no tuviesen nada de lo que arrepentirse. Para satisfacción de Rivero, el presidente inclu-

so llegó a plantear en tono desafiante que «si Europa no quiere saber nada de los españoles, nosotros sí» (*if Europe doesn't want them, we do*). A modo de despedida, Nixon recordó el caluroso recibimiento del que había sido objeto durante su visita a España en 1970 –en el que según él habían participado al menos un millón y medio de madrileños– y tras hacer votos por la salud de Franco (que había cumplido ochenta años pocos días antes) le rogó a Rivero que le transmitiera su afecto personal y le hiciese saber que «los españoles tienen un amigo aquí». Escuchando esta conversación –que afortunadamente fue recogida para la posteridad por los micrófonos de la Casa Blanca– casi se diría que Nixon se encontraba ante el embajador del régimen de Franco en Washington, en lugar del representante de Estados Unidos en España¹⁵.

El secretario de Estado posiblemente no compartiese por completo la valoración pesimista del Consejo de Seguridad Nacional sobre el futuro político de López Bravo y en abril de 1973 se empeñó en que Nixon le recibiera una vez más. Rogers seguía pensando que el ministro –que portaría una carta del jefe del Estado, como era su costumbre– tenía muchas probabilidades de convertirse en el primer presidente del Gobierno nombrado por Franco y por ello no dudó en apoyar con entusiasmo la solicitud de audiencia. Sus anfitriones supusieron que la visita carecería de contenido real y que López Bravo pretendía sobre todo fortalecer su imagen política en casa, pero éste les sorprendió anunciándoles que España no podía aceptar la mera renovación del Convenio de Amistad y Cooperación cuando expirase en septiembre de 1975. López Bravo dijo comprender las dificultades que plantearía en el Congreso la aprobación de un tratado, pero insistió en que España requería urgentemente una garantía de seguridad comparable a la que la OTAN proporcionaba a sus estados miembros. Dado el buen estado de la economía española, Madrid podía sufragar sus necesidades de material con sus propios recursos, pero no podía insertarse en el sistema defensivo occidental sin el pleno apoyo de Estados Unidos. Por su parte, Rogers intentó hacerle ver que la cuestión central no era si la relación se definía mediante un acuerdo o un tratado, sino la existencia o no de una garantía de seguridad. A medio plazo, España

15. La conversación, celebrada el 5 de diciembre de 1972 en el Despacho Oval, puede escucharse en:
<http://www.nixonlibrary.gov/forresearchers/find/tapes/tape818/tape818.php>.

podría obtenerla cuando formase parte de la Alianza Atlántica, pero mientras tanto Rogers dudaba mucho de que el Senado aprobase un tratado que conllevara un compromiso de seguridad¹⁶.

Coincidiendo con la visita del ministro, Kissinger encargó al Consejo de Seguridad Nacional un nuevo estudio sobre la política estadounidense hacia España mediante el *National Security Study Memorandum 179* (NSSM 179) de 9 de abril de 1973. Más concretamente, el consejero pretendía que la CIA realizase una valoración del sistema político postfranquista y de su previsible orientación exterior; que el Departamento de Estado hiciese un estudio de los intereses norteamericanos en España a largo plazo, que contemplase las relaciones bilaterales, las relacionadas con la Comunidad Europea, con la OTAN y con otras regiones del mundo (Oriente Medio y el Mediterráneo, fundamentalmente); y por último, que el Departamento de Defensa presentase un estudio sobre el valor de las instalaciones españolas utilizadas por las Fuerzas Armadas norteamericanas, clasificándolas en función de si su uso durante el resto de la década se consideraba necesario, deseable, o conveniente¹⁷.

La Guerra del Yom Kippur y la relación bilateral

Antes de que los departamentos y agencias en cuestión pudiesen entregarle a Kissinger los informes solicitados, el 8 de junio de 1973 Franco anunció finalmente el nombramiento del almirante Carrero Blanco como presidente del Gobierno. Tres días después, éste efectuó una amplia remodelación ministerial, como resultado de la cual López Rodó sustituyó a López Bravo al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Como hemos visto, el Departamento de Estado no veía con buenos ojos a Carrero Blanco debido a su visceral oposición a las formas de gobierno demoliberales y López Rodó tampoco suscitaba un gran entusiasmo. Nixon y Kissinger, en cambio, parecen haber

16. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Visit of Spanish Foreign Minister López Bravo: Bases Agreement», 12/4/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=16006&dt=2472&dl=1345>.

17. National Security Study Memorandum 179, «US Policy Toward Spain», 9/4/1973, en: http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_179.pdf.

valorado positivamente el anticomunismo militante del almirante y su temor a la creciente influencia soviética en el Mediterráneo. Lo que más llamó la atención sobre el nuevo Gobierno en Washington fue sin duda la defenestración de López Bravo, a quien habían cultivado asiduamente por considerarle un posible futuro presidente del Gobierno, así como el hecho de que López Rodó, el hombre de confianza de Carrero Blanco, fuese alejado del núcleo duro del poder político. Por su parte, la embajada en Madrid también tomó nota del fortalecimiento de la posición de Fernández-Miranda, que ocupó la vicepresidencia del Gobierno, lo cual parecía situarle entre los posibles candidatos a ocupar la presidencia bajo Don Juan Carlos¹⁸.

Los informes sobre España solicitados por Kissinger a través del Consejo de Seguridad Nacional llegaron a sus manos a finales de agosto¹⁹. La documentación remitida por el Departamento de Estado constataba que no era probable que Franco cediese el poder en vida, ni que tolerase cambios fundamentales mientras permaneciese en el poder, por lo que el régimen seguiría siendo «conservador y fuertemente autoritario». Todo hacía pensar que, cuando fuese proclamado Don Juan Carlos, Carrero Blanco presentaría la dimisión como gesto de cortesía, aunque seguramente sería confirmado en su puesto, al menos por un tiempo. A partir de ese momento se abriría una etapa crítica, de entre seis y dieciocho meses de duración, durante la cual se manifestaría con fuerza la voluntad de cambio de ciertas capas de la sociedad: trabajadores, estudiantes, algunos sectores de la Iglesia, los partidarios del autogobierno de algunas regiones y la oposición política, entre otros. Esta etapa estaría marcada por el conflicto entre los partidarios del cambio y los defensores del statu quo, por lo que cabía vaticinar que «el periodo de transición será extremadamente tenso». Según los autores del estudio, era imposible saber si se impondrían los partidarios del cambio, o si por el contrario, los

18. «Spain: Franco Restructures his Government», 27/6/1973 y «Changes in the Spanish Government», 3/7/1973, Subject File 1970-1973, PD 2598. RG 59. NARA. «Memo for Kissinger», 8/6/1973, Subject File 1970-1973, PD 2895. RG 59. NARA. A pesar de reconocer que el príncipe sentía «un gran respeto» por Fernández-Miranda, el primer secretario de la embajada, Robert N. Allen, dudaba que llegase a nombrarle presidente del Gobierno.

19. Memorandum, «Submission of NSSM 179 - Policy toward Spain (Includes report entitled US Policy toward Spain)», NSSM 179 Related, 30/8/1973. Presidential Directives, Part II.

defensores del statu quo lograrían reprimirles por la fuerza. Aunque se reconocía que los cambios socioeconómicos registrados en España durante la última década y media permitían suponer que una mayoría de españoles tenía mucho que perder y que solo una minoría exigua se mostraría partidaria de utilizar métodos violentos para alcanzar sus objetivos, «no sabemos si esto será un factor decisivo». Si los sucesores de Franco no impulsaban una verdadera liberalización del sistema, por gradual que fuese, podría producirse un grave conflicto, posiblemente de carácter violento, aunque cabía esperar que «el espectro de la guerra civil española sea un factor moderador». En suma, parecía razonable vaticinar que la etapa postfranquista estaría marcada por una «inestabilidad política prolongada» y no podía descartarse que futuros gobiernos españoles pudiesen adoptar posturas «neonacionalistas», de orientación «neutralista» y «tercermundista», contrarias a los intereses norteamericanos.

En vista de todo ello, el informe del Departamento de Estado reconocía que era improbable que Estados Unidos pudiese perpetuar el tipo de relación que había mantenido con España desde 1953 tras la muerte de Franco. Dado que la presencia norteamericana seguramente suscitaría un rechazo popular cada vez mayor, que además sería más visible en un contexto menos autoritario, se aconsejaba multilateralizar la relación existente, fomentando en la medida de lo posible la eventual adhesión de España a la OTAN. Desde noviembre de 1971, la política oficial de la administración Nixon había consistido en intentar estrechar los lazos entre la Alianza y España mediante la realización de maniobras conjuntas, objetivo que no se había alcanzado debido a la oposición visceral de algunos estados miembros. En cambio, el acercamiento de España a la Comunidad Europea (en el que Washington no había tenido ningún papel) ya se había plasmado en el Acuerdo Preferencial de 1970, como resultado del cual la economía española estaba abandonando gradualmente su «excesiva dependencia» de Estados Unidos y reorientándose hacia sus socios del Mercado Común. (A pesar de ello, las importaciones españolas de productos norteamericanos, que en 1972 alcanzaron los 1.000 millones de dólares, superaron los 1.500 en 1973). Aunque le perjudicase económicamente, ésta era una tendencia que Washington debía alentar, a fin de «fortalecer la orientación pro-occidental de España, socavar posibles tentaciones neutralistas o tercermundistas y fomentar su estabilidad política interna».

En teoría, al menos, los intereses norteamericanos en España no requerían necesariamente la sustitución del régimen existente por otro democrático, como demostraba suficientemente el hecho de que Estados Unidos había convivido muy cómodamente con el franquismo durante décadas. A priori, Washington se conformaba con que el régimen postfranquista fuese pro-occidental, amigo de Estados Unidos y lo suficientemente estable como para poder actuar en consecuencia. Por definición, muchos tipos de sistemas políticos podrían cumplir este requisito, «desde el actual hasta una república democrática y liberal». Sin embargo, dado que la adhesión de España tanto a la OTAN como a la Comunidad Europea requeriría ineludiblemente la democratización previa de su sistema político, a Washington también le interesaba la liberalización del régimen, siempre y cuando fuese compatible con las prioridades antes señaladas. A pesar de ello, el informe no era partidario de que la administración ejerciera una presión explícita a favor de una salida democrática a la dictadura, por temor a que pudiese interpretarse como una injerencia injustificada en los asuntos internos del país, poniendo en peligro el acceso a las bases en territorio español. En la práctica, esta postura condenaba a Washington a un dilema irresoluble: no podía fomentar un cambio de régimen mientras viviese Franco por temor a perder las bases, pero solo una verdadera democratización permitiría anclar definitivamente a España en Occidente mediante su ingreso en la OTAN y la Comunidad Europea. Mientras tanto, la presencia norteamericana en las bases suscitaría una oposición cada vez mayor, tanto en España como en Estados Unidos (sobre todo en el Congreso).

En relación con la futura evolución de la relación bilateral, el informe remitido a Kissinger hacía hincapié en la importancia de evitar por todos los medios que Estados Unidos se viese involucrado en posibles conflictos entre España y Marruecos, por un lado y en el contencioso gibraltareño, por otro. El Departamento de Estado estimaba que el conflicto en torno a la soberanía del Sahara occidental se agravaría en años venideros y adelantaba que Madrid invocaría el acuerdo de 1970 para exigir que Washington tomase partido a su favor, esgrimiendo como pretexto la amenaza de una posible penetración soviética en la región. Como veremos más adelante, éste fue uno de los argumentos utilizados en 1975 durante la crisis de la «Marcha Verde», pero sería Kissinger y no el Gobierno español, quien lo suscitaría para justificar su apoyo a Marruecos. Oficialmente, tanto en relación al Sahara como a Gibraltar, Estados Unidos seguiría ob-

servando la más estricta neutralidad, dada la relación de amistad que también tenía con Marruecos y el Reino Unido.

A la luz de estas consideraciones, el informe concluía ofreciendo al presidente cuatro grandes opciones de cara a la renovación o sustitución del Convenio de Amistad y Cooperación de 1970: (i) un tratado que incluyese una garantía de seguridad generosa, comparable al artículo V del Tratado del Atlántico Norte; (ii) un tratado que no incluyese una garantía de seguridad, pero que ofreciese un nivel de compromiso similar al de la Declaración Conjunta de 1963, que se había excluido del texto de 1970 por temor a que suscitase la oposición del Senado; (iii) un tratado que no ofreciese ningún tipo de garantía defensiva y que por lo tanto no debía plantear grandes problemas con el Legislativo; o (iv) un mero acuerdo ejecutivo con contenidos similares al entonces vigente, sin ningún tipo de garantía de seguridad, que en principio sería la fórmula más sencilla. Aunque el Gobierno español hubiese deseado que Washington se inclinase por la primera o segunda de estas opciones, como veremos más adelante, el nuevo Tratado de Amistad y Cooperación firmado en 1976 se asemejaría más a la tercera de ellas.

Sea como fuere, en el debate interno sobre estas opciones ya no participaría el secretario de Estado, Rogers, a quien Nixon finalmente cesó en agosto de 1973, permitiendo a Kissinger ocupar su puesto sin abandonar el de consejero de Seguridad Nacional. A pesar de que Rogers era un amigo personal del presidente, éste no había dudado en excluirle por completo de algunas de sus iniciativas exteriores de mayor calado, como la apertura a China, contribuyendo así a envenenar aún más la de por sí difícil relación del secretario de Estado con el ambicioso consejero. Unido al rápido e inexorable deterioro político de Nixon como resultado del escándalo de Watergate, esta insólita concentración de poder, sin precedentes en la historia política norteamericana, hizo que Kissinger adquiriese un protagonismo inusitado en el diseño e implementación de la política exterior estadounidense, incluida la relativa a España.

El informe antes citado vaticinaba que las grandes líneas de la política de López Rodó al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores serían básicamente continuistas. Sin embargo, el ministro resultó ser un interlocutor bastante más duro que López Bravo en lo que a la relación con Estados Unidos se refiere. Desde el primer momento, López Rodó mostró un gran interés por firmar la Declaración de Principios Atlánticos promovida por Kissinger durante su «Año de

Europa», concebido para reforzar la maltrecha relación transatlántica, fundamentalmente con el ánimo de subrayar la contribución española a la defensa de Occidente. Al mismo tiempo, quiso iniciar cuanto antes los sondeos de cara a la renovación del acuerdo de las bases, con el propósito de obtener la garantía de seguridad que no se había alcanzado en 1970 y de elevar el acuerdo a nivel de tratado, objetivos que casaban mal con las conclusiones del informe antes referido²⁰. Por otro lado y en marcado contraste con su predecesor, el ministro volvería a suscitar la cuestión de Gibraltar en sus conversaciones con los estadounidenses, algo que les incomodaba sobremanera²¹. López Rodó también se mostraría exigente a la hora de velar por las relaciones de España con el mundo árabe durante la guerra del Yom Kippur, actitud que produjo un cierto malestar en Washington. Por último, a título más personal, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores carecía de la simpatía y flexibilidad que caracterizaban a López Bravo, cualidades que Kissinger, sobre todo, pronto echaría en falta.

El embajador norteamericano pudo constatar personalmente la actitud del nuevo ministro en el encuentro que celebraron en San Sebastián a finales de agosto de 1973. Éste se refirió «con irritación e ira inusitadas» a un editorial recientemente aparecido en el *New York Times*, en el que se criticaba duramente la venta por parte de Estados Unidos a España de ocho aviones de combate Harrier fabricados en el Reino Unido, texto que había provocado numerosas reacciones contrarias en la prensa española. López Rodó le transmitió con vehemencia que este tipo de comentarios podían dañar seriamente las relaciones bilaterales y le insinuó la conveniencia de que tuviesen cumplida respuesta por parte de los amigos de la administración Nixon en otros medios de comunicación estadounidense, sugerencia que Rivero prefirió dejar pasar²².

20. En su única entrevista con López Rodó, celebrada en Helsinki el 6 de julio de 1973, Rogers le comunicó que a Nixon le gustaría firmar un acuerdo con rango de tratado, pero la actitud del Senado parecía desaconsejarlo. Laureano López Rodó, *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987, pp. 201-202.

21. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Renewal of the Agreement of Friendship and Cooperation and the Gibraltar issue», 19/7/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=46032&dt=2472&dl=1345>.

22. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Ambassador's call on ForMin», 24/8/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=61032&dt=2472&dl=1345>.

A diferencia de su predecesor y a pesar de las múltiples gestiones realizadas por el embajador norteamericano, López Rodó no logró entrevistarse con el presidente Nixon tras su toma de posesión, por lo que tuvo que conformarse con hacerlo con Kissinger. En su primer encuentro, celebrado en el hotel Waldorf Astoria de Nueva York el 4 de octubre de 1973, el ministro, que portaba una nueva carta de Franco a Nixon, insistió en la conveniencia de que España pudiese firmar la Declaración de Principios Atlántica auspiciada por Estados Unidos, insistiéndole a Kissinger que «si hay exclusión de España, sería muy negativo»²³. El deseo español planteaba no pocas dificultades, ya que la Declaración había sido concebida para países que formaban parte de la OTAN o de la Comunidad Europea, pero el flamante secretario de Estado se mostró dispuesto a buscar una fórmula que lo hiciera posible (a principios de 1974, las desavenencias cada vez más profundas entre Washington y los Nueve llevarían a Kissinger a abandonar la idea de una declaración conjunta con la Comunidad Europea)²⁴. López Rodó aprovechó para entregarle un memorando sobre la posición española en relación con la Declaración, cuyo párrafo final afirmaba que, de no resolverse satisfactoriamente este asunto, España lo tendría muy en cuenta a la hora de negociar la renovación del acuerdo de 1970. Tras leer rápidamente el documento, Kissinger consideró «algo amenazador» este apartado, a lo que su interlocutor respondió: «es simplemente importante». Con su legendaria rapidez verbal, el secretario de Estado zanjó el asunto afirmando que «cuando el Gobierno español amenaza, es importante»²⁵.

23. En su carta Franco afirmaba que España, que era profundamente consciente de «su vocación occidental y europea, de su contribución a la defensa del mundo libre y de la solidez y cordialidad» de sus lazos con Estados Unidos, estaría dispuesta a suscribir la Declaración Conjunta de Principios Atlánticos. Carta de Franco a Nixon, 18/9/1973. R-12182/8. AMAEC. Laureano López Rodó, *Testimonio...*, op. cit., pp. 203-204.

24. Ver Daniel Möckli, «Asserting Europe's distinct identity: The EC Nine and Kissinger's Year of Europe», en Mathias Schultz y Thomas A. Schwartz, *The Strained Alliance. US-European relations from Nixon to Carter*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 213-220.

25. Memorandum of Conversation, «Spanish Foreign Minister Laureano López Rodó», 4/10/1973 en NPMP NSC CF Spain 706. Laureano López Rodó, *Testimonio...*, op. cit., p. 203-204. Laureano López Rodó, *Memorias III: el principio del fin*, Barcelona, Plaza & Janés, 1992, pp. 456-458. El ministro ya había adelantado su postura al embajador Rivero en julio. Telegrama de Madrid

Por tratarse de su primer encuentro, López Rodó efectuó un amplio repaso de los aspectos de la relación bilateral que incidían sobre otros ámbitos de la política exterior española, como sus relaciones con la Comunidad Europea, la Alianza Atlántica, América Latina, el mundo árabe y el contencioso gibraltareño. El ministro instó a Kissinger a suscitar el problema de Gibraltar con sus interlocutores británicos, relacionándolo inmediatamente con la postura española sobre el Derecho del Mar, claramente contraria a los intereses estadounidenses. La insistencia y falta de tacto de su interlocutor hicieron que el secretario se sonriera y que reconociera con humor que «siempre he insistido en la Casa Blanca en que, cuando se negocia, hay que ligar todas las cuestiones; cuanto más compleja sea, mejor». Por temor a las críticas del *New York Times*, él tenía que hacerlo indirectamente, mientras que López Rodó se podía permitir el lujo de hacerlo sin disimulos, lo cual era sin duda «más honorable». Con ánimo de hacerse perdonar su rudeza, el español se ofreció a ayudar a Washington en Oriente Medio, ante lo cual el secretario reconoció que Madrid podía jugar un papel muy útil, dadas sus buenas relaciones con los árabes. López Rodó también se mostró dispuesto a colaborar en América Latina, sobre todo en Cuba, a cambio de lo cual Kissinger prometió suscitar con sus interlocutores mexicanos la conveniencia de establecer relaciones diplomáticas con España. Para ilustrar lo absurdo que resultaba el hecho de que México todavía reconociese al Gobierno republicano español en el exilio, el ministro le contó que cuando visitaba oficialmente el país un jefe de Estado, las autoridades procuraban enviar a Miami al «embajador de la República española», porque preferían que no asistiese a las recepciones oficiales. La anécdota divirtió mucho a Kissinger, que desconocía por completo estos pormenores y que no dudó en exclamar: «¡es muy buena profesión la de ese embajador!». A modo de despedida, López Rodó le invitó a visitar Madrid en diciembre, para seguir estudiando la posible firma de la Declaración Atlántica e intercambiar opiniones sobre la renovación del acuerdo de 1970 con el presidente Carrero Blanco. Por su parte, Kissinger le reiteró el deseo del presidente Nixon de desarrollar una buena relación con España, país por el cual le constaba que el presidente sentía «un afecto muy profundo».

al Departamento de Estado, «Renewal of the Agreement of Friendship and Cooperation and the Gibraltar Issue», 19/7/1973, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=46032&dt=2472&dl=1345>.

A las pocas horas de esta entrevista y a miles de kilómetros de distancia, estalló el conflicto armado que ha pasado a la historia como la guerra del Yom Kippur. Aprovechando el día de la Expiación de los judíos y el primer día del Ramadán de los musulmanes, Egipto y Siria lanzaron un ataque sorpresa contra el territorio ocupado por Israel tras la guerra de los Seis Días de 1967, que también contó con el apoyo de Jordania, Irak, Marruecos y Arabia Saudí. Cuarenta y ocho horas después, un contraataque israelí logró cruzar el canal de Suez y avanzar hacia El Cairo, a la vez que las fuerzas israelíes llegaban a dieciocho kilómetros de la capital siria, Damasco. En cuatro días de intensos combates, Israel perdió una quinta parte de sus aviones y una tercera parte de sus tanques. Al comprobar que Moscú estaba reabasteciendo a Egipto de armas y municiones –al ritmo de unas setecientas toneladas diarias– Washington optó por hacer lo propio para evitar una posible derrota de Israel.

Como se recordará, España no tenía relaciones diplomáticas con Israel, cuya existencia como Estado ni siquiera reconocía y en cambio otorgaba una gran importancia diplomática (y económica, debido a su extrema dependencia energética) a su política de amistad con los países árabes. El 8 de octubre, un artículo aparecido en el diario *Informaciones* atribuyó a Washington la intención de utilizar las bases en territorio español en relación con el conflicto. A modo de desmentido, el Gobierno español emitió un comunicado al día siguiente manifestando su oposición a que las fuerzas aéreas estadounidenses hiciesen uso de sus bases en relación con el conflicto árabe-israelí. Esta postura era similar a la adoptada por el Reino Unido (que tampoco permitió el uso de sus bases en Chipre), la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Grecia y Turquía, pero contrastaba con la de Portugal, que sí autorizó el uso de la base de Lajes, en las Azores. Dos días después, Madrid reiteró que las bases españolas ni se habían utilizado ni se utilizarían en operaciones directa o indirectamente relacionadas con el conflicto. Según la interpretación oficial española, el acuerdo de 1970 no permitía el uso de las bases en esas circunstancias porque se trataba de un conflicto local, que no conllevaba una amenaza global contra la seguridad de Occidente²⁶.

26. Según esta interpretación, el uso de las bases en relación con el conflicto árabe-israelí violaría el artículo 34 del Acuerdo de 1970, que decía así: «En caso de amenaza o ataque exteriores contra la seguridad de Occidente, el momento y

Lo que ni Kissinger ni López Rodó reconocerían en sus respectivas memorias es que Washington hizo caso omiso de estas declaraciones, violando reiteradamente el acuerdo de 1970 al utilizar los aviones cisterna KC-135 de la base de Torrejón para reabastecer en vuelo a los caza-bombarderos F-4 y los aviones de transporte en tránsito hacia Israel, aunque evitaran en la medida de lo posible sobrevolar territorio español²⁷. Sin informar siquiera a los españoles, los norteamericanos aumentaron el número de aviones cisterna con base en Torrejón, hasta superar la treintena. Los radares españoles detectaron de inmediato esta actividad y el 16 de octubre López Rodó pidió a la embajada norteamericana una reunión urgente del Comité Conjunto, que se celebró tres días después²⁸. En ella, los norteamericanos argumentaron que la participación soviética en el conflicto y las consecuencias de una posible derrota israelí justificaban plenamente el uso de las bases, pero no pidieron permiso para utilizarlas ni se comprometieron a interrumpir las operaciones en curso. Por su parte, el Gobierno español tampoco denunció la violación del acuerdo y se limitó a solicitar el traslado de los aviones cisterna KC-135 de Torrejón a Zaragoza, donde serían menos visibles y supondrían un menor peligro para la población civil, algo que Washington se comprometió a estudiar más adelante, en el contexto de la renovación del acuerdo de 1970²⁹. Según un documento interno norteamericano, el último reabasteci-

el modo de utilización por los Estados Unidos o de las facilidades a que se refiere este Capítulo para hacer frente a tal amenaza o ataque serán objeto de consultas urgentes entre ambos Gobiernos y resueltos mediante acuerdo mutuo en vista de la situación creada. Tales consultas se realizarán en el Comité Conjunto».

27. Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Londres, Phoenix Press, 1982, p. 709. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., p. 458.

28. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Use of Spanish Bases in Middle East Conflict», 16/10/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=77781&dt=2472&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Use of Spanish Bases in Middle East Conflict», 17/10/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=77776&dt=2472&dl=1345>.

29. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Special Joint Committee Meeting: US Use of Spanish Bases», 20/10/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=145366&dt=2472&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish actions re: use of bases in Mideast conflict», 6/11/73, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93029&dt=2472&dl=1345>.

miento en vuelo relacionado con la guerra se realizó el 24 de octubre, cinco días después de la reunión del Comité Conjunto³⁰. Madrid no podía hacer mucho más al respecto, ya que un reconocimiento público de la violación del acuerdo hubiese alimentado la ya considerable oposición popular a la presencia militar estadounidense en España.

A fin de hacerse perdonar esta postura poco colaboradora, el 13 de octubre Franco había escrito a Nixon animándole a poner fin al conflicto árabe-israelí y ofreciendo sus buenos oficios «en pro de un pronto cese de las hostilidades y de una paz justa y negociada». El jefe del Estado opinaba que España estaba especialmente capacitada para ello gracias a «nuestra constante política a favor del entendimiento entre los pueblos» y a «nuestra firme actitud puesta a prueba durante las dos guerras mundiales que no lograron quebrantar nuestra decidida voluntad de mantener la paz». Sorprendentemente, también afirmaba que «las guerras no resuelven los problemas sino que los agravan, y suponen la ruina tanto para los vencedores como para los vencidos»³¹. Como revelan las transcripciones de sus conversaciones privadas con otros miembros de la administración, como la que mantuvo el 24 de octubre con el secretario de Defensa en presencia del director de la CIA y del presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, Kissinger estaba indignado con los aliados europeos por la falta de apoyo mostrada durante la crisis, España incluida³². De ahí que rechazara el primer borrador de respuesta a esta misiva, por considerarlo excesivamente comprensivo para con el dilema al que se enfrentaba Franco, que pretendía contentar a Washington sin ofender al mundo árabe. Como explicaría en una dura nota al presiden-

30. «GOS Actions Affecting US Use of Bases During Middle East Crisis», Briefing Paper, Department of State. Ref. 5. NPMP NSC CF Spain 706. La opinión pública norteamericana tuvo conocimiento de lo ocurrido gracias a un artículo de John W. Finney, «Madrid may ask defense treaty», *The New York Times*, 26/11/1973.

31. «Texto del Mensaje Telegráfico de Su Excelencia el Jefe del Estado Español al Honorable Presidente de los Estados Unidos de fecha 13 de octubre de 1973». R-12182/8. AMAEC.

32. Memorandum of Conversation, «Kissinger, Schlesinger, Moorer & Colby», 24/10/1973, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552626.pdf>. Según Kissinger, la crisis había demostrado que los alemanes eran «débiles» y los británicos, «unos mierdas» (*shits*).

te, el secretario de Estado opinaba que la preocupación del dictador por una posible prolongación del conflicto reflejaba tan solo el temor a que la guerra pudiese socavar su amistad con los países árabes. En la respuesta finalmente enviada a Franco, Nixon se limitaba a agradecerle su ofrecimiento, a la vez que le sugería que animase a los países árabes a cumplir las resoluciones recientemente aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU³³.

La mejor prueba del malestar que suscitó la postura española durante el conflicto es el documento fechado el 30 de octubre de 1973 en el que, a petición de Kissinger, los expertos del Departamento de Estado exploraban posibles fórmulas de presión para obligar a las autoridades españolas a mostrarse más acomodaticias en el futuro. Según este interesante texto, Washington podría castigar a Madrid abandonando su tradicional equidistancia en relación con el contencioso gibraltareño, pero ello dificultaría la renegociación del acuerdo de las bases y además «sería un favor al Reino Unido que quizás en este momento no deseamos hacer». También podría apoyar a los países árabes que venían reclamando la descolonización del Sahara en la ONU, lo cual «enfurecería a los españoles, que están paranoicos en lo referente a la posibilidad de que los árabes ocupen el Sahara, con el resultado de la pérdida de las inversiones españolas allí y de la amenaza potencial a las Islas Canarias», pero como en el caso anterior, España sin duda se vengaría dificultando el acceso norteamericano a las bases. Otra opción sería oponerse a los esfuerzos españoles por vincularse a la OTAN, pero eso «constituiría un movimiento contrario a un interés básico de Estados Unidos» y además «tendría un impacto escaso sobre el Gobierno, puesto que España ha reiterado constantemente su preferencia por mantener acuerdos bilaterales con Estados Unidos en lugar de ser miembro de la OTAN». En el terreno militar, se podrían recortar las ayudas ofrecidas, pero «los militares españoles no se sentirían muy afectados debido a que están convencidos de que el acuerdo bilateral beneficia más a Estados Unidos que a España». De forma parecida, la

33. Memorandum for Secretary Kissinger from Helmut Sonnenfeldt, «Presidential Reply to Franco on Middle East», 25/10/1973. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, «Reply to Franco on Middle East», 1/11/1973. NPMP NSC CF Spain 706. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Letter from President Nixon to General Franco», 2/11/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=94668&dt=2472&dl=1345>.

retirada de tropas estadounidenses de las bases españolas no haría sino entregar nuevas bazas negociadoras a Madrid. Finalmente, las represalias de tipo económico harían más daño a Estados Unidos que a España, dado el desequilibrio existente en la balanza comercial a favor de los primeros. En suma, la necesidad de garantizar a toda costa su acceso a las bases españolas había situado a Washington en una situación paradójicamente vulnerable frente a Madrid, en vista de lo cual se decidió no tomar represalia alguna³⁴.

De haber conocido mejor la actitud de Franco hacia las bases, es posible que Washington se hubiese mostrado más exigente. En un Consejo de Ministros celebrado en noviembre de 1973, tras comentar López Rodó la intransigencia norteamericana ante la renovación del convenio, «algunos ministros reaccionaron con excesiva espontaneidad y llegaron a pedir la ruptura de las negociaciones y la denuncia de los acuerdos con Estados Unidos». Según el ministro, Franco, con su flema habitual, puso fin al debate con una breve observación: «Si no negociamos, ¿qué es lo que vamos a hacer?». A decir de López Rodó, «estas palabras desarmaron a los impulsivos y se impuso el buen sentido: había que negociar con firmeza y con la sonrisa en los labios»³⁵.

Como había prometido en Nueva York, el 18 de diciembre de 1973 Kissinger llegó a Madrid procedente de Lisboa para entrevistarse con Franco, Don Juan Carlos, Carrero Blanco y López Rodó, siendo una de las últimas personas en ver al almirante con vida. El secretario no pareció otorgar gran importancia a su estancia en Madrid, como se desprende del hecho de que la definiera como mera «visita de cortesía» al embajador ruso en Washington, el veterano

34. «Possible Pressure Points on Spain», 30/10/1973, en SNF, 1970-1973 PD 2600. RG 59. NARA. El embajador en Washington escribió al director general de América del Norte con ocasión de la visita a Madrid de Harry E. Bergold, secretario adjunto del Departamento de Defensa, advirtiéndole de que «probablemente os dará la tónica de lo molestos que están aquí tanto el Congreso como la Administración con la actitud de los Aliados de la OTAN y con España por no haberles dado facilidades para montar el puente aéreo con Israel [...] se han empleado y empleamos todos los razonamientos posibles, pero su pasión por Israel es tal que por ahora no se avienen a razones». Carta de Ángel Sagaz al Marqués de Campo Real y de Perinat, 5/12/1973. R-12182/10. AMAEC.

35. Laureano López Rodó, *Testimonio...*, op. cit., p. 29.

Anatoli Dobrinin³⁶. Las conversaciones que mantuvo versaron fundamentalmente sobre las negociaciones que se iban a iniciar en Ginebra el 21 de diciembre para intentar resolver el conflicto de Oriente Medio y sobre la crisis del petróleo que éste había desatado. Al parecer, Kissinger había superado el enfado que le había provocado la actitud del Gobierno español durante la guerra del Yom Kippur, asunto que apenas mencionó durante su estancia.

En su encuentro con Franco, que estaba en baja forma esa tarde, éste se mostró escéptico sobre la posibilidad de alcanzar acuerdos duraderos con los soviéticos, ya que la política de la Unión Soviética «es y ha sido siempre el engañar a todo el mundo». Por su parte, Kissinger dio a entender que China podía resultar un interlocutor más fiable, ya que al menos tenía la inteligencia de reservar el engaño para las cuestiones verdaderamente importantes y no solo las menores. Con su desparpajo habitual, también comentó que «lo que pone más nerviosos a los rusos es que Estados Unidos se ponga al habla con los chinos; cuando quiero que el embajador soviético venga a verme, lanzo a la prensa la noticia de que voy a entrevistarme con algún representante de Pekín». Curiosamente, en este encuentro Franco se abstuvo de mencionar siquiera la renovación del acuerdo sobre las bases³⁷.

En la audiencia que ofreció a Kissinger en La Zarzuela, Don Juan Carlos le recordó que se habían conocido durante su visita a Washington en 1971 y hablando en calidad de futuro rey, subrayó que «somos amigos de su país» y que «somos leales a nuestros amigos», afirmaciones que presumiblemente pretendían hacerle olvidar el reciente desencuentro. Por su parte, Kissinger manifestó su agrado por encontrarse en un país que, a diferencia de muchos de los que visitaba, gozaba de «paz y estabilidad». El príncipe también se refirió a la firma de la Declaración Conjunta de Principios por parte de España y Kissinger se mostró dispuesto a encontrar una fórmula que lo hiciese posible, como por ejemplo un documento bilateral, ya que en su

36. «Telcon with Dobrinin and Kissinger at 5.59 pm», 6/12/1973, en: <http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000C5C5.pdf>.

37. Memorandum of Conversation, «The Secretary's Call on General Franco», 18/12/1973. Department of State, SNF 1970-1973. POL 27 Arab-Isr. RG 59. NARA. «Entrevista de Su Excelencia el Jefe del Estado con el Secretario de Estado Norteamericano Dr. Kissinger el día 18 de diciembre de 1973». R-1282/10. AMAEC. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., pp. 504-505.

opinión no existía ningún asunto fundamental que Estados Unidos pudiese acordar con las democracias europeas que no pudiera suscribir también con Madrid. A pesar de su escasa experiencia diplomática, por lo que se ve el flamante secretario de Estado ya dominaba a la perfección el arte de modular sus mensajes en función de la identidad cambiante de sus homónimos. Según López Rodó, que asistió complacido a la conversación, «en todo momento se advertía una gran cordialidad y mutua simpatía entre los dos interlocutores»³⁸.

Al día siguiente, Kissinger se entrevistó durante tres cuartos de hora con Carrero Blanco, que aprovechó para reiterarle que la gran amenaza a la que se enfrentaba Occidente seguía siendo el comunismo, cuyos objetivos no habían cambiado sustancialmente en los últimos cincuenta años³⁹. El secretario matizó esta afirmación al observar que los actuales dirigentes soviéticos eran «más burócratas y más mediocres» que sus predecesores y que tampoco deseaban un enfrentamiento abierto: «siempre que Estados Unidos ha adoptado una postura militar firme, la Unión Soviética ha retrocedido». Inasequible al desaliento, el almirante le repitió lo que ya le había expuesto en su primer encuentro, celebrado en 1970, sobre los tres tipos de guerra que podían darse en el contexto de la Guerra Fría: la nuclear, la limitada y la subversiva. De ahí pasó a aleccionarle sobre el peligro que conllevaría un aumento de la presencia soviética en el Mediterrá-

38. Memorandum of Conversation, «The Secretary's Call on Prince Juan Carlos», 18/12/73. Department of State, SNF 1970-1973. POL 27 Arab-Isr. RG 59. NARA. «Entrevista de Su Alteza Real el Príncipe de España con el Secretario de Estado Norteamericano Doctor Kissinger, el día 18 de diciembre de 1973». R-1282/10. AMAEC. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., pp. 505-506.

39. Memorandum of Conversation, «The Secretary's Call on Admiral Carrero Blanco», 19/12/1973. Department of State, SNF, 1970-1973. POL 27-14 Arab-Isr. RG 59. NARA. «Entrevista del Presidente del Gobierno Español, Almirante D. Luis Carrero Blanco con el Secretario de Estado Norteamericano Dr. Kissinger, el día 19 de diciembre de 1973, a las 10.30 h. hasta las 11.15 h». R-1282/10. AMAEC. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., pp. 504-511. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Second Day of Secretary's Visit to Madrid» (Dec. 19), 22/12/1973, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=108195&dt=2472&dl=1345>.

Luis Guillermo Perinat, *Recuerdos de una vida itinerante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996, pp. 142-148. Laureano López Rodó, *Testimonio...*, op. cit., pp. 207-210. Javier Tusell, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1993, pp. 427-428.

neo, fundamentalmente en los países de su ribera meridional y sobre la necesidad de reforzar el flanco sur de la OTAN. Kissinger le contestó que por eso mismo Washington se había empleado a fondo en defensa de Israel en la reciente guerra, ya que una victoria de los países árabes habría traído consigo una mayor influencia soviética en la región. Sin embargo, los norteamericanos también habían evitado que Israel humillase a Egipto, país al que pretendían atraer a su órbita.

Con la ayuda de un mapa de Europa que dibujó apresuradamente en un cuaderno de notas, Carrero Blanco también puso de manifiesto su preocupación por la escasa capacidad operativa de algunos estados miembros de la Alianza Atlántica. Si se producía un ataque convencional soviético contra Europa, sin España la OTAN carecía de una línea de defensa en segundo escalón y del correspondiente apoyo logístico; los rusos llegarían a los Pirineos y las fuerzas norteamericanas tendrían que apoyarse en la Península Ibérica para lanzar un contraataque. Kissinger reconoció que no sería fácil defender la línea del Ruhr contra una agresión soviética, sobre todo si Francia se declaraba neutral, hipótesis que lamentablemente no podía descartar y aprovechó para recordarle que Estados Unidos nunca se había opuesto al ingreso de España en la Alianza. López Rodó intervino rápidamente para advertirle que el Gobierno no quería «sufrir un *desaire* y solicitar el ingreso en un club en el que se nos cierra la puerta», a lo que Carrero Blanco añadió que España no presentaría una solicitud de adhesión sin recibir antes una garantía norteamericana de que sería aprobada por unanimidad. Mientras tanto, el almirante creía conveniente y posible un tratado de defensa mutua, sugerencia a la que Kissinger no se opuso, aunque dudaba mucho de que el Senado norteamericano –cuya actitud hostil hacia el Ejecutivo calificó de «increíble»– compartiese su opinión. Este comentario hizo que Carrero Blanco manifestara su estupor por el hecho de que el Legislativo estadounidense fuese tan insensible a la amenaza comunista y a decir de un diplomático español que presenció la conversación, «el almirante se encaramó, encendió un cigarrillo y, con espontaneidad, como hablándose a sí mismo, murmuró: ¡pues estamos aviados!». Kissinger procuró tranquilizarle, haciéndole ver que la administración Nixon, que sí percibía dicha amenaza, no estaba completamente maniatada por el Congreso y que en todo caso confiaba en que la opinión pública norteamericana cambiaría de orientación en un par de años.

Tras una visita de una hora al Museo del Prado, que Kissinger

había manifestado especial interés por conocer, se celebró en el Palacio de Santa Cruz una larga reunión de trabajo a la que también asistió el teniente general Díez Alegría, jefe del Alto Estado Mayor. López Rodó planteó sin rodeos que el Gobierno no consideraba satisfactorio el Convenio de Amistad y Cooperación de 1970, por lo que no admitiría su mera renovación. Su objetivo era un acuerdo general de cooperación, que contemplase un compromiso defensivo análogo al del artículo quinto del Tratado de la Alianza Atlántica, la concesión de determinadas facilidades, una mayor coordinación y cooperación en materia de defensa, incluyendo planes y entrenamientos conjuntos y una cierta asistencia crediticia para la adquisición de material de guerra. El futuro acuerdo debía contemplar asimismo una ambiciosa cooperación bilateral en ámbitos no defensivos, como las cuestiones espaciales, la investigación científica y aplicada, la oceanografía y la energía nuclear. Kissinger respondió favorablemente a este planteamiento, aunque se mostró partidario de buscar una fórmula intermedia entre la mera renovación del acuerdo y un tratado que el Senado no ratificaría, afirmando incluso que «si la administración estuviera segura de que un tratado sería ratificado, nosotros aceptaríamos un tratado», pero «no es así». López Rodó insistió en que «España no puede ser un aliado de segunda clase», e introdujo un cierto tono amenazante al sugerir que la ausencia de un acuerdo sería preferible a la renovación de uno insatisfactorio. Como de costumbre, el secretario de Estado intentó quitarle hierro al asunto apelando al humor, al afirmar que el Senado «es hostil a las alianzas, a España, a los compromisos militares, e incluso a los propios Estados Unidos», añadiendo en tono más serio que muchos senadores parecían creer que «hay que ser duro con los aliados porque es peligroso serlo con los enemigos». Cuando López Rodó manifestó la esperanza de no ser sometidos a ese trato, Kissinger quiso halagarle afirmando que nadie que hubiese estudiado un poco de historia podía ignorar las consecuencias de intentar mostrarse duro con España. Por su parte, Díez Alegría intervino para explicar que debía darse por superado el principio que había inspirado hasta entonces los acuerdos, que podía resumirse en la fórmula «material contra bases»; en el futuro, España podría comprar el material que necesitase, por lo que los militares pondrían más el énfasis en la ayuda que pudiesen recibir en relación con la instrucción, el acceso a la tecnología y el apoyo logístico. En el transcurso de esta reunión se alcanzó al menos un acuerdo

inicial sobre la firma de una Declaración conjunta hispano-norteamericana, que debía ser lo más parecida posible a la que adoptarían los estados miembros de la OTAN y en el breve discurso que pronunció tras el almuerzo celebrado en la embajada, Kissinger se comprometió a abrir de inmediato las negociaciones sobre el acuerdo que habría de sustituir al de 1970⁴⁰.

Como ya había ocurrido en mayo de 1970 durante la visita de Rogers, la presencia de Kissinger en Madrid mereció la condena de la oposición democrática, seis de cuyos dirigentes firmaron un texto que entregaron a la embajada norteamericana, dirigido al secretario de Estado, lamentando que Estados Unidos mantuviese bases militares en España sin tener en cuenta los deseos de la población. La iniciativa no inquietó en absoluto al embajador Rivero, a quien le sorprendió incluso el tono extremadamente moderado del documento, así como el hecho de que, a diferencia del texto de 1970, lo firmasen tan solo media docena de personas⁴¹. En cambio, sí suscitó cierta inquietud la posibilidad de que algunos sectores de la oposición anti-franquista pudiesen aprovechar la presencia de Kissinger en Madrid para manifestarse a favor de los diez miembros de Comisiones Obreras (CCOO) encausados en el llamado «juicio 1.001», cuyo inicio estaba previsto para el 20 de diciembre, algunos de cuyos familiares y abogados visitaron la embajada para hacer entrega de documentación relativa al caso e informar sobre el previsible desarrollo del mismo. La embajada también estuvo en contacto con los cuatro norteamericanos que se desplazaron hasta Madrid para observar el desarrollo del juicio, uno de los cuales era el ex fiscal general de Estados Unidos, Ramsey Clark⁴².

40. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Joint Communique», 19/12/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=117555&dt=2472&dl=1345>. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., pp. 509-510.

41. La carta dirigida a Kissinger fue entregada por el monárquico Joaquín Satrustegui y el socialista Raúl Morodo. Los otros firmantes eran Joaquín Ruiz Giménez, Enrique Tierno Galván, Jaime Miralles y Josep Andreu. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish opposition leaders present mild protest letter for Secretary Kissinger», 19/12/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=117675&dt=2472&dl=1345>.

42. Los otros estadounidenses eran Henry Giler, un abogado vinculado a los veteranos de la Brigada Lincoln, el sindicalista neoyorquino Henry Foner, que no

Los planes de ambos gobiernos se vieron trastocados inesperadamente por el asesinato del almirante Carrero Blanco a primera hora de la mañana del 20 de diciembre de 1973. Pocas horas después, Kissinger telegrafió a López Rodó para transmitirle sus condolencias por esta «trágica pérdida para España y para el mundo occidental», añadiendo que «mi consternación es tanto mayor después de la agradable e interesante entrevista que mantuve con él ayer mismo». Dos días después le escribiría que «mi pensamiento ha estado muy unido a usted a raíz del absurdo y brutal atentado que le costó la vida al presidente Carrero Blanco». En su respuesta, López Rodó afirmaría que «comprendo los sentimientos que me expresa en dicho mensaje por cuanto yo fui testigo durante la última entrevista que el presidente sostuvo con un ministro de Asuntos Exteriores de la corriente de simpatía que se estableció entre ustedes y de su mutuo entendimiento en los problemas internacionales que nos confrontan»⁴³.

En contra de lo que entonces sostuvo la agencia oficial de noticias soviética Tass y de las acusaciones e insinuaciones vertidas posteriormente por algunas fuentes españolas, no existe evidencia alguna de que el magnicidio contara con la aquiescencia o colaboración, directa o indirecta, de Estados Unidos⁴⁴. Kissinger era sin duda capaz de sugerir y ordenar el uso de métodos ilícitos para presionar e incluso derribar a gobiernos no afectos, como había hecho en Chile tras el triunfo de Allende en las elecciones presidenciales celebradas en septiembre de 1970. Más aún, es probable —aunque no seguro— que unas

representaba oficialmente al AFL-CIO y el también abogado Eric W. Schmidt, que representaba al *US Committee for the Carabanchel Ten*, un comité de ayuda creado ex profeso. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Carabanchel ten trial concludes in record time», 21/12/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=118728&dt=2472&dl=1345>.

43. Laureano López Rodó, *Memorias...*, op. cit., p. 513 y 695. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Post-assassination political situation», 26/12/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=108357&dt=2472&dl=1345>.

44. Apoyándose en el testimonio de un supuesto espía español, Luis González Mata, en 1981 la agencia Tass acusó a la CIA de haber supervisado el atentado y a Washington de haber querido eliminar a Carrero Blanco debido a que éste «se negaba a cumplir ciegamente todas las órdenes que recibía del otro lado del Atlántico». Félix Bayón, «Moscú acusa a la CIA del asesinato de Carrero Blanco», *El País*, 10/2/1981.

instrucciones suyas a la CIA, aunque posteriormente rescindidas, dieron lugar al secuestro frustrado del general René Schneider, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas chilenas contrario a un golpe militar contra Allende, que se saldó con su muerte⁴⁵. Sin embargo, a diferencia del caso chileno, los argumentos generalmente invocados para explicar la supuesta participación estadounidense en el asesinato de Carrero Blanco carecen de toda lógica, ya que era claramente contrario a sus intereses. La muerte del almirante solo podía generar la inestabilidad e incertidumbre que tanto aborrecían Nixon y Kissinger, alentando de paso a la única organización armada capaz de enfrentarse al régimen con cierto éxito. En cambio, su continuidad al frente del Gobierno y al servicio de Don Juan Carlos permitía albergar la esperanza de un tránsito gradual del franquismo a la Monarquía como el que apoyaba Washington. Ciertamente, Carrero Blanco era percibido como un hombre profundamente reaccionario, pero no se le creía capaz de obstaculizar la liberalización que presumiblemente se produciría tras la muerte de Franco; como ya vimos, en Washington se pensaba que, cuando esto ocurriese, presentaría la dimisión para que Don Juan Carlos pudiese decidir si le confirmaba en el puesto o nombraba a un sustituto. Por si fuera poco, el almirante, que siempre otorgó una gran importancia a las relaciones con Estados Unidos, podría haber sido un excelente aliado en las inminentes negociaciones para la renovación del acuerdo sobre las bases, que ya se auguraban difíciles. Por último, y como se desprende claramente del contenido de su conversación con Kissinger pocas horas antes de su muerte, carece de todo fundamento la tesis según la cual Carrero Blanco fue asesinado por oponerse al ingreso de España en la OTAN⁴⁶.

45. Ver al respecto Jonathan Haslam, *The Nixon Administration and the Death of Allende's Chile*, Londres, Verso, 2005, pp. 69-71, Kristian Gustafson, *Hostile Intent. U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*, Dulles, VA, Potomac Books, 2007, pp. 113-138 y Lubna Z. Quereshi, *Nixon, Kissinger and Allende. US involvement in the 1973 coup in Chile*, Lanham, MD, Lexington Books, 2009, pp. 47-76.

46. Al comentar lo sucedido con varios colaboradores dos días después, Nixon afirmó con pesar que Carrero Blanco había sido «un gran hombre». Memorandum of Conversation, 22/12/1973 en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552646.pdf>. «Death of Spanish President Carrero Blanco» y «Memo for the President»,

Tampoco resultan convincentes los argumentos que giran en torno a los aspectos operativos del asesinato. Por ejemplo, el hecho de que los servicios de seguridad que protegían a la embajada norteamericana en Madrid, situada a poca distancia del lugar del atentado, no detectaran la construcción del túnel de la Calle de Claudio Coello en el que se colocaron los explosivos que provocaron la muerte del almirante, no resulta tan sorprendente si se tiene en cuenta que por aquellas fechas no existía una clara percepción de amenaza terrorista en la capital española. Como cabía esperar, el viaje de Kissinger a Madrid dio lugar a un espectacular aumento de la presencia policial en el entorno de la embajada, hasta el punto de obligar a los etarras a posponer el atentado del 18 al 20 de diciembre, pero volvió a sus niveles habituales en cuanto abandonó la capital; en todo caso, no cabe atribuir a los norteamericanos la responsabilidad por los posibles fallos cometidos por las fuerzas de seguridad españolas⁴⁷. Ante todo, esta supuesta colaboración estadounidense tendría que haberse producido sin que los terroristas etarras que llevaron a cabo el atentado –de ideología ultraizquierdista y antiimperialista, no lo olvidemos– se hubiesen percatado de que estaban siendo manipulados, escenario a todas luces improbable.

Profundamente impresionado por la muerte del almirante, Nixon quiso que, por deferencia a Franco, la representación de Estados Unidos en su funeral corriese a cargo de su nuevo vicepresidente, Gerald R. Ford, que acababa de tomar posesión unos días antes, tras sustituir a Spiro Agnew (que se había visto obligado a dimitir tras ser acusado de fraude fiscal) y que se disponía a iniciar sus vacaciones de Navidad. El jefe de gabinete de Ford, cuya relación con el entorno de Nixon era muy tirante, relataría en sus memorias que lo que se recibió de la Casa Blanca «no era una petición, sino una orden», que el flamante vicepresidente se apresuró a cumplir⁴⁸. De no haber sido por la presencia del

20/12/1973, NPMP National Security Council Country File Spain 706. RG 59. NARA. Javier Tusell, *Carrero...*, op. cit., pp. 434-441.

47. Julen Agirre, *Operación Ogro. Cómo y por qué ejecutamos a Carrero Blanco*, Ediciones Mugalde, Hendaya, 1974, p. 190. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «President Carrero Blanco's assassination», 20/12/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=118302&dt=2472&dl=1345>.

48. Robert T. Hartman, *Palace Politics. An inside account of the Ford Years*, Nueva York, McGraw-Hill, 1980, pp. 97-99.

rey de Marruecos, Ford habría sido el mandatario extranjero de más alto rango en el funeral de Carrero Blanco, celebrado en Madrid un frío y desapacible 22 de diciembre. Una vez más, el contraste entre tan alta y visible representación y la ausencia total de políticos europeos de nivel comparable puso de manifiesto las servidumbres de la política exterior y de seguridad norteamericanas.

El Gobierno de Arias Navarro con Portugal y Chipre de trasfondo

En Washington se temió que el asesinato de Carrero Blanco pudiese dar lugar a un endurecimiento aún mayor del régimen, lo cual podría influir negativamente en la actitud del Senado hacia el mantenimiento de las bases y dificultar los esfuerzos de la administración Nixon por favorecer un acercamiento de España a la OTAN. En una reunión con Kissinger y el Secretario de Defensa, James R. Schlesinger, celebrada el 28 de diciembre, el director de la CIA, William Colby, les trasladó su preocupación por la posibilidad de que los «halcones» del régimen franquista lograsen imponerse a sus rivales en la lucha por el poder que se estaba produciendo en Madrid. El secretario de Estado, en cambio, no parecía compartir este pesimismo y se manifestó dispuesto a actuar para que ello no ocurriese, aunque sin proporcionar mayores detalles al respecto⁴⁹. El nombramiento de Carlos Arias Navarro como presidente pocas horas después y la composición del nuevo Gobierno, que tomó posesión el 4 de enero de 1974, pareció tranquilizar a la administración Nixon, que decidió otorgarle un voto de confianza. Curiosamente, en su primera entrevista con el embajador Rivero, el nuevo presidente español restó importancia a la crisis de gobierno y también a las novedades anunciadas en su famoso discurso ante las Cortes del 12 de febrero⁵⁰.

En vista del cambio de gobierno, Kissinger quiso retrasar la aper-

49. «Lunch Meeting with Defense Secretary, Director of Central Intelligence and Chairman of Joint Chiefs of Staff», 28/12/1973, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552648.pdf>.

50. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with President of Government», 25/2/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=14726&dt=2474&dl=1345>.

tura de conversaciones sobre el futuro acuerdo bilateral para darle tiempo al Consejo de Seguridad Nacional a emitir una opinión sobre la nueva situación. Sin embargo, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores español, el diplomático de carrera Pedro Cortina Mauri, insistió en verle en Barajas el 11 enero de 1974, aprovechando una escala técnica del secretario de Estado camino a Egipto. Al parecer, Cortina debía su nombramiento a la buena relación que había forjado con Arias Navarro siendo embajador en París, puesto desde el cual había colaborado muy eficazmente con el todavía ministro de la Gobernación en la lucha contra ETA. Aunque había sido subsecretario de Asuntos Exteriores bajo López Bravo, no había participado nunca en las negociaciones con Estados Unidos y en el Departamento de Estado se le consideraba muy francófilo, con escasos conocimientos del idioma inglés y de la forma de vida estadounidense y también un tanto envarado. Aunque seguramente no lo creyese posible antes de conocerle, Kissinger no tardó en descubrir en Cortina a un negociador aún más inflexible y carente de sentido del humor que López Rodó. En su primer encuentro, el secretario de Estado se limitó a reiterar brevemente su voluntad de buscar una fórmula que permitiese a España firmar una Declaración de Principios similar a la que Estados Unidos tenía previsto rubricar con los gobiernos de la OTAN, mientras que Cortina le propuso iniciar las negociaciones para la renovación del convenio en el mes de abril⁵¹.

Los norteamericanos pretendían vincular en la medida de lo posible la Declaración de Principios con la apertura de negociaciones para la renovación del acuerdo vigente por si resultaba necesario invocar la primera a la hora de rechazar los esfuerzos españoles por obtener la ansiada garantía de seguridad. De ahí las prisas de Kissinger por encargarle la supervisión de las negociaciones al embajador Robert McCloskey, un diplomático de carrera que había sido portavoz del Departamento de Estado desde el inicio de la administración Nixon. McCloskey no conocía España ni hablaba español, pero en

51. «Entrevista con el Secretario Norteamericano de Estado Dr. Henry Kissinger», 11/1/1974. R-15365/1. AMAEC. Memorandum of Conversation, «Meeting with Spanish Foreign Minister», 11/1/1974. RDS Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. RG 59. NARA. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Secretary Kissinger stopover at Madrid», 11/1/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=6769&dt=2474&dl=1345>.

Washington se le consideraba un excelente negociador y también se valoraba mucho su acreditada capacidad de interlocución con el Senado⁵². Por su parte, el Gobierno español puso la negociación en manos del nuevo subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, el diplomático Juan José Rovira, que había sido embajador en Canadá y que tenía cierta experiencia negociadora con Estados Unidos.

Como tantas veces había ocurrido en el pasado y como volvería a suceder en años venideros, los esfuerzos de Washington por alcanzar acuerdos con Madrid coincidieron en el tiempo con actuaciones del régimen que no podían dejar de indignar a los sectores de la sociedad norteamericana –representados por algunos senadores y ciertos medios de comunicación– menos partidarios de la relación con la España franquista. La primera de ellas fue la reacción desmesurada del Gobierno de Arias Navarro ante la homilía hecha pública a finales de febrero por el obispo de Bilbao, Antonio Añoveros, en defensa de los derechos culturales del pueblo vasco, que dio lugar a un gravísimo enfrentamiento con la Iglesia católica. La segunda fue la condena a muerte del anarquista catalán Salvador Puig Antich y del marinero polaco Heinz Chez, que fueron ejecutados mediante garrote vil el 2 de marzo. Según la interpretación de la embajada norteamericana, la escasa preocupación del Gobierno español por la reacción que estos hechos pudiesen suscitar en Europa demostraba fehacientemente la menor importancia atribuida por Arias Navarro a sus relaciones con Bruselas, lo cual contrastaba vivamente con la actitud del Ejecutivo anterior. A su vez, esto podía inducir al Gobierno a otorgar un mayor valor a la relación con Estados Unidos, postura que Washington podía aprovechar en beneficio propio si sabía prestarle a España una atención prioritaria⁵³.

52. Robert J. McCloskey, «The 1976 Treaty: Overview of the Negotiations», en John W. McDonald Jr. y Diane B. Bendahmane (eds.), *U.S. Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*, Boulder, CO, Westview Press, 1990, p. 20.

53. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Reaction to execution of Spanish Anarchist and Polish Seaman», 4/3/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=42726&dt=2474&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Quarterly Trends Report», 29/3/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=30652&dt=2474&dl=1345>.

En febrero de 1974, Kissinger había pedido al Consejo de Seguridad Nacional que actualizase su último estudio sobre España (el NSSM 179) para tener en cuenta tanto el nombramiento del nuevo Gobierno como la actuación de su predecesor durante la guerra del Yom Kippur⁵⁴. En lo que a las consecuencias del cambio de gobierno se refiere, el estudio entregado por el Departamento de Estado en mayo observaba que la transición del Gobierno de Carrero Blanco al de Arias Navarro se había realizado sin sobresaltos y se mostraba favorablemente impresionado por el programa aperturista anunciado el 12 de febrero⁵⁵. Mirando al futuro, se vaticinaba que muerto Franco, era probable que se produjese una creciente rivalidad entre Don Juan Carlos y el presidente del Gobierno y se especulaba que éste seguramente estaría en una situación más fuerte, al menos inicialmente. El estudio no esperaba grandes cambios en la política exterior española, ni en la actitud del Gobierno hacia Estados Unidos, aunque temía que si Franco moría sin haberse renovado el acuerdo de 1970, sus sucesores seguramente se verían obligados a mostrarse más exigentes con Washington en las negociaciones, a fin de obtener ventajas políticas y no solamente militares a cambio de seguir permitiendo el acceso a las bases.

En su análisis de la actuación del Gobierno español durante el conflicto de Yom Kippur, el estudio reconocía que, si bien el uso de la base de Lajes en las Azores había permitido abastecer a Israel satisfactoriamente, la operación habría resultado «menos costosa y más eficaz» de haberse podido utilizar las bases españolas, a pesar de lo cual la contribución de éstas al éxito de la misma había sido muy considerable. En general, el tono del trabajo hacia la actuación española era más bien benévolo, hasta el punto de recordar que, en su intervención ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en agosto de 1970, el entonces subsecretario Johnson había reconocido que, de acuerdo con el artículo 34 del Convenio de Amistad y Cooperación que se acababa de firmar, Estados Unidos no podría utilizar las bases en relación con un conflicto árabe-israelí sin consultar al Gobierno español. De ahí que el estudio concluyera que lo ocurrido

54. National Security Study Memorandum 193, «US Policy Toward Spain», 15/2/1974, en: http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_193.pdf.

55. NSSM 193 Related. NPMP NSC CF Spain 706. RG 59. NARA.

en octubre de 1973 no disminuía en absoluto el valor estratégico de las bases españolas para Estados Unidos, sobre todo para facilitar el apoyo norteamericano al flanco sur de la OTAN en caso de una guerra convencional en el teatro europeo.

De cara a la posible renovación del acuerdo de 1970, el texto reconocía que la situación había cambiado notablemente desde 1953, e incluso desde 1963, dado el espectacular crecimiento de la economía española, que todavía no se había visto muy afectada por la crisis internacional. Buena prueba de ello era el hecho de que, bajo el acuerdo vigente, España había recibido tan solo 26 millones de dólares en concepto de ayuda militar, pero había comprado a Estados Unidos material valorado en 120 millones, la mitad en efectivo y el resto mediante créditos. Por todo ello, se comprendía que la parte española desease ante todo un tratado con garantía de seguridad, que permitiese su incorporación al sistema defensivo occidental mientras no fuese posible su plena adhesión a la OTAN. Por su parte, Estados Unidos debía procurar retener el uso de todas las instalaciones militares españolas a las que entonces tenía acceso, perpetuando el acuerdo tácito que había permitido utilizarlas durante la guerra del Yom Kippur para el reabastecimiento en vuelo. En principio, no se descartaba la posibilidad de ofrecerle a Madrid un tratado de contenidos similares al acuerdo vigente, pero añadiendo una garantía de seguridad cuidadosamente definida, que cubriese solamente las amenazas procedentes del pacto de Varsovia y que no involucrara a Estados Unidos en caso de conflicto con los países del norte de África, ni en relación con el contencioso gibraltareño, ni ante una amenaza interna. Como ya vimos, algunos senadores venían denunciando la existencia de una garantía de seguridad implícita de esta naturaleza desde hacía muchos años, por lo que la Cámara seguramente no se opondría a hacerla explícita. Si el Senado se mostraba reticente a un tratado de este tipo, la administración procuraría convencer al Gobierno español de que la Declaración de Principios que se estaba negociando podía hacer las veces de una garantía de seguridad, aunque se reconocía que ello seguramente no satisfaría a la parte española, a la que habría que apaciguar mediante importantes concesiones adicionales. También cabía la posibilidad de pedirles a ambas cámaras del Congreso que dieran su visto bueno a un acuerdo ejecutivo menos ambicioso, lo cual tendría la ventaja de garantizar su financiación a medio plazo. Por último, el estudio se mostraba

decididamente contrario a desalojar los aviones cisterna de Torrejón, hasta el punto de recomendar que se exigiera a Madrid el coste de su traslado a un nuevo emplazamiento si finalmente resultaba necesario.

Coincidiendo con la elaboración de este trabajo y la negociación del texto de la Declaración de Principios hispano-norteamericana, se produjeron en otros lugares de la Europa meridional dos acontecimientos que hicieron que la relación con Madrid adquiriese aún más importancia a ojos de Washington. El primero de ellos fue la «Revolución de los Claveles» de Portugal, iniciada el 25 de abril de 1974, que en cuestión de horas y sin apenas violencia dio lugar al derrocamiento de la dictadura más longeva de Europa. Si bien es cierto que la administración Nixon había desmantelado la estación de la CIA de Lisboa por considerar que Portugal era un país tranquilo, donde nunca ocurriría nada, Washington tuvo algunos indicios de lo que se estaba fraguando en las semanas anteriores al golpe. Un mes antes, Kissinger ya había sido informado de la preparación de una posible intervención militar contra la dictadura por el embajador en Lisboa, Stuart Nash Scott, que había identificado al general António de Spínola, autor del libro *Portugal e o futuro*, como el probable protagonista de una iniciativa de esta índole. A pesar de ello, el secretario prohibió a la embajada que se relacionara con el general, por temor a que el Gobierno portugués pensara que Washington alentaba la rebelión. En su respuesta, Scott pidió a Kissinger (sin éxito) que reconsiderase estas instrucciones, ya que las tesis del ilustre militar sobre la descolonización de las colonias africanas facilitarían notablemente la defensa de Portugal por parte de Washington en los foros internacionales, por lo que «Estados Unidos debe apoyar las ideas de Spínola, al menos parcialmente y en privado». Por otro lado, dos días antes del golpe, un diplomático norteamericano que había estado destinado en Portugal anteriormente, Bob Bentley, almorzó con el presidente del Gobierno, Caetano, que le comentó su intención de dimitir en breve, por haber constatado el fracaso de cuantas políticas había intentado impulsar desde su nombramiento en 1968. Alarmado, Bentley acudió de inmediato a la embajada norteamericana, pero su interlocutor, Richard Post, restó importancia a la información aportada. En el avión de vuelta a Washington, Bentley escribió una carta a Kissinger, que entregó en mano en el Departamento de Estado nada más llegar, anunciando un inminente cambio de régimen

en Portugal. A pesar de estos avisos, la «Revolución de los Claveles» cogió a la administración Nixon totalmente por sorpresa⁵⁶.

En un primer momento, el golpe no fue mal recibido por las autoridades norteamericanas, ya que la Junta de Salvación Nacional que tomó posesión el 26 de abril bajo la presidencia de Spínola parecía defender un programa democrático y pro-occidental, por lo que Estados Unidos no dudó en reconocer al nuevo régimen. Sin embargo, las desavenencias que pronto surgieron entre la Junta y el *Movimento das Forças Armadas* (MFA), la notable movilización social que se produjo a partir del 1 de mayo de 1974 y la incorporación de dos comunistas –uno de los cuales era Álvaro Cunhal, secretario general del Partido Comunista portugués (PCP)– al primer Gobierno provisional, que tomó posesión a mediados de mayo, hicieron sonar las alarmas en Washington. En perspectiva estadounidense, la presencia de comunistas en el Ejecutivo de un país miembro de la OTAN creaba un peligroso precedente que podía contaminar a otros estados de la Europa meridional, sobre todo Italia, donde la democracia cristiana parecía estar dispuesta a compartir el poder con el Partido Comunista italiano (PCI), poniendo en duda la viabilidad misma de la Alianza. El ministro de Asuntos Exteriores de ese primer Gobierno, el socialista Mario Soares, hizo lo posible por convencer a Kissinger –a quien conoció personalmente el 17 de junio– que la presencia de varios comunistas en el mismo no influiría en su política exterior, ni debilitaría la lealtad de Portugal para con la OTAN, pero el secretario ya no dejaría de verle como «el Kérenski portugués». Más adelante, en febrero de 1975, le compararía con el intelectual Tomáš Masaryk, primer presidente de la Checoslovaquia independiente; a su entender, ambos eran políticos ingenuos, que habían contribuido a levantar una fachada democrática tras la cual se agazapaban los comunistas⁵⁷. Mientras que Soares consideraba inevitable, e incluso positiva, la presencia de ministros comunistas en el Gobierno, en el encuentro que mantuvo con Nixon en la base de Lajes el 19 de junio, Spínola manifestó su preocupación por la creciente influencia comunista en el MFA y por la ayuda que Moscú esta-

56. Bernardino Gomes y Tiago Moreira de Sá, *Carlucci vs. Kissinger, Os EUA e a Revolução Portuguesa*, Lisboa, Dom Quixote, 2008, pp. 15-22.

57. *Ibíd.*, pp. 57-58. Memorandum of Conversation, «Meeting with NATO Secretary General Joseph Luns», 24/2/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552964.pdf>.

ba prestando al PCP y logró alarmar a Nixon al plantear la posibilidad de que, bajo influencia portuguesa, España también se viese contaminada por el marxismo tras la muerte de Franco⁵⁸.

Poco después, Kissinger informaría a sus colaboradores más cercanos que un amigo le había telefonado desde Madrid para advertirle de que el nuevo primer ministro del segundo Gobierno provisional, Vasco Gonçalves, que había tomado posesión el 18 de julio, era un peligroso comunista, sin que sus asesores lograsen hacerle cambiar de opinión al respecto⁵⁹. Aunque el propio embajador Scott tenía una opinión bastante favorable de Gonçalves, el secretario de Estado no dudó en ordenarle que le transmitiera a Spínola que Estados Unidos no veía con buenos ojos la presencia de comunistas en su Gobierno y en agosto envió a Walters, el director adjunto de la CIA, que hablaba perfectamente portugués, a que explorase la situación sobre el terreno. En su conversación con el general, Soares intentó hacerle ver que Estados Unidos no debía enfrentarse a la «Revolución de los Claveles», sino que debía contribuir a que desembocase en un régimen genuinamente democrático y le pidió ayuda para contener a los «ultras» (de cualquier nacionalidad) que amenazaban con actuar desde España. Aunque no se conoce el contenido exacto del informe elaborado por Walters a su regreso, sí se sabe que recomendó a Kissinger el cese de Scott, que sería sustituido por Frank Carlucci al frente de la embajada norteamericana poco después. A finales de septiembre se produjo un importante giro en Lisboa tras la dimisión de Spínola como Presidente de la República, provocada por el deseo del grueso del MFA de proclamar cuanto antes el derecho a la autodeterminación de las colonias portuguesas y por su insólita pretensión de que España interviniese militarmente en Portugal de acuerdo con el Pacto Ibérico de 1942. Como cabía esperar, Kissinger interpretó la marcha de Spínola y su sustitución por el general Francisco da Costa Gomes como un triunfo del PCP y los sectores más izquierdistas del MFA. A partir de ese momento, el secretario de Estado se

58. Bernardino Gomes y Tiago Moreira de Sá, *Carlucci vs. Kissinger...*, op. cit., pp. 58-62. Memorandum of Conversation, 21/6/1974, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552728.pdf>.

59. The Secretary's Principals and Regional Directors Staff Meeting, sin fecha, NA, SDR, Entry 5177, Box 4. RG 59. NARA. Lamentablemente, desconocemos la identidad de dicha fuente española.

mostraría profundamente pesimista en relación con la situación política portuguesa y su posible influencia sobre España.

Aunque no incidiese directamente sobre la evolución política española, el estallido de un conflicto armado entre dos miembros de la OTAN en el otro extremo del Mediterráneo también influyó en la actitud de Kissinger hacia la Península Ibérica. La Junta militar griega, que había tomado el poder en 1967, siempre había sido partidaria de la «enosis», o unión de Grecia y Chipre en un solo Estado. Durante los primeros años de la administración Nixon, Estados Unidos había apoyado al presidente chipriota, el arzobispo Makarios, a quien consideraba un aliado valioso –aunque imprevisible– en la contención de los soviéticos en el Mediterráneo, apoyo que posiblemente le incitase a actuar irresponsablemente. En todo caso, la situación se complicó con la toma de poder por parte del general Dimitros Ioannides, que derribó a George Papadopoulos mediante un golpe en noviembre de 1973. A principios de julio de 1974, Makarios desató una profunda crisis al acusar al Gobierno griego de haber intentado asesinarle, a la vez que exigía la retirada inmediata de los oficiales griegos que controlaban la Guardia Nacional chipriota. A modo de respuesta, la Junta griega instigó un golpe de Estado en la isla el 15 de julio, obligando a Makarios a refugiarse en Londres, e instaló en su lugar un gobierno títere encabezado por el extremista Nikos Sampson.

Aunque manifestase de inmediato su apoyo a la independencia chipriota y su oposición frontal a la política de «enosis» impulsada por la Junta, Kissinger no hizo mucho por facilitar el regreso de Makarios a la isla, por temor a que pudiese desestabilizar al régimen militar griego. Obsesionado como estaba por evitar que la Unión Soviética pudiese beneficiarse del fiasco chipriota, Kissinger pretendió ante todo evitar un conflicto armado entre dos estados miembros de la OTAN. De ahí su negativa a privar a Grecia de ayuda militar norteamericana, que fue interpretada por muchos como un apoyo tácito a la Junta. Sin embargo, la postura de Washington tampoco logró disuadir a Turquía, que aprovechó el *impasse* para desembarcar sus tropas en el norte de Chipre el 20 de julio, provocando una caótica movilización general de los Ejércitos griegos y la caída de la Junta militar pocos días después⁶⁰.

60. James Edward Miller, *The United States and the Making of Modern Greece*, Chapel Hill, NC, The University of North Carolina Press, 2009,

En un primer momento, la caída de la Junta griega y la negociación de un alto el fuego el 30 de julio indujeron al optimismo. Sin embargo, el nuevo Ejecutivo griego, presidido por Constantinos Karamanlis, se negó a pagar los platos rotos por la Junta militar, adoptando una posición crecientemente intransigente. En apenas unos días, la administración norteamericana, que había sido acusada de mostrarse excesivamente pro-griega, pasó a ser sospechosa de connivencia con Ankara. Debe recordarse además que el estallido de la crisis coincidió con los últimos días de Nixon en la presidencia y la llegada a la Casa Blanca de Ford, hecho que sin duda pesó en el ánimo de Kissinger al negarse a presionar a Turquía con la amenaza de una intervención militar. Plenamente consciente de la reticencia de Washington, el primer ministro turco, Bulent Ecevit, lanzó una segunda ofensiva militar el 14 de agosto, que le permitió adueñarse de un tercio del territorio de la isla. Indignado por el hecho de que Estados Unidos no hubiese evitado militarmente la partición de Chipre, poco después el Gobierno de Karamanlis anunció su retirada de la estructura militar de la OTAN. Al mismo tiempo, atizado por la poderosa comunidad griego-americana, en octubre de 1974 el Congreso estadounidense acordó suspender la ayuda militar norteamericana a Turquía. Tras un largo forcejeo político entre la administración y el Legislativo, el presidente Ford se vio obligado a aceptar el embargo en febrero de 1975, en reacción a lo cual Turquía decidió suspender la actividad de todas las bases norteamericanas en su territorio salvo una. Aunque el Congreso suavizaría posteriormente su postura, facilitando la negociación de un nuevo acuerdo sobre las bases en marzo de 1976 que permitió restablecer gradualmente el *statu quo*, el conflicto chipriota supuso sin duda una de las grandes derrotas diplomáticas de Kissinger⁶¹.

En suma, como resultado de dos acontecimientos ocurridos en 1974 en el sur de Europa, la revolución portuguesa y el conflicto chipriota, la eficacia y lealtad de tres estados miembros del flanco sur de la OTAN quedaron en entredicho a ojos de Washington, lo cual

pp. 174-200. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, Londres, Phoenix Press, 1999, pp. 207-214.

61. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, op. cit., pp. 232-239. Brendan O'Malley y Ian Craig, *The Cyprus Conspiracy. America, Espionage and the Turkish invasion*, Londres, I. B. Tauris, 2007, pp. 225-227.

otorgó una importancia inusitada a las bases norteamericanas situadas en territorio español. Todo ello coincidió con las negociaciones sobre la Declaración de Principios conjunta y para la renovación del convenio de 1970, lo cual explica en parte la actitud crecientemente exigente adoptada por el Gobierno español.

La Declaración conjunta de Principios de 1974

Si la negociación de la Declaración de Principios hispano-norteamericana resultó un tanto ardua, ello se debió fundamentalmente a los esfuerzos de los diplomáticos españoles por obtener un texto lo más parecido posible al que se aprobaría en la cumbre de la OTAN celebrada en Ottawa el 19 de junio de 1974, con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la firma del Tratado de Washington y la resistencia que esto suscitó entre sus homólogos estadounidenses, debido fundamentalmente a su temor a que provocara el rechazo de algunos de sus aliados⁶². Kissinger y Cortina, que no se habían visto desde enero, se reunieron en Washington el 21 de junio para cerrar la redacción definitiva de la Declaración y para concretar su presentación a la opinión pública. Cortina pretendía que fuese el presidente Nixon quien firmase la Declaración de Principios en Madrid, poniendo así de manifiesto la importancia que Washington otorgaba al documento, pero cuando el secretario de Estado le hizo ver que no sería posible y dado que el paso del tiempo debilitaría su paralelismo simbólico con la Declaración Atlántica, finalmente aceptó que fuese Kissinger quien lo rubricase⁶³.

Para que Cortina pudiese constatar por sí mismo los problemas a los que se enfrentaba la administración Nixon en el Capitolio, Kissinger le organizó un almuerzo con dos destacados congresistas, el representante republicano Peter Frelinghuysen y el senador demócrata John

62. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Joint Declaration of Principles with Spain», 2/3/1974. Box 15. RG 59. NARA. La Declaración de Ottawa de junio de 1974 puede consultarse en: <http://www.nato.int/docu/basicxt/b740619a.htm>.

63. Memorandum of Conversation, «Visit of Spanish Foreign Minister Cortina», 21/6/1974, NARA, RG 59. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. HS Chron-Official May-July 1974.

Sparkman. El secretario de Estado aprovechó la ocasión para preguntarle por el impacto que podrían tener en España los acontecimientos vividos en Portugal a raíz de la «Revolución de los Claveles», a lo que Cortina respondió despreocupado que los dos países siempre se habían dado la espalda y que «lo que ocurre en Portugal nunca tiene consecuencias en España». Curiosamente, el ministro también ofreció al secretario una interpretación muy ecuánime de los motivos que habían llevado a Soares –con quien se entrevistaría poco después– a defender la presencia de los comunistas en el Gobierno, entre los que destacaba el temor a que, si se les excluía por completo, se convertirían en un factor desestabilizador. Al analizar la posible renovación del acuerdo de 1970 –que Cortina insistió en calificar de «acuerdo defensivo» y no de mero «acuerdo sobre las bases»– el senador Sparkman les informó que algunos miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, como su colega republicano Clifford Case, se negarían a renovar un acuerdo ejecutivo, e insistirían en que se sometiese a la aprobación de la Cámara Alta en forma de tratado. Por su parte, el representante Frelinghuysen comentó que, a su entender, la Declaración Atlántica firmada en Ottawa no parecía contener grandes novedades, por lo que no acababa de comprender la importancia que Cortina atribuía a la firma de un documento bilateral similar⁶⁴.

Tras una rápida visita de McCloskey a Madrid el 6 de julio, ambas partes aprobaron el texto definitivo de la Declaración de Principios, cuya redacción supervisó muy directamente Cortina, con un entusiasmo que no fue compartido por Rovira. A pesar de los esfuerzos de última hora del ministro por lograr que el presidente Nixon pasara por Madrid tras firmar la Declaración Atlántica en Bruselas el 26 de junio, al final fue Kissinger quien acudió a la capital española el 9 de julio para rubricarlo, en la que sería su tercera visita a España en tan solo ocho meses.

Arias Navarro aprovechó su encuentro con el secretario de Estado, al que también asistió McCloskey, para asegurarle que la posición de España frente a Estados Unidos era «de cooperación sin reserva alguna». El presidente se mostró asimismo partidario de mantener el nivel

64. «Secretary's Informal Lunch, Meeting with Spanish Foreign Minister», 21/6/1974 y Memorandum of Conversation, «Discussions with Spanish Foreign Minister», 22/6/1974. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. HS Chron-Official May-July 1974. RG 59. NARA.

de cooperación bilateral existente, aunque sin pronunciarse sobre el tipo de texto que debía sustituir al acuerdo todavía en vigor. Por su parte, Kissinger le aseguró que en su reciente gira europea había insistido ante todos sus interlocutores en la conveniencia de que España se incorporara a la OTAN, pero que «por motivos de política interior» algunos de ellos no lo consideraban factible, a lo que Arias Navarro contestó con resignación que dicha actitud era «una de tantas contradicciones e incomprensiones de las que España es objeto»⁶⁵.

En su reunión de trabajo con Kissinger, Cortina volvió a insistirle que la contribución española a la defensa de Occidente nunca había sido reconocida por los miembros de la Alianza, lo cual resultaba tan humillante como inaceptable (tres días antes, el ministro se había quejado ante Rivero de la relación «colonial» existente entre España y la OTAN)⁶⁶. A título de ejemplo, Cortina citó el hecho de que España permitía habitualmente el sobrevuelo de cazas alemanes con destino a la base portuguesa de Beja, donde efectuaban prácticas de tiro. El secretario de Estado se mostró comprensivo, observando que «así es la vida y la vida es difícil», a lo que el ministro replicó que quienes le hacían difícil la existencia a España eran precisamente los gobiernos europeos a los que no les importaba beneficiarse de la contribución defensiva española sin dar nada a cambio. Cuando Cortina quiso saber si se había mencionado dicha aportación a la defensa colectiva en el reciente Consejo atlántico celebrado en Bruselas, Kissinger tuvo que reconocer que, debido a la actitud de algunos gobiernos socialistas –como los de Holanda, Noruega y el Reino Unido– existía una gran resistencia a estrechar lazos con España en el seno de la Alianza. Al observar Cortina que los gobiernos europeos no tenían derecho a inmiscuirse en los asuntos internos españoles, su interlocutor no tuvo reparo en confesar que «hace mucho tiempo que adopté la posición de que la injerencia en los asuntos internos de otros países no es un uso adecuado de la política exterior». Por su parte, el ministro lamentó que los europeos, que tanto hablaban de libertad y democracia, no se mos-

65. «Entrevista celebrada el 9 de julio de 1974 entre el Presidente del Gobierno, Excmo. Sr. D. Carlos Arias Navarro y el Secretario de Estado Norteamericano, Dr. Kissinger». R-12188/8. AMAEC.

66. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «US-Spanish Declaration», 6/7/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=103269&dt=2474&dl=1345>.

trasen igual de exigentes en sus relaciones con los soviéticos, a lo que Kissinger añadió que solo se atrevían a intervenir en países amigos. También le confesó que se había opuesto recientemente a que la OTAN se pronunciase sobre el cambio de régimen ocurrido en Portugal, ya que ello hubiese creado un precedente peligroso. En relación con las negociaciones para la renovación del acuerdo, cuyo inicio se había fijado para septiembre, Cortina subrayó que no debía darse la sensación de que se trataba de un mero acuerdo sobre el arrendamiento de unas bases, ya que la relación bilateral tenía mucho más contenido, a lo que el secretario de Estado respondió afirmativamente, aunque no sin antes recordarle que tendría que tener muy en cuenta los deseos del Comité de Relaciones Exteriores del Senado⁶⁷.

El texto definitivo de la Declaración de Principios hispano-norteamericana afirmaba que la relación que venían desarrollando España y Estados Unidos desde 1953 «ha sido beneficiosa para la seguridad de ambos países, ha fortalecido la defensa de Occidente y ha contribuido al mantenimiento de la paz mundial, desempeñando España un importante papel a ese respecto en las zonas del Atlántico y del Mediterráneo». A insistencia española, el artículo cuarto constataba que «durante más de veinte años su cooperación ha fortalecido a Occidente, contribuyendo a preservar los valores, los ideales y las aspiraciones basados en la dignidad y libertad del individuo», afirmación cuya aceptación por parte estadounidense resulta no poco llamativa. Según el artículo sexto, los firmantes consideraban que «su mutuo esfuerzo defensivo se complementa con el de los sistemas de seguridad existentes en el ámbito atlántico» y que «debe concederse igual trato a todos los países de la región», por lo que proponían que «su cooperación defensiva se coordine con la de esos sistemas, promoviendo la relación apropiada». En su conversación con Kissinger, Cortina reconoció que no le agradaba la redacción de este artículo, que había sido aceptada

67. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Review of Secretary's Visit to Madrid», 15/7/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=99533&dt=2474&dl=1345>. Memorandum of Conversation, «Secretary of State Visit to Spain», 9/7/1974, Nixon Presidential Materials Project. National Security Council Files. Box 1029. Memoranda of Conversations, HAK & Presidential, June 1, 1974 - August 9, 1974, RG 59. NARA. «Reunión de trabajo celebrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores el día 9 de julio de 1974 entre el ministro de Asuntos Exteriores Español y el Secretario de Estado Norteamericano, Dr. Kissinger». R-12188/I. AMAEC.

para no causarle problemas con sus socios de la Alianza. Finalmente, el artículo séptimo declaraba que «una amenaza o ataque a cualquiera de los dos países afectaría conjuntamente a ambos y cada país adoptaría aquella acción que considerase apropiada dentro del marco de sus normas constitucionales», formulación que distaba mucho de ser equiparable al famoso artículo quinto del Tratado del Atlántico Norte, o al artículo tercero de la recién aprobada Declaración Atlántica auspiciada por la administración Nixon, según el cual «los miembros de la Alianza reafirman que su defensa común es solidaria e indivisible», por lo que «un ataque contra uno o varios de ellos, en la zona de aplicación del tratado, será considerado como un ataque contra todos»⁶⁸.

A ojos de las autoridades españolas, la firma oficial de la Declaración el 19 de julio de 1974 se vio un tanto deslucida por la repentina hospitalización de Franco, aquejado de una flebitis en la pierna derecha. Ello obligó a Don Juan Carlos a sustituirle y a firmar el documento en calidad de jefe del Estado interino en el Palacio de la Quinta, mientras Nixon hacía lo propio en la «Casa Pacífica», su residencia californiana de San Clemente. Según el embajador Rivero, que estuvo presente en el acto madrileño, el príncipe le confesó en un aparte que la firma de la Declaración tenía una gran importancia para él, ya que era un anticipo de las responsabilidades que tendría que asumir en breve como monarca⁶⁹. A pesar de ello, es poco probable que la firma sirviera para contrarrestar por completo la preocupación que había suscitado en la embajada la publicación de una encuesta en *La Actualidad Económica*, según la cual solo un 16% de los consultados eran partidarios de la presencia militar estadou-

68. El artículo V del Tratado de Washington (1949) dice así: «las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte».

69. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Signing of Joint United States-Spanish Declaration of Principles», 20/7/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=116530&dt=2474&dl=1345>.

nidense en España, frente a un 48% que eran contrarios, si bien un 38% no manifestaba opinión al respecto⁷⁰.

Por su parte, Nixon aprovechó la firma de la declaración en San Clemente en presencia de Kissinger y del encargado de negocios español, Joaquín Cervino, para manifestar una vez más su afecto por España y para recordar con nostalgia el «entusiasmo» con el que se le había recibido en Madrid en 1970. Según Cervino, el todavía presidente hizo «un encendido elogio del pueblo español y de sus jóvenes dirigentes», afirmando a continuación que a pesar de ser «un país de recursos limitados», el esfuerzo de sus habitantes «y la sabia dirección» de sus mandatarios le habían permitido aumentar espectacularmente su nivel de vida, alcanzando una madurez que le permitía prever «un futuro de estabilidad y armonía». Nixon también manifestó su preocupación por la situación de Chipre y de Portugal y el deseo de que los europeos aceptasen pronto la conveniencia de incorporar a España a la OTAN, a lo que Kissinger añadió que Madrid ya contaba con el apoyo de Francia, Italia, Alemania e incluso del Reino Unido, a pesar de tener un Gobierno laborista⁷¹.

Aunque Franco superó muy rápidamente la flebitis, retomando la jefatura del Estado a principios de septiembre, su hospitalización animó a Rivero a planificar la posible respuesta estadounidense a su fallecimiento. Esto le llevó a proponer oficialmente que fuese Nixon quien representase a Estados Unidos en su funeral y que, en su defecto, acudiese su mujer o, como tercera opción, el vicepresidente Ford. Según Rivero, el envío de una delegación de menor nivel podría afectar negativamente a la relación bilateral, justo en el momento de iniciarse la negociación para la renovación del acuerdo sobre las bases. El hecho de que fuese hartamente improbable que ninguna de las democracias europeas enviase al funeral a sus jefes de Estado, algo que Rivero reconocía, no solo no se consideraba un problema, sino que era más

70. Según la encuesta, el 56% creía que España debía seguir la política exterior marcada por la Comunidad Europea y solo un 5% opinaba que debía alinearse con Estados Unidos. Richard Mowrer, «Poll finds Spaniards cool to US bases», *The Christian Science Monitor*, 5/7/1974.

71. Telegrama de la embajada de España en Washington al Ministerio de Asuntos Exteriores, 20/7/1974. R-13318. AMAEC. Según Cervino, además de interesarse por la salud de Franco, el presidente «se refirió con cariño y admiración a la esposa del Jefe del Estado, a la que calificó de prototipo de la gran dama española».

bien un motivo adicional para justificar la presencia del presidente. Por otro lado, teniendo en cuenta que el propio Nixon había enviado a Ford al funeral de Carrero Blanco, la sugerencia del embajador no carecía de lógica protocolaria⁷².

La firma de la Declaración de Principios fue uno de los últimos actos oficiales internacionales protagonizados por Nixon antes de dimitir el 4 de agosto de 1974. Por lo que se ve, las opiniones que manifestaba sobre España en privado no habían evolucionado gran cosa desde el inicio de su mandato en 1969. En una distendida conversación mantenida en el Despacho Oval a finales de julio con el secretario del Tesoro, William Simon, Nixon puso de manifiesto su pesimismo por el futuro político de la Europa meridional, atribuible en parte a su conocida percepción de que «los latinos se desestructuran sin un dictador» (*the latins are unstructured without a dictator*). Aunque reconociese que España tenía «una buena burocracia», el presidente albergaba serias dudas sobre el futuro del país cuando faltase Franco («que se está muriendo») y no parecía tener mucha confianza en la capacidad de Estados Unidos para influir en los acontecimientos. A su modo de ver, eran los gobiernos europeos quienes debían tomar la iniciativa, facilitando el retorno de España a Europa, pero Nixon tampoco era muy optimista al respecto, dada la «maniática» insistencia de éstos en que se produjera antes una inequívoca evolución democrática⁷³.

España también estuvo presente en uno de los últimos encuentros del presidente Nixon con un ministro de Asuntos Exteriores extranjero, el alemán Hans-Dietrich Genscher, celebrado en su residencia de San Clemente. En esta conversación, Nixon volvió a manifestar su preocupación por la estabilidad política de la Europa meridional y por el posible impacto de la muerte de Franco sobre la permanencia de España en el bloque occidental. La decisión de su administración de firmar una declaración con Madrid similar a la que acababa de rubricarse con los países de la OTAN no había sido bien recibida

72. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Probable funeral arrangements in eventuality of Franco's death», 1/8/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=106101&dt=2474&dl=1345>.

73. Memorandum of Conversation, «William Simon, Secretary of the Treasury», 30/7/1974, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552737.pdf>.

en algunas cancillerías europeas, ya que al hacerlo también se estaba equiparando a dichos estados democráticos con la dictadura más longeva del continente. De ahí que el alemán le instara a estrechar lazos con los «elementos liberales» de la sociedad española, que sin duda tendrían un mayor protagonismo en la etapa postfranquista, a fin de facilitar la futura aproximación de España a Europa. Nixon no se opuso al razonamiento de su visitante, pero le recordó que la declaración conjunta recién firmada había pretendido precisamente acercar España a la OTAN, tarea en la que su administración nunca había recibido mucha ayuda por parte de algunos estados europeos.⁷⁴ Como veremos en capítulos posteriores, esta divergencia de percepciones en relación con España entre la administración norteamericana y sus socios europeos no haría sino ir en aumento en años venideros.

74. Memorandum of Conversation, «President Nixon's Meeting with West German Foreign Minister Genscher», 26/7/1974. DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 9. July 1974. RG 59. NARA.

Capítulo 4

LA ADMINISTRACIÓN FORD Y LA ESPAÑA TARDOFRANQUISTA

Gerald R. Ford, que había sido vicepresidente desde noviembre de 1973, ocupó la presidencia de Estados Unidos el 9 de agosto de 1974 tras la insólita dimisión de Nixon, fruto a su vez del escándalo de Watergate. El nuevo presidente era una figura influyente del Partido Republicano y, sobre todo, un congresista de gran experiencia política, ya que había pertenecido ininterrumpidamente a la Cámara de Representantes desde 1948. Sin embargo, a pesar de haber sido un miembro destacado del muy influyente *House Appropriations Subcommittee on Defense*, la subcomisión encargada de controlar el gasto militar estadounidense, Ford carecía de experiencia en el ámbito de la política exterior. Por ello, no dudó en ceder el protagonismo en este campo a Kissinger, que como vimos simultaneaba desde septiembre de 1973 el puesto de secretario de Estado con el de consejero de Seguridad Nacional, institución cuya dirección diaria había delegado en Brent Scowcroft, un antiguo colaborador de su plena confianza. Ford apenas conocía España cuando accedió a la presidencia, aunque había estado brevemente en Madrid representando a Estados Unidos en el funeral por el almirante Carrero Blanco en diciembre de 1973, ocasión que le permitió conocer personalmente a Franco y a Don Juan Carlos¹. Sin embargo, el hecho

1. Los Ford habían visitado España como turistas en 1956. Betty Ford, *The Times of my Life*, Nueva York, Harper & Row, 1978, pp. 84-85. El diplomático español que le acompañó durante su estancia en 1973 escribiría años después que Ford «daba la impresión de ser un hombre sencillo y abierto y el estereotipo de lo que se considera como el americano medio». Al comentarle la celebración de una exposición en Toledo con ocasión del centenario de Carlos V, el vicepresidente «sin darle mayor importancia a su ignorancia», inquirió si dicho monarca era la misma persona que Carlomagno. Luis Guillermo Perinat, *Recuerdos de una vida itinerante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996, pp. 150-151.

de que durante su breve mandato realizase un viaje oficial a Madrid (en junio de 1975) y recibiese posteriormente a los reyes de España en Washington en visita de Estado (en junio de 1976), denota un cierto interés por la evolución del país, impresión ampliamente corroborada por la documentación oficial estadounidense disponible en la actualidad. Como escribiría el embajador Jaime Alba tras su toma de posesión, había motivos para pensar que «España tendrá en él un amigo o al menos un simpatizante»².

Además del presidente y su secretario de Estado, el otro gran protagonista de la política norteamericana hacia España durante esta etapa fue su embajador en Madrid³. La marcha de Nixon tuvo la virtud de forzar –de forma un tanto fortuita– un cambio de embajador que habría de tener consecuencias muy positivas para ambos países. Aunque apenas llevaba dos años en España, el embajador Rivero, que no gozaba de buena salud, presentó la dimisión nada más producirse la de Nixon. Como ya vimos, el almirante simpatizaba abiertamente con el régimen franquista y su marcha solo fue lamentada por los sectores más reaccionarios del mismo⁴. Al parecer, Kissinger tampoco tenía muy buena opinión de la labor desempeñada en Madrid por Rivero, a quien tenía por indolente. En un primer momento, tanto Ford como Kissinger pretendieron que le sustituyera un destacado asesor económico de Nixon, Peter M. Flanigan, cuyo padre, un influyente banquero neoyorquino, había contribuido a financiar el golpe de Estado del 18 de

2. El embajador español describiría a Ford como un político «honesto, serio, inimaginativo y pragmático», que «no ha tenido ninguna iniciativa sobresaliente, ni ha dado origen a ninguna legislación de envergadura» y le atribuía «un conservadurismo profundo, temperamental e intelectual», lo que le hacía ser «más clásicamente conservador» que Nixon. Informe de Jaime Alba titulado «Sobre presidente Ford - Discurso ante Congreso», 13/8/1974. R-12184/3. MAEC.

3. En cambio, el embajador español en Washington desempeñó un papel mucho más modesto, como se deduce de la lectura de sus propias memorias. Ver Jaime Alba, *Recuerdo de diez embajadas y de dos vueltas al mundo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1992.

4. En declaraciones a la prensa española, Rivero se refirió a la dimisión de Nixon como «un momento muy triste», ya que Nixon había hecho «una gran labor por el país y por todo el mundo». *La Vanguardia*, 10/8/1974. El ex ministro de Educación y Ciencia, Julio Rodríguez, a quien se le recuerda sobre todo por sus excéntricos esfuerzos por modificar el calendario académico, escribió a Ford para pedirle que mantuviese a Rivero en su puesto «para bien de las relaciones cordiales entre Estados Unidos y España».

julio de 1936. Por su parte, Flanigan se había postulado para el cargo en base a sus supuestos conocimientos de España, donde tenía buenos amigos y que al parecer eran sobre todo de carácter cinegético⁵. Tan convencido estuvo éste de su inminente nombramiento, que incluso tuvo ocasión de molestarse con Kissinger por el hecho de que McCloskey llevase las negociaciones sobre las bases, lo cual restaría relevancia a su presencia en Madrid⁶. A pesar de contar con el respaldo de la Casa Blanca, las dudas sobre la idoneidad de Flanigan manifestadas por varios senadores y por la asociación norteamericana de diplomáticos de carrera, relacionadas con su posible participación en la subasta de embajadas a destacados contribuyentes a las arcas del Partido Republicano, obligaron a la administración a retirar su candidatura en noviembre de 1974. La hostilidad del Comité de Asuntos Exteriores del Senado hacia un candidato que contaba con el total apoyo de la administración, sobre todo la mostrada por el demócrata Thomas Eagleton, sin duda dice mucho de la crispación generada por el escándalo de Watergate y de la actitud crecientemente reivindicativa del Legislativo. Al comentar este contratiempo con Ford por teléfono, Kissinger, haciendo gala de su desparpajo habitual, no dudó en tildar al senador en cuestión de «loco bastardo» (*crazy bastard*)⁷.

La retirada de Flanigan suscitó inesperadamente la posibilidad de enviar a España a un diplomático de carrera. Al cabo de unas semanas, el presidente Ford tuvo ocasión de preguntar por la vacante que se había producido en Madrid durante un largo vuelo a Japón en compañía de su jefe de gabinete, Donald H. Rumsfeld, Kissinger y Larry Eagleburger, un estrecho colaborador del secretario de Estado. Rumsfeld deseaba enviar a la embajada madrileña a un protegido suyo, Eugene McAuliffe, que ya había estado destinado en Madrid, mientras que el candidato de Kissinger era Wells Stabler, un diplomático de carrera que

5. En tono bromista, cuando supo que la administración había propuesto a Flanigan, su amigo Patrick Moynihan, entonces embajador norteamericano en la India, le envió un desenfadado telegrama (en español) en el que decía saber «lo mucho que has admirado a España, a pesar de que a veces no ha sido por las razones más adecuadas». White House Central Files Subject File. FO 2/CO 139/A: Diplomatic-Consular Relations/Spain/Appointments. Box 8. Gerald R. Ford Library.

6. «Telcon with Flanigan at 4.42 pm», 16/9/1974, en: <http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000BABA.pdf>.

7. Memorandum of Conversation, 18/10/1974, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/152829.pdf>.

había colaborado con él como subsecretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos y que le había impresionado muy favorablemente por su eficaz actuación durante la crisis chipriota⁸. Ni corto ni perezoso, Ford puso la decisión en manos de Eagleburger, que conocía bien a ambos candidatos y que se inclinó finalmente por el de Kissinger.

Como veremos a lo largo de estas páginas, la decisión resultó extraordinariamente acertada. Aunque apenas conocía España, entre 1969 y 1973 Stabler había estado destinado en la embajada norteamericana en Roma, experiencia que le resultó muy útil como preparación para su trabajo en Madrid. Además, el futuro embajador había vivido en varios países de América Latina durante su infancia y no tardó mucho en volver a expresarse con soltura en español. Ante todo, Stabler había descubierto que Kissinger solía respetar a quienes se atrevían a llevarle la contraria si demostraban que además sabían de lo que estaban hablando, lo cual le permitiría establecer vías de comunicación con sectores de la sociedad española con los que la embajada no había tenido apenas relación hasta entonces, sin perder por ello la confianza de su superior⁹. En esta tarea siempre contó con el apoyo eficaz de su ministro consejero, Samuel Eaton, que había actuado como embajador en funciones entre noviembre de 1974 y marzo de 1975. Aunque menos conocido que su compañero de carrera, Carlucci, que había sido nombrado embajador norteamericano en Portugal tras la «Revolución de los Claveles» a sugerencia suya, la presencia de Stabler en Madrid tendría consecuencias no menos positivas que la de su colega en Lisboa¹⁰.

Bajo la administración Ford, también desempeñó un papel muy relevante en las relaciones con España el embajador volante McCloskey, que como vimos había sido nombrado máximo responsable de las negociaciones para la renovación del acuerdo sobre las bases en

8. Teniendo en cuenta la compleja personalidad de Kissinger, Stabler había logrado desarrollar con él una relación sorprendentemente amigable. Ver como ejemplo de ello: «Telcon with Wells Stabler at 10.30 am», 6/12/1974, en: <http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000BAD7.pdf>.

9. Según Motrico, «tuvo que llegar en marzo de 1975 Wells Stabler, fino y experto diplomático, para que la gran República norteamericana tomara un rumbo definido de apoyo a la causa democrática y a la Monarquía incipiente». José María de Areilza, *Crónica de Libertad*, Barcelona, Planeta, 1985, p. 110.

10. Entrevista de Wells Stabler con Charles Stuart Kennedy, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

marzo de 1974. Con el propósito fundamental de reforzar su autoridad ante el Senado, en enero de 1975 Kissinger le nombró también secretario de Estado adjunto para las relaciones con el Congreso. La casualidad quiso que McCloskey y Stabler, que habían trabajado muy bien juntos durante la crisis chipriota, tuviesen que presentarse ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado el mismo día, antes de que la administración pudiese ratificar su nombramiento. Para alivio de Stabler, nadie le preguntó su opinión sobre el régimen de Franco, lo cual podría haberle enemistado con sus autoridades incluso antes de viajar a España¹¹.

La embajada que se encontró Stabler a su llegada a Madrid era ya una máquina bien engrasada, lo cual le permitiría efectuar un seguimiento exhaustivo de la evolución de la situación española. Los agregados sectoriales, con quienes se reunía semanalmente, le mantenían puntualmente informado de cuanto acontecía en los ámbitos político, económico, militar, mediático y sindical, tanto legal como clandestino. Gracias a los informes que recibía regularmente de sus cónsules en Bilbao, Barcelona y Sevilla, también estaba al tanto de los acontecimientos más relevantes ocurridos en otros puntos de la geografía nacional. Aunque carecemos de datos fiables al respecto, todo hace pensar que la CIA también tenía una presencia importante en la embajada de la calle de Serrano, pero al igual que en otras legaciones norteamericanas, su máximo responsable se comunicaba directamente con sus superiores en Langley (Virginia), una práctica que nunca dejó de irritar al embajador, que hubiese preferido tener conocimiento previo de cuanta información se remitía a Washington desde Madrid¹². En todo caso, esta sofisticada maquinaria permitiría a Stabler enviar no menos de una veintena de telegramas semanales al Departamento de Estado, cuyo rigor, minuciosidad y agudeza hace de ellos una fuente utilísima para el conocimiento de la evolución política, social y económica de España durante aquellos años.

11. Véase Robert J. McCloskey, «The 1976 Treaty: overview of the negotiations», en John W. McDonald y Diane B. Bendahmane, *US Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece and the Philippines*, Boulder, CO, Westview Press, 1990, pp. 16-28. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington, DC, 18/3/2009.

12. *Ibíd.*

La administración Ford encauza su relación con Madrid

A los pocos días de su toma de posesión, Ford escribió a Franco para asegurarle que su política hacia España sería una continuación de la desarrollada por su predecesor y que a pesar de las circunstancias que habían provocado la dimisión de éste, «usted, como amigo nuestro que es, comprenderá sin duda que nuestros adversarios no deberían poner en duda la determinación de Estados Unidos a la hora de defender sus propios intereses y de apoyar a nuestros aliados y amigos»¹³. En la respuesta que le envió en calidad de jefe del Estado en funciones, Don Juan Carlos manifestó su «agrado» por el hecho de que su política exterior sería continuista y «que con tal fin ha dispuesto que el Dr. Kissinger continúe en su puesto de secretario de Estado»¹⁴. Ciertamente, en aquellos momentos las relaciones bilaterales entre Washington y Madrid atravesaban un momento razonablemente bueno. Por otro lado, la situación creada en Portugal tras la «Revolución de los Claveles» y el conflicto chipriota habían revalorizado la importancia estratégica de España, fenómeno al que también estaba contribuyendo el auge de los partidos comunistas de Francia e Italia.

En vista de este contexto regional crecientemente inestable y dadas las buenas relaciones existentes con Madrid desde 1953, quizás no deba sorprendernos la cautela mostrada por la administración Ford ante un posible cambio de régimen. Ante todo, los norteamericanos eran plenamente conscientes de que un futuro Gobierno democrático español seguramente se mostraría más exigente a la hora de renovar el acuerdo sobre las bases. Ciertamente, una España democrática podría integrarse finalmente en la OTAN, reforzando así el flanco sur que tanto preocupaba a los estadounidenses. Entre otras ventajas, ello permitiría a Washington reducir el coste económico de su presencia militar en España, asunto nada baladí tras la guerra de Vietnam. Sin embargo, como veremos más adelante, Estados Unidos no podía hacer gran cosa por acelerar el acercamiento de Madrid a la Alianza mientras viviese Franco. Los norteamericanos también eran partidarios del ingreso de

13. Carta de Ford a Franco, 8/8/1974. White House Central File Names Files, Box 1079. Gerald R. Ford Library.

14. Carta de Don Juan Carlos al embajador Rivero, 22/8/1974. R-12188/19. AMAEC.

España en la Comunidad Europea, aunque no redundase en beneficio comercial propio, pero ello requería necesariamente un cambio político profundo y su capacidad de influencia en los asuntos comunitarios era muy escasa. En suma, la administración Ford apoyaría un cambio de régimen ordenado, que no pusiese en peligro el acceso a las bases militares en territorio español, en la medida en que ello facilitase la plena y definitiva incorporación de España al bloque occidental.

El primer documento remitido por Kissinger a Ford sobre la situación española fue recibido en la Casa Blanca el 12 de agosto de 1974. En él se daba cuenta detallada del estado de salud de Franco y se citaba la opinión de varias personas que dudaban que viviese más allá de la Navidad. El secretario de Estado decía saber que el general padecía una arterioesclerosis progresiva generalizada y que en fechas recientes había sufrido ataques tras los cuales parecía estar ausente, «muchos de los cuales seguramente reflejan la interrupción temporal de flujo sanguíneo al cerebro». A continuación informaba al presidente que, a su muerte, Franco sería sucedido con normalidad por Don Juan Carlos, que carecía de rivales relevantes. Esa misma semana, Don Juan había informado a la embajada norteamericana en Lisboa que no levantaría bandera contra su hijo, si bien su apoyo estaría condicionado a que la España postfranquista pudiera convertirse en «una verdadera democracia». En el Departamento de Estado se interpretó que Don Juan había acudido a la embajada para contrarrestar el malestar que hubiese podido producir en Washington la presencia del «juanista» Rafael Calvo Serer entre los promotores de la recién creada Junta Democrática, que se consideraba una mera tapadera del Partido Comunista¹⁵. En resumen, Kissinger confiaba que Don Juan Carlos pudiese suceder al dictador «con el aval personal de Franco, el reconocimiento de las actuales leyes constitucionales, una actitud razonablemente leal por parte de la jerarquía del Movimiento, el apoyo de las Fuerzas Armadas y sin serios rivales para ocupar el trono»¹⁶.

15. Telegrama de Madrid a Lisboa, «Don Juan request to see US charge», 5/8/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=123582&dt=2474&dl=1345>.

16. Memorandum for the President, «General Franco's health and the Spanish Succession», 12/8/1974. National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain - State Department Telegrams. Box 12. Gerald R. Ford Library.

A finales de agosto, pocos días después de la presentación de credenciales del nuevo embajador español, Alba, que había sustituido a Sagaz tras el fallecimiento de éste, Ford y Kissinger tuvieron ocasión de pasar revista a las relaciones con España por vez primera. La nota que el Departamento de Estado le preparó al secretario con tal motivo daba por sentado que España era importante para Estados Unidos debido a su «posición estratégica» y a las instalaciones militares a las que tenía acceso en su territorio, pero también por su «potencial económico y político» y por el nivel de intercambios –humanos y económicos– existentes entre ambos países. El texto afirmaba asimismo que, recuperase o no Franco la jefatura del Estado tras su reciente hospitalización, su régimen se encontraba en sus últimos compases, por lo que podía afirmarse que España estaba ya inmersa en un proceso de transición. Con la vista puesta en el futuro, la nota decía observar un «apoyo amplio y creciente a una transferencia pacífica de poder (aun en vida de Franco) a un nuevo régimen encabezado por su sucesor, el príncipe Don Juan Carlos», a pesar de lo cual cabía temer que se produjera una competencia creciente entre grupos políticos rivales ante la desaparición del dictador. Sin embargo, también se vaticinaba que «algunos grupos antifranquistas podrían unirse a los moderados del régimen para evitar una lucha abierta por el poder que podría polarizarse hasta el punto de forzar la intervención de las Fuerzas Armadas». Aun reconociendo que el resultado de un acuerdo de esta índole era todavía incierto, el documento llegaba a la conclusión de que «la transición será relativamente tranquila»¹⁷.

Según este interesante texto, el objetivo de Estados Unidos en relación con España no era otro que su plena integración en Occidente, debido tanto a su importancia geopolítica como a la necesidad de proporcionarle un anclaje que reforzase su estabilidad interna en la etapa postfranquista. La nota reconocía el escaso éxito cosechado por Estados Unidos en sus esfuerzos por acercar España a la OTAN y que la desaparición física de Franco no bastaría para superar la oposición de algunos estados miembros a su adhesión, lo cual requeriría también «un cierto grado de liberalización». A más corto plazo, el objetivo prioritario de Washington era la renovación del convenio

17. Memorandum for Major General Brent Scowcroft, «Briefing papers on Spain and Portugal», 20/8/1974, Box 12, National Security Adviser, PCF-EC, Gerald R. Ford Library.

bilateral de 1970 (que vencía en septiembre de 1975), a ser posible por un plazo mínimo de cinco años y manteniendo el mismo nivel de acceso a las instalaciones militares españolas. El informe reconocía que las negociaciones necesarias para ello serían «prolongadas y difíciles» a pesar de la reciente firma de la declaración conjunta de principios, que había pretendido reconocer a España «como un Estado importante de Europa y un aliado destacado de Estados Unidos».

Como vimos en el capítulo anterior, Cortina no había abandonado la esperanza de obtener de Washington una garantía de seguridad comparable a la que los estadounidenses ofrecían a los países miembros de la OTAN, así como una mayor coordinación de sus respectivos planes de defensa y una mejor cooperación tecnológica. Estas exigencias españolas planteaban no pocas dificultades, debido sobre todo a la actitud crecientemente reticente del Congreso estadounidense, de mayoría demócrata¹⁸. En el clima generado por Watergate y la guerra de Vietnam, el Legislativo mostraba un interés cada vez mayor por limitar la libertad de maniobra del Ejecutivo a la hora de firmar compromisos defensivos vinculantes. En vista de ello, el Departamento de Estado se mostraba partidario de negociar un acuerdo que excluyese un compromiso de este tipo, pero si España rechazaba esta opción, no se descartaba la posibilidad de someterlo a la aprobación del Senado. De no ser así, los negociadores españoles pretenderían que se les compensara en otros ámbitos, lo cual podría elevar el coste del acuerdo más de allá de lo aceptable.

En aquellos momentos, en la Casa Blanca y el Departamento de Estado existían dudas importantes sobre la estrategia a seguir en las inminentes negociaciones con España. En vista de ello, Kissinger encargó al Consejo de Seguridad Nacional un nuevo informe al respecto, que se le remitió el 10 de septiembre de 1974¹⁹. Este *National Security Decision Memorandum* 268 (NSDM 268) se mostraba partidario de renovar el acuerdo de 1970 sin modificar sustancialmente su conteni-

18. Cuando Ford llegó a la Casa Blanca, los republicanos tenían solamente 42 senadores, frente a los 56 de los demócratas; en la Cámara de Representantes los demócratas superaban a los republicanos por 242 frente a 192.

19. National Security Decision Memorandum 268, «Renegotiation of Bases Agreement with Spain», 10/9/1974, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/nsdmnssm/nsdm268a.htm>.

do, así como de hacer todo lo posible por garantizar el acceso a todas las instalaciones militares de las que ya se hacía uso, con las menores restricciones posibles en situaciones de crisis. Si los negociadores españoles exigían una garantía de seguridad formal, se les recordaría que la declaración conjunta de principios de julio de 1974 se consideraba una respuesta mutuamente satisfactoria a esta demanda. Por otro lado, si Madrid exigía la retirada de los aviones cisterna KC-135 de la base de Torrejón (deseo que ya había planteado durante la guerra del Yom Kippur), Estados Unidos debería hacer todo lo posible por evitarlo, o, en su caso, exigir que España se hiciese cargo del coste de las instalaciones permanentes que pudiese exigir su traslado. En lo referido a Gibraltar, se recomendaba mantener la postura tradicional, que había consistido en declararse neutral ante un conflicto entre dos buenos aliados de Estados Unidos. Si la parte española exigía garantías de indemnización para hacer frente a posibles accidentes nucleares provocados por buques estadounidenses, se le recordaría que no se habían producido nunca incidentes de gravedad y que, en todo caso, Washington se vería política y moralmente obligado a satisfacer cualquier demanda justa que pudiese plantearse. A título más general, el informe se mostraba partidario de que el futuro acuerdo contemplase un número mayor de iniciativas no relacionadas con el ámbito de la defensa, sobre todo en materia educativa y cultural, científica, tecnológica y agrícola, a fin de facilitar su aceptación por parte de una opinión pública española crecientemente sensible en relación con la presencia militar estadounidense. En suma, el NSDM 268 marcaba unos objetivos muy exigentes a los negociadores norteamericanos, que –precisamente por ello– sufrirían algunas modificaciones importantes a lo largo de las once rondas negociadoras que tendrían lugar entre noviembre de 1974 y enero de 1976.

Como ya había ocurrido bajo Nixon, las negociaciones sobre el futuro de las bases y en general la política de la administración Ford hacia España se vieron muy influidas por los acontecimientos vividos en Portugal. La dimisión de Spínola como presidente de la República el 28 de septiembre de 1974 y su sustitución por el general Costa Gomes no hizo sino acrecentar el temor de Kissinger a que el Partido Comunista portugués se hiciese con el pleno control de la situación. También contribuyó a ello la actuación de Vasco Gonçalves, que había sido nombrado primer ministro en julio y de quien Washington sospechaba que era un comunista apenas encubierto. De ahí que la situación por-

tuguesa dominara en buena medida la reunión que mantuvo con Cortina el 9 de octubre en la base aérea de Torrejón. Con el desenfado que le caracterizaba y que contrastaba vivamente con la seriedad hierática de su interlocutor, el secretario de Estado inició la conversación afirmando que «no sé nada sobre Portugal, pero tengo la impresión de que mi visión, que se basa puramente en el dogmatismo, es más acertada que la de los informes que recibo de Lisboa». Kissinger temía que los comunistas portugueses, que constituían la única fuerza política organizada del país, lograran imponerse a las demás y mostraba muy poca confianza en la resistencia que pudiera ofrecerles Soares, el ministro de Asuntos Exteriores socialista, que le recordaba a sus colegas de Harvard, porque «habla mucho y no hace nada». Cuando quiso saber si podía contar con España para ayudar a contener esta posible amenaza, Cortina, en una reacción que dice mucho de la precariedad de las Fuerzas Armadas españolas de la época, respondió solicitándole el envío urgente de armas ligeras y radios de campaña para ayudar a impermeabilizar la frontera hispano-portuguesa. Sorprendido, Kissinger accedió a su petición, pero insistió en la necesidad de adoptar también medidas proactivas, que contribuyesen a fortalecer a las fuerzas anti-comunistas en Portugal. A modo de respuesta, Cortina afirmó que «intervenir en la vida interior de Portugal es un paso delicado que hay que pensar dos veces» y además ya le había prometido a Soares que España no se involucraría en los asuntos de su vecino, a lo que el norteamericano respondió con sorna que «si quiere un Gobierno comunista en la frontera, es la mejor política a seguir». Lejos de darse por vencido, el español le replicó que «no queremos imponer regímenes políticos», de la misma manera que «no hemos querido que nos los impongan desde Europa». Este interesante intercambio, en el que Kissinger no dudó en solicitar la ayuda de la dictadura franquista para defender a Portugal del comunismo demuestra como pocos hasta qué punto dominaba su actitud hacia la Península Ibérica la lógica de la Guerra Fría²⁰.

De vuelta en Estados Unidos, al analizar la situación portuguesa con Ford pocos días después y tan solo unas horas antes de recibir a Costa Gomes y a Soares en el Despacho Oval, Kissinger explicó al

20. Memorandum of Conversation, «Discussion with Pedro Cortina Mauri», 9/10/1974. Department of State Records. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 5. RG 59. NARA. «Entrevista con el Secretario de Estado Norteamericano Sr. Henry Kissinger», 9/10/1974. /2. AMAEC.

presidente que, en lo referido a Portugal, los españoles querían ayudar, «pero no se les da muy bien». De paso, también se lamentó por el hecho de que la CIA, organización que nunca le mereció gran respeto, hubiese tenido una actuación tan poco eficaz en la Península Ibérica. En su opinión, Richard M. Helms había sido un buen director de la Agencia hasta 1973, pero su sucesor, Schlesinger, que solo estuvo seis meses en el puesto, había sido «demasiado brutal» y había estado a punto de provocar una rebelión interna. En cambio, el último director nombrado por Nixon, Colby, era «demasiado blando» y «un burócrata», pero al menos no haría ningún daño²¹. En su encuentro con Ford y Kissinger, Costa Gomes les recordó que había estado destinado en la base naval de Norfolk (Virginia) durante dos años, que había trabajado con la OTAN desde 1951 y que «cualquiera que conozca al pueblo portugués sabe que se siente muy anticomunista», sin lograr disipar del todo los temores de sus interlocutores²².

La actuación de la CIA en España volvería a ser objeto de la atención de Ford y Kissinger en marzo de 1975, así como del vicepresidente Rockefeller, que había pasado por Madrid a su regreso de los funerales en honor del rey Faisal de Arabia Saudí. Tras reflexionar sobre la situación chilena y española, el vicepresidente, que tenía fama de «liberal» (en la acepción norteamericana) en Washington, opinó que «estos países no pueden controlar las cosas sin una dictadura» y aprovechó la ocasión para trasladarles la preocupación del subsecretario Rovira (que le había recibido como ministro de Asuntos Exteriores en funciones en ausencia de Cortina), por la creciente influencia comunista en la región. Este comentario hizo que Ford se interesara por la actuación en España del *40 Committee*, el organismo encargado de coordinar las diversas agencias de inteligencia estadounidenses (unos días antes, el secretario de Estado había reconocido ante el presidente que el comité llevaba tres meses sin reunirse, porque había dejado de ser eficaz). A modo de respuesta, Kissinger observó que el control asfixiante al que estaban sometidas dichas agencias por parte del Congreso las hacía

21. Memorandum of Conversation, «President Ford, Dr. Henry A. Kissinger, Lt. Gen. Brent Scowcroft», 18/10/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552829.pdf>.

22. Memorandum of Conversation, «Francisco da Costa Gomes, President of Portugal», 18/10/1974, en: <http://www.ford.utexas.edu/library/document/memcons/1552830.pdf>.

cada vez menos operativas y que el problema no era la carencia de fondos, sino de planificación. El presidente insistió en la necesidad de «hacer lo que sea necesario hacer en España», pero el secretario le contestó que era más urgente encontrar a una figura que realmente supiese dirigir a la CIA. Debido sobre todo a su actitud complaciente hacia el Congreso, Ford nunca tuvo una buena relación con Colby, a quien finalmente cesó en noviembre de 1975, aunque le mantuvo en el puesto hasta que George H. Bush pudo sustituirle en enero del año siguiente. Kissinger tampoco tuvo nunca mucha confianza en Colby, por lo que prefería apoyarse en su director adjunto, el general Walters, a quien se consideraba un buen conocedor de la Península Ibérica²³.

A pesar de albergar serias dudas sobre la firmeza de sus principales socios europeos ante la amenaza comunista, Ford y Kissinger sabían que éstos conocían mejor que ellos la evolución política de la Península Ibérica y solían mostrar un interés especial por las opiniones de sus interlocutores alemanes. A finales de marzo de 1975, por ejemplo, el presidente aprovechó la presencia en Washington del ex canciller Willy Brandt (1969-1974) para conocer de primera mano su visión de la situación portuguesa y su posible impacto sobre España. Antes del encuentro, Kissinger explicó a Ford que los europeos pretendían ante todo evitar que los comunistas ganasen las elecciones de abril de las que surgiría la nueva Asamblea Constituyente, pero también le advirtió que ello no reduciría la influencia comunista en el MFA aunque se lograra, por lo que temía que resultara necesario expulsar a Portugal de la OTAN para protegerla. Brandt hizo lo que pudo por tranquilizar a sus anfitriones, asegurándoles que los socialistas europeos —fundamentalmente los suecos y holandeses, además de los alemanes— estaban ayudando a sus correligionarios portugueses y vaticinó acertadamente que el partido de Soares y los socialdemócratas de Francisco Sá Carneiro superarían ampliamente a los comunistas en las urnas²⁴. No

23. Memorandum of Conversation, «President Ford, Vicepresident Rockefeller, Secretary of State Kissinger», 28/3/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553010.pdf>. Las memorias del director de la CIA —William Colby, *Honourable Men. My life in the CIA*, Londres, Hutschison & Co., 1978— no contienen ninguna referencia a España.

24. En las elecciones celebradas el 25 de abril de 1975, el PSP de Soares obtuvo el 37% de los votos, frente al 26% del Partido Social Demócrata de Sá Carneiro y el 12% de los comunistas liderados por Cunhal.

obstante, el alemán reconoció que, si bien Portugal y España eran muy diferentes, la situación portuguesa podría influir en la española, posibilidad que también preocupaba a sus correligionarios latinoamericanos, sobre todo en Venezuela. A pesar de las dificultades, Brandt todavía creía posible una «evolución gradual» en España, país al que deseaba ver pronto en la Comunidad Europea²⁵.

La información que llegaba a Ford y Kissinger sobre la Península Ibérica procedente de otras fuentes norteamericanas solía ser menos optimista. Ese mismo día, el primero recibió a su antiguo jefe de gabinete, el general Haig, a quien el segundo había promovido a Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), el máximo responsable militar de la OTAN en el continente, a finales de 1974. Según su análisis, la mayoría de los oficiales portugueses eran políticamente moderados, pero los mandos eran excesivamente jóvenes y carecían de la formación necesaria. No obstante, aunque una minoría marxista parecía controlarlo todo, la situación no estaba perdida. Por otro lado, existían motivos para pensar que Moscú estaba actuando con cierta cautela en relación con Portugal y la OTAN estaba presionando discretamente a favor de una salida democrática. A Haig casi parecía preocuparle más España, que consideraba «un verdadero problema», ya que a pesar de tener «una clase media y un Ejército sólido», existían indicios de infiltración subversiva en las Fuerzas Armadas (presumiblemente, se refería a la UMD) y también el riesgo de una lucha interna por el poder en el seno del régimen, por lo que la situación era «muy volátil». En vista de todo ello, el general era partidario de estudiar el caso español, no con vistas a lograr su ingreso en la OTAN, sino «para garantizar una transición moderada»²⁶.

Debido en parte a los acontecimientos vividos en Portugal, a lo largo de esta etapa Kissinger se mostró radicalmente contrario a la

25. Memorandum of Conversation, «Willy Brandt, Former Chancellor of the Federal Republic of Germany», 27/3/1975, en: <http://www.ford.utexas.edu/library/document/memcons/1553005.pdf>. Antes del encuentro con Ford, Kissinger ya se había comprometido a facilitarle a Brandt cien mil dólares para los gastos electorales de los socialistas portugueses a través de la Fundación Friedrich Ebert. Memorandum of Conversation, 27/3/1975, en: <http://www.ford.utexas.edu/library/document/memcons/1553004.pdf>.

26. Memorandum of Conversation, «President Gerald R. Ford & SACEUR Alexander Haig», 27/3/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553007.pdf>.

participación de los comunistas españoles en un futuro proceso democratizador. Al secretario le preocupaba especialmente que tanto la política de *détente* desarrollada por Washington en sus relaciones con Moscú como la apertura a China iniciada bajo Nixon pudiesen ser malinterpretadas, hasta el punto de hacer creer que Estados Unidos había abandonado su tradicional oposición al protagonismo político de los partidos comunistas en la Europa occidental. De ahí que en octubre de 1974 el Departamento de Estado creyese necesario advertir al personal diplomático destacado en España que «los partidos comunistas de la Europa occidental deben verse como más peligrosos, no menos, en la situación actual» y que los dirigentes de la oposición moderada debían ser conscientes de que Washington era contrario a cualquier medida que pudiese «hacer que los comunistas sean vistos como participantes responsables en los procesos políticos nacionales». Más concretamente, el Departamento deseaba que se transmitiera su preocupación por el hecho de que algunos sectores de la oposición moderada se hubiesen unido a la recién creada Junta Democrática, so pretexto de que las circunstancias aconsejaban la colaboración con los comunistas. Y ello fundamentalmente porque «la experiencia de otros países demuestra que son los comunistas los que más se benefician de estos frentes populares»²⁷.

Dada su actitud generalmente benévola hacia el régimen franquista, sorprende constatar las dificultades que en ocasiones tuvo Kissinger para convencer a sus interlocutores españoles de que la administración Ford no pretendía socavarlo. En otra reunión con Cortina en Torrejón, celebrada en noviembre de 1974, éste le comentó los «rumores de significado político» suscitados por la reciente salida del Gobierno de Pío Cabanillas y Antonio Barrera de Irímo, que a su entender solo podían obedecer a una campaña orquestada por el Partido Comunista de España (PCE) o por la CIA. Sorprendido por esta acusación, Kissinger le replicó de inmediato que «no necesitamos una situación portuguesa en España», añadiendo a continuación que «puede decirle al Generalísimo y al primer ministro que no haremos nada para minar la estabilidad de su país». Como ya había hecho personalmente el general Walters, el secretario le aseguró que la CIA no se inmiscuía en asuntos de

27. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Emerging Political Groupings», 25/10/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=155635&dt=2474&dl=1345>.

política interna y que su única función era colaborar con los servicios de inteligencia españoles frente a enemigos comunes. A sabiendas de que en ocasiones algunos representantes norteamericanos actuaban por su cuenta, Kissinger reconoció que no podía garantizar que no hubiese «un loco que crea que su deber está en reformar a España y hacer lo que 800 años de historia no han podido conseguir: que España obre al dictado del extranjero». En su opinión, los rumores a los que hacía referencia Cortina seguramente tenían su origen en la prensa norteamericana, a la que tildó de «nihilista» e «irresponsable». Lejos de agradecerle estas explicaciones, el ministro aprovechó la ocasión para quejarse por el hecho de que McCloskey hubiese sido invitado a una cena política en casa del conocido abogado Antonio Garrigues Walker, que representaba a numerosas compañías estadounidenses con intereses en España, reunión a la que también habían sido invitados el socialista Pablo Castellano y el demócrata cristiano Pedro Altarés. Tras confirmar con un ayudante que McCloskey no había participado en dicha cena, Kissinger afirmó rotundo que «en todo caso, esa no es nuestra política», por lo que si algún funcionario norteamericano le desobedecía, «dígamelo y yo me ocuparé de él». Cortina también le trasladó su irritación por el hecho de que Tierno Galván hubiese afirmado públicamente que España se estaba convirtiendo en el Puerto Rico del Mediterráneo, a lo que Kissinger respondió con su rapidez acostumbrada: «Será que nunca ha tratado con usted»²⁸.

En contra de lo que pensaba el ministro, el responsable de este pequeño incidente diplomático no fue McCloskey, sino Leo D. Hochstetter, el vicepresidente de la *Motion Picture Association of America*, a quien se le había encargado semi-oficialmente la tarea de evaluar la actuación de la *United States Information Agency* en España, país que conocía bien debido a su actividad profesional. Durante su estancia en Madrid, Hochstetter se reunió con empresarios, intelectuales, periodistas, sindicalistas y políticos de diversas tendencias, lo que le permitió elaborar un interesante informe sobre la situación española a su regreso. En él se afirmaba que, según la mayoría de sus interlocutores, a diferencia de las democracias europeas, Washington

28. Memorandum of Conversation, «Meeting with Pedro Cortina Mauri», 9/11/1975. Department of State Records. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 21. RG 59. NARA. «Entrevista con el Secretario de Estado Norteamericano Sr. Henry A. Kissinger», 9/11/1974. R-25686/2. AMAEC.

«había ido demasiado lejos en su apoyo al régimen de Franco», como resultado de lo cual la muerte del dictador daría lugar a una expresión cada vez más pública de oposición a las bases norteamericanas en España. Por su parte, los líderes sindicales consultados eran de la opinión de que las sucesivas administraciones estadounidenses no habían sido lo suficientemente críticas para con el sindicalismo oficial del régimen, análisis que compartía el *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), el gran conglomerado sindical norteamericano. Por último, Hochstetter también creía detectar un deseo generalizado de acercamiento a Europa, aun a riesgo de que ello pudiese debilitar los lazos que se habían forjado con Estados Unidos. A fin de evitar un posible auge de sentimiento antiamericano, el informe de Hochstetter recomendaba que se pospusiese la renovación del acuerdo sobre las bases hasta después de la muerte de Franco y que al negociarlo, las autoridades estadounidenses se mostrasen razonablemente generosas²⁹.

A pesar de los esfuerzos del secretario de Estado por imponer su autoridad, la actitud de la administración Ford hacia los sectores de la sociedad española menos afines al régimen seguiría siendo una fuente intermitente de conflictos. A mediados de diciembre de 1974, un secretario de Estado adjunto de su Departamento –James G. Lowenstein, que se encontraba en España para informar al Gobierno de una reciente cumbre de la OTAN– se reunió con cuatro representantes de la oposición moderada, hecho que el *Washington Post* interpretó como un cambio «radical» en la actitud de Estados Unidos hacia la «disidencia». Aunque el Gobierno español no protestó formalmente por ello, el portavoz del Departamento de Estado recibió instrucciones de negar que el encuentro representase un cambio de política y de explicar que era habitual que los diplomáticos norteamericanos se mantuviesen en contacto con «sectores representativos de la opinión pública» de los países que visitaban³⁰.

29. Leo. D. Hochstetter, «Public Member's Report on Spain», 3/12/1974, Box 91, Robert Hartmann Files, Gerald R. Ford Library.

30. Miguel Acoca, «US Shifts on Spain, Talks to Dissidents», *The Washington Post*, 20/12/1974. Briefing Memorandum, «Press Report of US Contacts with Spanish Opposition», from Arthur A. Hartman to the Secretary, Department of State, 20/12/74. White House Central Files Subject File. CO 139: Spain. Boxes 46-47. Gerald R. Ford Library. Samuel D. Eaton, *The forces of*

La renovación del convenio de 1970 se complica

A principios de 1975, la administración Ford creía tener motivos para sentirse razonablemente optimista ante la evolución de las negociaciones con España. En un informe elaborado por Kissinger para el presidente en enero, en el que se resumía el resultado de las dos primeras rondas, celebradas en noviembre y diciembre de 1974, el secretario de Estado vaticinaba que las negociaciones «seguramente avanzarán con lentitud y parsimonia», ya que los españoles querrían dar la impresión de haber actuado con firmeza y de no haber cedido precipitadamente a las presiones de Washington. A pesar de ello, cabía esperar que «al final concluirán satisfactoriamente para Estados Unidos», dando lugar a una renovación del Convenio de Amistad y Cooperación de 1970, o a uno nuevo que fuese «básicamente igual»³¹.

Sin embargo, a lo largo del invierno se produjo un notable endurecimiento de la postura española, actitud que cogió por sorpresa a los norteamericanos. Como vimos, al frente de la delegación española se encontraba el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Rovira, que contaba con una larga experiencia negociadora, mientras el equipo militar trabajaba a las órdenes del general Manuel Gutiérrez Mellado. Los norteamericanos pronto constataron que Madrid rechazaba la mera renovación del acuerdo existente y exigía uno totalmente nuevo, a ser posible con rango de tratado, que incluyese una garantía de seguridad formal más explícita que la contenida en la declaración conjunta de julio de 1974. Además, se pretendía pasar de un mero acuerdo regulando el acceso norteamericano a las bases españolas a otro mucho más ambicioso (y menos asimétrico), que permitiese el desarrollo futuro de planes defensivos y estructuras de mando conjuntos. La parte española también buscaba una reducción significativa de

freedom in Spain. A personal account, Stanford, Hoover Institution Press, 1981, pp. 26-27.

31. Memorandum for the President, «Renegotiation of Bases Agreement with Spain», 10/1/1975. White House Central Files Subject File. CO 139: Spain. Boxes 46-47. Gerald R. Ford Library. Al iniciarse las negociaciones, el ex ministro Fernando Castiella había publicado un duro artículo (*La Vanguardia*, 5/11/1974) exigiendo la firma de un tratado que superase las limitaciones del acuerdo de 1970, que tuvo un gran impacto en España y que fue leído con mucho interés en Washington.

la presencia militar estadounidense, referida sobre todo a los submarinos nucleares estacionados en Rota. Posteriormente, al comprobar que Washington no estaba dispuesto a ofrecer una garantía de seguridad, los negociadores españoles optarían por exigir que la futura relación bilateral se enmarcase en el contexto de la Alianza Atlántica, de la que se pretendía un reconocimiento explícito de la importancia de la aportación que España venía realizando a la defensa de Occidente a través de sus bases, sin contrapartida alguna por parte europea³².

Estas pretensiones españolas planteaban dificultades nada desdeñables a la administración Ford. Por un lado, la firma de un tratado requeriría necesariamente la aprobación del Senado, de mayoría democrata, que podría aprovechar la ocasión para cuestionar la conveniencia de mantener una relación tan estrecha con un régimen dictatorial como el de Franco. Dado el clima político norteamericano del momento, incluso cabía temer que la mera renovación de un acuerdo ejecutivo como el de 1970, que no requería dicha aprobación, pudiese suscitar el malestar del Legislativo y muy especialmente, del influyente Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Y si bien el senador Fulbright –que, como ya vimos, se había mostrado partidario de un tratado al firmarse el acuerdo de 1970– abandonó en enero de 1975 la presidencia del comité, que había ocupado ininterrumpidamente desde 1959, su sucesor, el demócrata sureño Sparkman, no tardaría en declararse contrario a la mera renovación de un acuerdo ejecutivo³³.

Por otro lado, la reciente aprobación de normas mucho más estrictas relacionadas con la ayuda exterior que las que estaban en vigor en 1970 también podía complicarle las cosas al Ejecutivo estadounidense. Ésa fue sin duda la intención del senador demócrata Alan Cranston, entre otros, que suscitó esta cuestión con el Departamento de Estado en enero de 1975. Según la sección 502B del *Foreign Assistance Act* de 1974, la concesión de ayuda económica o militar a un Gobierno que hubiese violado reiteradamente los derechos humanos reconocidos internacionalmente obligaba al presidente a explicar al Congreso las «circunstancias extraordinarias» que justificaban dicho apoyo. La entrada en vigor de esta ley obligó al Departamento de Estado a diri-

32. Ver Daniel Druckman, «Stages, Turning Points and Crises in the 1975-1976 Negotiations», en John W. McDonald y Diane B. Bendahmane, *US Bases Overseas*, op. cit., pp. 29-39.

33. *The New York Times*, 17/6/1974.

girse a sus embajadas en los países potencialmente afectados, entre ellos España, en enero de 1975, solicitándoles información detallada al respecto. Tras analizar la información aportada, así como las denuncias realizadas por Amnistía Internacional y la Comisión Internacional de Juristas, en marzo de 1975 el Departamento circuló un documento en el que se concluía que, si bien la embajada no compartía plenamente la valoración de estas instituciones, sobre todo en lo referido al recurso sistemático a la tortura en las cárceles españolas, el Congreso tendría motivos para exigirle al Ejecutivo las justificaciones contempladas en la ley antes mencionada. De ser así, el Departamento se mostraba partidario de argumentar que la ayuda debía mantenerse para garantizar el acceso a unas bases militares de gran importancia estratégica y de recordar al Congreso que parte de esta ayuda tenía fines culturales y científicos, que estaba contribuyendo «al desarrollo de una sociedad más abierta» y que en todo caso la situación española había mejorado considerablemente desde 1953 y seguiría haciéndolo en el futuro³⁴.

La información aportada al respecto por el embajador Stabler, cuyo informe final no estuvo listo hasta mediados de mayo, contenía reflexiones de gran interés³⁵. Entre las acciones realizadas por la embajada que supuestamente contribuían a promover los derechos humanos y la democracia, se citaban en primer lugar los viajes de destacadas figuras de la vida política y económica española a Estados Unidos, así como los programas desarrollados por la agregaduría laboral y el *United States Information Service* (USIS) para dar a conocer las libertades sindicales tal y como se practicaban en su país. También se apuntaba que, en cumplimiento del *Foreign Assistance Act* de 1973, que ya obligaba a los países receptores de ayuda económica norteamericana a cumplir ciertos requisitos mínimos en el ámbito de los derechos humanos, en 1974-1975 la embajada había transmitido al ministro de la Gobernación la preocupación que existía en el Congreso estadounidense ante las frecuentes acusaciones de tortura y malos tratos vertidas contra las autoridades españolas por diversos organismos internacionales. Asimismo, Stabler quiso subra-

34. Department of State, «Human Rights in Spain», 13/3/1975. Documents from the National Security Adviser. Box 6. Gerald R. Ford Library.

35. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Subject: Human Rights in Spain», 12/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93396&dt=2476&dl=1345>.

yar el apoyo prestado a los ciudadanos norteamericanos –generalmente abogados y sindicalistas– que viajaban a España para interesarse por estos asuntos, como había sucedido con ocasión del famoso «juicio 1.001» contra los dirigentes de CCOO (los llamados «diez de Carabanchel»), celebrado en diciembre de 1973 y de nuevo en febrero de 1975, para asistir a la vista del Tribunal Supremo que redujo muy considerablemente las penas impuestas inicialmente³⁶.

Consciente de la relativa modestia de lo realizado hasta entonces, Stabler dedicaba buena parte de su informe a lo que debía acometerse en el futuro. Ante todo, el embajador era partidario de fomentar la relación entre las sociedades civiles de ambos países, a través de un mayor contacto entre sindicatos, universidades, colegios de abogados y de periodistas, así como de organizaciones dedicadas a los derechos humanos. También recomendaba que se realizaran gestiones diplomáticas informales para protestar contra decisiones gubernamentales especialmente graves en contravención de la libertad de expresión y asociación, sobre todo si los perjudicados tenían vínculos con Estados Unidos. Stabler reconocía que las autoridades norteamericanas no solían emitir protestas oficiales ni realizar declaraciones públicas ante las violaciones de derechos humanos ocurridas en España, por entender que las gestiones informales podían resultar más eficaces, además de tener un coste menor para las relaciones bilaterales. Sin embargo, en caso de violaciones especialmente graves, recomendaba la posibilidad de efectuar protestas conjuntas con otros estados influyentes en España, como Alemania o Francia y en menor medida, el Reino Unido y Canadá, aunque no era partidario de asociarse con instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o Amnistía Internacional. En suma, Stabler reconocía explícitamente el dilema que planteaba el deseo de favorecer los derechos humanos y la democracia sin poner en peligro el acceso continuado a las bases militares, a pesar de lo cual creía conveniente que la primera de estas preocupaciones tuviese una mayor visibilidad, «no solamente por su posible impacto sobre el Gobierno español, sino por el que pueda tener sobre los sectores más

36. A principios de 1975, el organismo estadounidense creado en solidaridad con «los diez de Carabanchel» pasó a denominarse «US Committee for a Democratic Spain». Entre sus fundadores se encontraban el ex fiscal general Ramsey Clark, el escritor Arthur Miller, la congresista Bella Abzug y los sindicalistas Leonard Woodcock y César Chavez.

liberales de la sociedad, que jugarán un papel mas importante tras la muerte de Franco».

Al margen de las dificultades políticas internas antes citadas, la postura negociadora española también planteaba importantes retos externos a la diplomacia estadounidense. Aunque sin explicitar cómo podría plasmarse en la práctica, Madrid pretendía que la administración Ford obligase a sus socios de la OTAN a reconocer que la presencia militar estadounidense en las bases españolas representaba una contribución indirecta a las tareas y objetivos de la Alianza. En febrero de 1975, Kissinger había constatado de primera mano la preocupación del secretario general de la OTAN, el holandés Joseph Luns, por la situación política española y por la debilidad del flanco sur de la Alianza³⁷. Aprovechando esta circunstancia, en abril el Departamento de Estado pidió a sus embajadores acreditados ante los gobiernos de los estados miembros de la OTAN que les trasladasen su deseo de explorar la posibilidad de fortalecer la relación con España de cara a su eventual adhesión. Este interés de Estados Unidos se justificó tanto en función del efecto «moderador y estabilizador» que tendría la relación con la Alianza sobre la futura evolución política española, como de su deseo de concluir satisfactoriamente las negociaciones en curso sobre las bases. En el caso de Bonn y Londres, Washington también pidió a sus embajadores que exploraran la posibilidad de fortalecer la colaboración militar bilateral con Madrid, así como las iniciativas que permitiesen a la Alianza forjar nuevos vínculos informales con España³⁸.

El Departamento de Estado informó a la Casa Blanca poco después que la respuesta a estas consultas había sido «generalmente decepcionante»³⁹. Salvo Turquía, Francia y Alemania, todos los gobiernos interpelados manifestaron que un acercamiento público de la OTAN a la España de Franco conllevaría costes políticos inaceptables, que en el caso de Bélgica, por ejemplo, podrían incluir manifestaciones

37. Memorandum of Conversation with NATO Secretary General Joseph Luns, 24/2/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552964.pdf>.

38. Telegrama del Departamento de Estado a todas las capitales de la OTAN, «Spain and NATO», 22/4/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=90595&dt=2476&dl=1345>.

39. Memorandum for Lieutenant General Brent Scowcroft, «Spain and NATO: results of recent US demarches», 2/5/1975. Sp. Def-4. Box 15. RG 59. NARA.

en las calles e incluso la caída del Gobierno. El Ministerio de Asuntos Exteriores belga temía además que si la OTAN establecía relaciones con España mientras viviese Franco, a su muerte se produciría una fuerte reacción contra la Alianza en España, por lo que la propuesta norteamericana resultaba claramente contraproducente. Los daneses, por su parte, advirtieron que si esta cuestión se incluía en el orden del día de una cumbre de la OTAN, su Gobierno se vería obligado a manifestar su rechazo públicamente. Las respuestas alemana y francesa resultaron algo más acomodaticias, pero no así la británica. El ministro de Asuntos Exteriores alemán, el liberal Hans-Dietrich Genscher, que ya se había manifestado partidario de mejorar las relaciones entre España y la OTAN durante su visita a Madrid en abril de 1975, se mostró receptivo, como también lo estuvo su homólogo francés, Jean Sauvagnargues. En cambio, su colega británico, James Callaghan, advirtió a los norteamericanos que el partido laborista no toleraría ningún tipo de gesto hacia España por parte de la Alianza, descartando explícitamente la posible celebración de maniobras navales conjuntas⁴⁰. El secretario del Foreign Office se mostró algo más flexible en una reunión privada con Kissinger a principios de mayo, en la que propuso que los embajadores de Estados Unidos y del Reino Unido en Madrid fuesen elaborando una posición común ante la situación española, pero reiteró su opinión de que se debía esperar a la muerte de Franco antes de tomar iniciativas de cierta envergadura⁴¹.

Coincidiendo en el tiempo con estas consultas, en la quinta ronda negociadora, celebrada en Madrid a principios de abril, la parte española planteó que, de no lograrse algún tipo de reconocimiento por parte de la OTAN que pudiese plasmarse en el acuerdo bilateral, se exigiría a Washington que se abstuviese de utilizar las bases españolas en misiones o tareas relacionadas con la Alianza. Ello hubiese supuesto la casi total retirada de efectivos norteamericanos de la base aérea de Torrejón, incluidos los controvertidos aviones cisterna, así como de los

40. «Mr. Callaghan to Sir N. Henderson (Bonn)», 30/4/1975. Doc. 124. *Documents on British Policy Overseas. Series III, Volume V. The Southern Flank in Crisis, 1973-1976*, pp. 437-439.

41. «Conversation with Secretary Kissinger and UK Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs James Callaghan», 8/5/1975. Department of State Records. Records of Joseph Sisco. 1951-1976. Box 19. JJS Memo Chrons 1975. RG 59. NARA.

submarinos nucleares de Rota y la imposibilidad de que los aviones de la Fuerza Aérea norteamericana destinados en el Reino Unido y Alemania utilizaran el polígono de tiro de las Bardenas Reales, uno de los más importantes de Europa. Por su parte, McCloskey, en conversación mantenida con Cortina el 5 de abril, recordó a la parte española que, si bien comprendían su deseo de vincular su relación con Estados Unidos a la defensa de Occidente, difícilmente podría llegarse a un acuerdo entre España y la OTAN antes de que expirase el acuerdo bilateral en septiembre de ese mismo año⁴².

Las dificultades de ambas partes para superar este *impasse* se manifestaron con toda crudeza en la reunión mantenida el 23 de mayo de 1975 en Torrejón entre Kissinger y Cortina⁴³. Éste subrayó una vez más que, dada la creciente sensibilidad de la opinión pública española, resultaba imprescindible que la OTAN reconociese la contribución de España a la defensa de Occidente, lo cual podría recogerse en el acuerdo mediante la creación de algún tipo de vínculo entre el sistema defensivo hispano-norteamericano y la Alianza. En sus esfuerzos por hacer comprender su postura a Kissinger, Cortina incluso le hizo un pequeño croquis que, como comentaría más adelante el secretario con cierta sorna, tuvo ocupadas a las mejores mentes del Departamento de Estado durante varios días. Evidentemente, la dificultad principal radicaba en que Washington difícilmente podía insertar en la relación bilateral un vínculo formal con la OTAN, dadas las reticencias planteadas por buena parte de sus aliados. Por otro lado, a Estados Unidos no siempre le

42. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «McCloskey and Stabler call on Foreign Minister Cortina», 5/4/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=65847&dt=2476&dl=1345>.

43. Algunos años después, su sucesor retrató a Cortina en los siguientes términos: «Es hombre inteligente y trabajador. Tiene acaso la deformación verbal del profesor y del jurista [...] la vida real, con sus pasiones, sus intereses, sus ideologías, no le interesa demasiado. Tiene una tendencia a la evasión de ese mundo para refugiarse en el terreno mejor conocido por él de los acuerdos y de los convenios. Es hombre delgado, asténico, probablemente enfermo del estómago, y se le ve consumido por el pensamiento. Hace yoga, come poco y no creo que beba ni fume. No le importa la imagen pública, ni la vida social. Me explico que Henry Kissinger, con su obesidad pícnica y germánica de *bon vivant*, choque con este hombre al que considerará salido de un lienzo del Greco, a pesar de su oriundez catalana». José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977, pp. 14-15 y 18-20.

resultaba posible distinguir claramente entre aquellas tareas y misiones que realizaba en España en función de sus propios intereses defensivos y aquellos que efectuaba en cumplimiento de sus responsabilidades para con la Alianza⁴⁴. A raíz de esta reunión, Kissinger informó a Ford con su franqueza habitual que la postura de Cortina era «disparatada»⁴⁵. A pesar de ello y vista la intransigencia de Madrid, el 26 de mayo McCloskey elevó una petición al secretario de Estado para que le permitiese apartarse de las directrices establecidas en el NSDM 268, mencionadas anteriormente. Más concretamente, el negociador estadounidense deseaba ofrecer a la parte española un acuerdo nuevo, en lugar de una mera extensión del firmado en 1970; la creación de órganos defensivos compartidos, que permitiesen un cierto nivel de planificación militar conjunta; el posible cierre o reorganización de las bases existentes; y una oferta económica sustancial para los próximos cinco años⁴⁶. Poco después, Stabler observaría premonitoriamente que, visto el estado físico de Franco, quizás fuese preferible prolongar las negociaciones al máximo, prorrogando el acuerdo existente durante unos meses y esperar a que muriese el dictador para poder firmar luego uno que pudiese adaptarse a las circunstancias de la España postfranquista⁴⁷.

44. El máximo responsable de la negociación por parte española, Rovira, reconoció ante al embajador estadounidense que no era muy realista pretender que Washington intentara siquiera hacer esa distinción. Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, «US-Spanish Negotiations: Conversation with Undersecretary Rovira», 21/4/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=67664&dt=2476&dl=1345>.

45. Memorandum of Conversation, 26/5/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553086.pdf>. Kissinger le comentaría a Genscher que Cortina, posiblemente por el hecho de ser jurista, era un tipo complicado y de difícil comprensión: «Siempre está intentando demostrarme su brillantez, lo que suele traducirse en cierta falta de claridad». Memorandum of Conversation, «Secretary's Tour d'Horizon with FRG Foreign Minister Genscher». Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 5. Germany 1975. RG 59. NARA.

46. Memorandum for General Scowcroft, «US-Spain Base Negotiations», 26/5/1975. National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain. Box 12. Gerald R. Ford Library.

47. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, 26/5/1975. National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain-State Department Telegrams. Box 12. Gerald R. Ford Library.

El amigo americano ¿al rescate? Ford y Kissinger en la OTAN y en Madrid

A diferencia de su embajador en España, Kissinger deseaba cerrar un acuerdo con Madrid cuanto antes. Ello le llevó a convencer al presidente Ford de la necesidad de interceder por España ante el Consejo Atlántico previsto en Bruselas a finales de mayo de 1975, para que la OTAN tomara conciencia de la importancia de la contribución española a la defensa colectiva de Occidente. A continuación, el presidente visitaría Madrid para transmitirles a sus anfitriones el resultado de sus gestiones, dejando constancia de paso de la importancia que Washington atribuía a la relación con España.

Como cabía suponer, ninguna de estas iniciativas fue bien acogida en las cancillerías europeas, ni siquiera en las más afines. A mediados de mayo, Ford y Kissinger tuvieron una entrevista especialmente reveladora con el flamante primer ministro holandés, el socialista Johannes den Uyl, que les manifestó sin rodeos que el apoyo estadounidense a regímenes dictatoriales como el de Franco minaba la credibilidad de la OTAN en sociedades como la suya y podía incluso alimentar actitudes antiamericanas entre la juventud europea. A su modo de ver, tanto en Portugal como en España, los aliados debían apoyar con decisión a las fuerzas políticas moderadas y muy especialmente a sus respectivos partidos socialistas, entre otros motivos porque en el caso español existía «una fuerte tradición política contraria al comunismo»⁴⁸. Poco después, el canciller alemán Helmut Schmidt le diría a Kissinger sin rodeos que «no me gusta vuestra visita a España», porque «las cosas están cambiando allí y deberíais controlarlas teniendo buenas relaciones con las fuerzas emergentes». Aunque era sin duda importante evitar una repetición de la experiencia portuguesa, Estados Unidos debía ser consciente de «la inestabilidad de España», por lo que «no debería limitar sus relaciones a la claqué franquista». En suma, Washington debía procurar «ayudar a los moderados» en la Península Ibérica y en la práctica eso signifi-

48. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, Londres, Phoenix Press, 1999, pp. 632-633. Memorandum of Conversation, «President's meeting with Johannes den Uyl, Prime Minister of the Netherlands», 14/5/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553075.pdf>.

caba acercarse a Costa Gomes, «y no a Franco, que es un cadáver viviente»⁴⁹.

Schmidt volvió a la carga unos días después en presencia de Ford y Kissinger en Bruselas, advirtiéndoles de que, en relación con España, Estados Unidos no debía pedirle a sus aliados más de lo que podían dar. Ante todo, al canciller alemán le preocupaba la imagen del presidente norteamericano en Europa: entendía que Washington tuviese que relacionarse con el régimen español, pero no debía darle a los holandeses, daneses y demás la impresión de que se estaba abrazando a él. En su opinión, era evidente «que la era de Franco está tocando a su fin», pero no estaba tan claro que habría «una transición ordenada». Sin embargo, Schmidt confiaba en que Don Juan Carlos pudiese contribuir a ella y no creía probable que Arias Navarro permaneciese mucho tiempo en el poder tras la muerte del dictador, dada su proximidad a los sectores más duros del régimen. Por todo ello, creía importante «trasladarle a las fuerzas democráticas la idea de que las ayudaremos y que no les daremos una bofetada en la cara cuando Franco se marche». Ford, por su parte, intentó hacerle ver que Estados Unidos se encontraba en plena renegociación del convenio bilateral y que la pérdida de las bases militares supondría un duro golpe para la OTAN y no solamente para Washington. A esto, Schmidt replicó que Estados Unidos necesitaba «no solo el consentimiento de los gobernantes actuales, sino de los que vendrán después», a lo que Kissinger respondió que «las dos cosas no son mutuamente excluyentes», añadiendo a continuación –aunque sin mucha convicción– que Stabler también estaba en contacto con la oposición⁵⁰.

La mayoría de las entrevistas que Ford y Kissinger celebraron en Bruselas con ocasión del Consejo Atlántico no hicieron sino confirmar sus peores temores sobre el futuro político de la Península Ibérica

49. Memorandum of Conversation, «Secretary's meeting with Helmut Schmidt, Chancellor, FRG and Hans-Dietrich Genscher, Vice Chancellor, FRG», Chancellor's Bungalow, Bonn, 21/5/1975. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 5. Germany 1975. RG 59. NARA.

50. Memorandum of Conversation, «President's meeting with German Chancellor Helmut Schmidt», 29/5/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553091.pdf>. Helmut Schmidt, *Men and Powers. A political retrospective*, Londres, Jonathan Cape, 1990, pp. 167-168.

y ello a pesar de que, como vimos, las elecciones portuguesas de abril de 1975 habían confirmado la moderación del electorado luso. Aunque aprovecharon su presencia en Bruselas para ver al primer ministro portugués, Gonçalves, que les aseguró que su país no sería un caballo de Troya comunista en el seno de la OTAN, no se quedaron muy convencidos⁵¹. En relación con España, la mayoría de los dirigentes europeos opinaba que, excluyéndola de la Alianza, se favorecería un cambio de régimen, mientras que en el caso de Portugal insistían en que era mejor que permaneciese en ella para impulsar su evolución democrática. Kissinger era de la opinión contraria en ambos casos y como le advirtió al ministro irlandés de Asuntos Exteriores, Garret Fitzgerald, temía que se estuviese aplicando a España la política que podía funcionar en Portugal y viceversa⁵². Como se lamentaría amargamente ante el primer ministro de Luxemburgo, el secretario de Estado no comprendía cómo los europeos podían pensar que abrazándose a Portugal fortalecerían a los moderados y que rechazando a España debilitarían a los intransigentes. Thorn intentó hacerle ver que esta postura era atribuible sobre todo al recuerdo que todavía suscitaba la guerra civil en muchos países de Europa y el propio Ford tuvo que reconocer que «en Estados Unidos también hay sectores importantes a los que no les gusta Franco». En un arrebato de sinceridad, el presidente también reveló que «tenemos que mostrar que apreciamos el papel que desempeña España para poder seguir usando sus instalaciones militares», pero en todo caso el régimen franquista ya no duraría mucho y no podía descartarse una evolución gradual hacia la democracia. Al igual que Kissinger, que adoptó un aire profesoral para afirmar una vez más que a lo largo de su historia España había oscilado «entre la anarquía y la autocracia», el luxemburgués no era muy optimista sobre la posibilidad de que los españoles fuesen capaces de convivir pacíficamente, como demostraba el hecho de que hubiese siete partidos políticos que competían por ser reconocidos por la Internacional Liberal a la que él también pertenecía. De todos los interlocutores europeos con los

51. Memorandum of Conversation, «President's meeting with the Portuguese», 29/5/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553095.pdf>.

52. Memorandum of Conversation, «Discussion with Irish Foreign Minister Fitzgerald», 27/5/1975, NARA, RG 59. Department of State Records. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 13. Gerald R. Ford Library.

que hablaron Ford y Kissinger en Bruselas, solo Giscard d'Estaing compartía parcialmente la postura de la administración norteamericana; en relación con el Gobierno portugués, su opinión –escasamente constructiva, por otra parte– era que «no debemos excluirles, pero tampoco deberíamos ayudarles» y en lo que a España se refiere, se limitó a manifestar que el de Franco era «un régimen envejecido incapaz de adaptarse» y que en todo caso «es un país orgulloso y los demás no podemos ayudarle», por lo que le resultaba muy difícil mostrarse optimista al respecto⁵³.

La preparación del viaje de Ford a Madrid obligó a Kissinger a pasar revista a la postura de la administración norteamericana hacia España una vez más. Como afirmaba el informe redactado a tal efecto para el presidente, el Departamento de Estado era consciente de que «la juventud española está cada vez menos dispuesta a aceptar los aspectos más represivos del régimen autoritario franquista» y vaticinaba que «muchos observadores dentro y fuera de España verán su visita como [...] un esfuerzo por apuntalar a Franco y su sistema». A pesar de ello, Kissinger creía necesario el viaje por la importancia que tenía la renovación del acuerdo para la utilización de unas bases esenciales para mantener la presencia norteamericana en el resto de Europa y el Mediterráneo. No obstante, era consciente de que muchos españoles opinaban que la presencia norteamericana en las bases españolas «es más importante para EE.UU. que para España» y que algunos la percibían como «un símbolo embarazoso» del apoyo de Washington a la dictadura, en vista de lo cual recomendaba «fortalecer nuestros lazos con los líderes actuales, sobre todo en relación con la cooperación en defensa, pero evitando una excesiva identificación con Franco»⁵⁴.

Mirando al futuro, el texto afirmaba que «las perspectivas para la sucesión a Franco son razonablemente buenas a corto plazo, pero más inciertas a la larga». Don Juan Carlos y Arias Navarro segura-

53. Memorandum of Conversation, «President's meeting with Prime Minister Gaston Thorn of Luxembourg», 29/5/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553094.pdf>. Memorandum of Conversation, «President's meeting with Valéry Giscard d'Estaing, President of France», 29/5/1975, en: <http://www.ford.utexas.edu/library/document/memcons/1553090.pdf>.

54. «President Ford's visit to Madrid May 31-June 1 1975», from the Secretary of State to the President, Briefing Books, 1958-1976, E.5037, Box 217. RG 59. NARA.

mente gozarían «de una aceptación bastante amplia al principio, aunque no tendrán mucho apoyo activo [...] a largo plazo, el éxito de los dirigentes postfranquistas dependerá de su habilidad para trazar un curso intermedio entre las presiones a favor del cambio y la insistencia derechista por preservar el statu quo». La «fragmentada oposición clandestina», incluido el PCE, «seguramente no podrá forzar un cambio de gobierno por su cuenta, pero intentará aprovecharse de los problemas a medida que vayan surgiendo». Esta visión globalmente optimista del futuro descansaba en su percepción del papel disuasorio de los militares, «que parecen estar unidos y dispuestos a aceptar cambios políticos y que quieren mantenerse al margen de la política», pero también se observaba que las Fuerzas Armadas seguramente estarían dispuestas a intervenir «si apareciera una amenaza seria al orden público o si la extrema izquierda estuviese a punto de hacerse con el poder». En suma, dado que «las probabilidades de un estallido radical en la vida política española durante el crepúsculo del régimen y la etapa sucesoria son escasas», a Kissinger no le preocupaban en exceso las consecuencias de la muerte del dictador para los intereses norteamericanos, si bien reconocía que en el futuro los gobiernos españoles serían «mucho más sensibles a la presión popular» que en el pasado y que «hay sectores de la opinión pública española –no todos izquierdistas– partidarios de una menor dependencia de Estados Unidos en la defensa y otras áreas».

Aunque contrario a la visita de Ford a España, Stabler pensó que podría servir al menos para mejorar la imagen de su país si se tenía un gesto con la oposición moderada, que no tardaría en expresar su rechazo a la misma⁵⁵. En abril, pocas semanas después de su llegada a Madrid, el embajador había insistido ante el vicepresidente del Gobierno, Antonio Carro, que para estar bien informado sobre la evolución política española era importante que pudiese reunirse libre-

55. El 20 de mayo, Raúl Morodo se reunió con un funcionario de la embajada para trasladarle un documento de la Junta Democrática exigiendo que se cancelara la visita de Ford a España. Según la Junta, ésta «contribuiría a prolongar la existencia de un régimen dictatorial que ya no puede sostenerse por sí mismo y dificultaría las buenas relaciones que son deseables entre Estados Unidos y el futuro Estado democrático español». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Junta Democrática petition to Ambassador», 20/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=89311&dt=2476&dl=1345>.

mente con los representantes de todos los grupos políticos, salvo aquellos que actuaban en la clandestinidad⁵⁶. Por su parte, en su informe al presidente, Kissinger había argumentado que «deberíamos manifestar nuestro deseo de mantener las actuales relaciones de cooperación con los dirigentes postfranquistas, a fin de desarrollar un amplio consenso sobre el valor de las relaciones hispano-estadounidenses que incluya a dirigentes dentro y fuera del Gobierno». De ahí que accediera a los planes del embajador para que Ford se reuniera con una veintena de «creadores de opinión» independientes, lo cual demostraría que el presidente «no está sosteniendo a Franco». Como el propio Kissinger explicaría a Ford, en circunstancias normales se habría opuesto a la sugerencia de Stabler, pero en esta ocasión le pareció razonable porque a Franco ya no podía quedarle ni un año de vida. Cuando el presidente –que se mostró muy partidario de la reunión– expresó su sorpresa por el hecho de que existiese una oposición tolerada en España, Kissinger le aclaró que en realidad el régimen «no es muy represor»⁵⁷.

Aprovechando la ausencia de Cortina, que se encontraba en París, Stabler visitó al presidente del Gobierno español el 27 de mayo para transmitirle su propuesta. Arias Navarro le respondió irritado que le extrañaba mucho que Ford pudiese reunirse con estas personas cuando la falta de tiempo había permitido programar un solo encuentro del ilustre visitante con Franco, añadiendo que, en todo caso y como sin duda habría informado a Washington, España no era una dictadura, sino un país donde existía la libertad de expresión, por lo que el presidente podía hacer lo que estimara oportuno. A pesar de reconocer que era su deber tener siempre en cuenta la avanzada edad de Franco, el presidente español aprovechó para comentar que el escaso tiempo previsto para la reunión con él parecía sugerir que Washington no atribuía gran importancia a la visita, ante lo cual los norteamericanos accedieron a un segundo encuentro, muy breve, para que Ford pudiese despedirse de su anfitrión. En el telegrama que envió a Kissinger tras esta incómoda conversación, Stabler se mostró partidario de seguir adelan-

56. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Internal political developments and Embassy contacts with opposition», 23/4/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=66759&dt=2476&dl=1345>.

57. Memorandum of Conversation, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/153084.pdf>.

te con el encuentro con los «creadores de opinión», ya que sería la primera en celebrarse con un jefe de Estado visitante y Estados Unidos «ganaría bastantes puntos de cara al futuro». Además, «si nuestra relación de defensa con España es tan frágil que naufraga por una cosa así, entonces es una planta realmente endeble»⁵⁸. Sin embargo, en una breve entrevista con Kissinger celebrada en París al día siguiente, Cortina, siguiendo instrucciones de Arias Navarro, le hizo ver en tono amenazante que una reunión de este tipo sería «muy negativa» para las negociaciones en curso, ante lo cual el secretario de Estado prefirió no insistir⁵⁹. Esta decisión disgustó profundamente al embajador, que años después se reafirmaría públicamente en la idea de que Arias Navarro podría haber cedido ante una toma de postura más firme, lo cual «habría supuesto un gesto –aunque pequeño– en el sentido de que sí teníamos una opinión sobre las relaciones con la oposición». Según Stabler, incluso habría valido la pena sugerirle al presidente español que si la reunión no era posible, quizás fuese mejor suspender la visita. El hecho de que, unas semanas antes de la visita de Ford, el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Genscher, se hubiese reunido con varios dirigentes de la oposición moderada durante su visita a Madrid, explica en alguna medida la frustración de Stabler⁶⁰.

En cumplimiento del guión elaborado por Kissinger, Ford utilizó su intervención ante los jefes de Gobierno de los países miembros de la OTAN el 29 de mayo de 1975 para recordarles la aportación que España venía realizando a la defensa de Occidente mediante la cesión

58. El propio embajador reconocía que la lista de «creadores de opinión» solo incluía a un par de dirigentes de la oposición, alguno de los cuales –Ruiz Giménez– era ex ministro de Franco. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Memorandum from Stabler to Secretary», 27/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=87473&dt=2476&dl=1345>.

59. Discussion with Pedro Cortina, 28/5/1975. Department of State Records. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 13. RG 59. NARA. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Cancellation of plan for President's talk with leaders», 28/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93311&dt=2476&dl=1345>.

60. Wells Stabler, «The view from the US Embassy», en Hans Binnendijk, (ed.), *Authoritarian regimes in Transition*, Washington DC, Center for the Study of Foreign Affairs, 1987, p. 195 y entrevista de Wells Stabler con Charles Stuart Kennedy, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

de sus bases a las Fuerzas Armadas estadounidenses, en vista de la cual había llegado el momento de pensar en fórmulas que les permitiesen estrechar lazos con Madrid. En sus respuestas, los representantes de los estados miembros de la Alianza se mostraron dispuestos a estudiar la adhesión de España cuando cumplierse los requisitos democráticos contenidos en la declaración de Ottawa de julio de 1975, pero también sumamente reacios a fortalecer su relación con España mientras perdurase la dictadura de Franco. Como cabía esperar, los primeros ministros del Reino Unido (Harold Wilson), Dinamarca (Anker Jorgensen), Noruega (Trugve Martin Batelli) y Holanda (Den Uyl), todos ellos socialistas, se mostraron especialmente exigentes en este sentido. Este último incluso llegó a replicarle a Ford que cualquier beneficio militar que pudiese reportar un gesto hacia el régimen español sería contrarrestado por la pérdida de credibilidad que la OTAN sufriría por ello. Recogiendo el sentir mayoritario de los aliados, en sus conclusiones el secretario general de la OTAN, Luns, afirmó que si bien se reconocía unánimemente la utilidad de la aportación española a la defensa occidental, existía también el sentimiento generalizado de que no debían establecerse lazos más estrechos con España hasta que no se produjera una verdadera evolución democrática⁶¹. A pesar de esta contundente derrota, el presidente y su secretario de Estado abandonaron la sede de la OTAN sin manifestar intención alguna de replantearse su política hacia la Península Ibérica⁶².

El matrimonio Ford y Kissinger aterrizaron en Madrid proceden-

61. El hecho de que tanto Kissinger como Ford citasen en sus memorias el párrafo del discurso del presidente en Bruselas referido a España da una idea de la importancia otorgada a la iniciativa. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, op. cit., pp. 632-633 y Gerald R. Ford, *A time to heal. The autobiography of Gerald R. Ford*, Londres, W. H. Allen, 1979, p. 285 y pp. 288-289. Ver el resumen norteamericano de la reunión en el Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «NATO Summit: May 30 Restricted Session», 31/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93014&dt=2476&cdl=1345>.

62. Para el editorialista del *New York Times*, la política de Ford y Kissinger hacia la Península Ibérica y la OTAN era «tan insensible como contraproducente». *The New York Times*, 28/5/1975. Poco después, Sonnenfeldt reconocería ante el Secretario del Foreign Office, Roy Hattersley, que la dictadura izquierdista que se estaba desarrollando en Portugal era menos compatible con la OTAN de lo que había sido la dictadura de derechas de Salazar. *Documents on British Policy Overseas. Series III, Volume V. The Southern Flank in Crisis, 1973-1976*, p. 449.

tes de Bruselas el 31 de mayo de 1975 por la mañana⁶³. Las conversaciones que mantuvieron con Franco y Arias Navarro, a las que ninguno de ellos dedicaría mención alguna en sus memorias, no tuvieron una gran trascendencia, a pesar de que Kissinger afirmaría posteriormente que había encontrado al mandatario español en mejor estado físico que durante la visita de Nixon en 1970. Como revelan las memorias (todavía inéditas) de Antonio de Oyarzábal, el diplomático español que actuó de intérprete de Ford, dada su avanzada edad y peculiar manera de ser, el trato directo con el dictador no resultaba nada sencillo. Sentados los tres en el Rolls Royce que les conducía desde Barajas a la Plaza de la Cibeles, donde el alcalde de Madrid le haría entrega de las llaves de la ciudad, la voz de Ford rompió el embarazoso silencio inicial «con un leve comentario sobre el buen tiempo con que acogíamos su visita. Franco ni siquiera contesta. Nuevas palabritas del presidente americano sobre las joviales caras de la multitud que se apiñaba en las terrazas del aeropuerto. Sigue el imperturbable silencio de nuestro jefe del Estado, esta vez más prolongado y profundo si cabe. Al fin, ya en la carretera de Barcelona, pregunta de Ford sobre los años de esa ‘magnífica avenida’. Franco con voz lejana, perdida, le dice entre rápidos parpadeos ‘veintiséis’, lo cual es acogido con muestras de asombro por el estadounidense, entre bocanadas de una pipa que se había decidido a encender para tener algo que hacer con las manos. Nuevo espacio en blanco y nuevo comentario de Ford sobre las esporádicas caras juveniles que bordean la ruta. Periodo de reflexión de Franco, y, al fin, su inaudible vocecita que dice: ‘la juventud siempre es optimista, si no fuera por la prensa que la envenena’. Grandes gestos de asentimiento del visitante y comentarios sobre lo parecido de la situación en su país»⁶⁴.

En la breve entrevista celebrada en El Pardo poco después, Ford informó a Franco puntualmente de sus recientes esfuerzos por lograr

63. Ver la entrada correspondiente al 31 de mayo de 1975 en la agenda de trabajo de Ford, disponible en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/diary/pdd750531.pdf>.

64. Antonio de Oyarzábal, *Recuerdos Políticos*, Madrid, 2005, pp. 48-49. Archivo de Antonio de Oyarzábal (Madrid). La Secretaría General del Movimiento fletó unos seiscientos autobuses (con un coste de más de cinco millones de pesetas) para que Ford y Franco se sintiesen arropados en su paseo en coche descubiertos por Madrid. «Informe sobre los preparativos del recibimiento del Presidente de los Estados Unidos de América, Gerald Ford». R-25686/3. AMAEC.

que la OTAN reconociese la contribución defensiva de su país. El presidente dijo haber detectado una mayor comprensión del papel desempeñado por España, a lo que Franco contestó que eso podía ser cierto de los estados de mayor peso, mientras que algunos de los pequeños –donde en su opinión la influencia comunista era mayor– seguían siendo víctimas de su sectarismo. Este comentario animó a Ford a manifestar su temor a que los comunistas utilizasen su influencia en el MFA para hacer abortar el experimento democrático portugués, si bien tuvo que reconocer que las recientes elecciones habían demostrado que gozaban de menos apoyo popular del que se había temido. Franco reconoció que «la idea de la democracia se ha visto dañada en Portugal», pero dejó claro que no compartía el alarmismo de sus visitantes, ya que a su entender la sociedad portuguesa rechazaría el comunismo «cuando compruebe que no hay nada que comprar en las tiendas» y se mostró confiado en que la política del país vecino se encauzaría sin consecuencias adversas para España. A medio y largo plazo, tampoco le preocupaba en exceso la influencia comunista en el seno de las Fuerzas Armadas portuguesas, aunque reconoció que éstas carecían de jefes moderados de cierto peso. En contra de lo que seguramente esperaban oír sus interlocutores, también se mostró tajante al afirmar que la injerencia externa solo podría resultar contraproducente, ya que debilitaría a los sectores moderados a los que se pretendía reforzar. Ford se despidió con una breve referencia a las negociaciones bilaterales en curso, que confiaba llegasen a buen término, pero sin utilizar el argumento que le había sugerido por escrito Kissinger, en el sentido de que una disminución de la presencia militar estadounidense en España no facilitaría precisamente el acercamiento a la OTAN que tanto ansiaba el Gobierno⁶⁵.

65. Según el testimonio de uno de los diplomáticos españoles que asistió al encuentro, «Kissinger escribía notas en pequeños papeles y se los pasaba a Ford que volvió a insistir en el tema portugués, argumentándolo de otra forma, pero manteniendo el mismo criterio. En algún momento, y escogiendo cuidadosamente sus palabras que, sin duda, habían sido previamente seleccionadas, Ford llegó incluso a insinuar la petición de que España prestase ayuda para contrarrestar la revolución portuguesa sin explicitar de qué forma, pero que, por el modo de expresarse, parecía estar sugiriendo un apoyo desde territorio español para algún tipo de acción». Luis Guillermo Perinat, *Recuerdos...*, op. cit., pp. 158-160. Sin embargo, este comentario no se corresponde con lo reflejado en la transcripción

A continuación el presidente se trasladó al palacio de La Moncloa, donde Arias Navarro ofreció a la delegación norteamericana un almuerzo de trabajo al que asistió una veintena de invitados. Según A. Denis Clift, uno de los expertos en Europa del Consejo de Seguridad Nacional que acompañaban al presidente, la conversación fue extremadamente formal, aunque en su brindis el anfitrión no se anduvo por las ramas al exigir al bloque occidental un reconocimiento explícito de la contribución que España realizaba a su defensa⁶⁶. En la reunión celebrada tras el almuerzo, en la que participaron Ford, Kissinger y Stabler por parte estadounidense y Arias Navarro, Cortina y el embajador Alba por la española (a quienes se unieron posteriormente los jefes militares, ya sin presencia del presidente estadounidense, que se ausentó para reunirse con el príncipe), los primeros se esforzaron por convencer a sus anfitriones que, aunque fuese a puerta cerrada, los gobiernos de la OTAN habían reconocido finalmente la importancia de la contribución defensiva española, aunque olvidaron mencionar que los aliados no deseaban forjar lazos más estrechos con España mientras viviese Franco. A pesar de ello, Cortina insistió en que Washington debía hacer más por lograr que esto tuviese consecuencias tangibles, a lo que Kissinger respondió que ya había hablado con el secretario general Luns y con el general Haig, para que estudiaran la posibilidad de establecer algún tipo de vínculo institucional entre las Fuerzas Armadas españolas y la Alianza⁶⁷.

Pocos días antes de su visita a España, Kissinger había comentado al presidente que no había «nada que discutir con Franco» porque estaba demasiado mayor (*over the hill*). Cortina, por su parte, le recordaba a una figura sacada de la Inquisición⁶⁸. Sin embargo, el viaje tuvo al menos la virtud de permitir a Ford conversar a solas con Don

de la conversación realizada por el Departamento de Estado. Ver Memorandum of Conversation, 31/5/1975, en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553102.pdf>.

66. A. Denis Clift, *With Presidents to the Summit*, Fairfax, VA, George Mason University Press, 1993, p. 86.

67. Memorandum of Conversation, «President Gerald R. Ford & Prime Minister Arias Navarro», 31/5/1975, en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553102.pdf>.

68. Memorandum of Conversation, «President Gerald R. Ford & Secretary of State Henry A. Kissinger», 26/5/1975, en:

<http://www.ford.utexas.edu/library/document/memcons/1553086.pdf>.

Juan Carlos durante una media hora en el palacio de La Moncloa. Aunque no existen actas de esta conversación, unos días antes Don Juan Carlos había informado a Stabler de su intención de transmitirle al presidente su creciente frustración ante la incapacidad de Arias Navarro para dotar al país de un rumbo político definido y su temor a que, cuanto más durase la agonía del régimen, más difícil se le pondrían las cosas tras la muerte de Franco. También le había dicho que quería que el presidente supiese que la relación con Estados Unidos constituía un aspecto crucial de la política exterior española y que en el futuro haría todo lo posible por estrechar aún más los lazos con Washington⁶⁹. Clift, que no estuvo presente, pero que tenía mucha confianza con Ford, escribiría en sus memorias con no poca exageración que «para mí, este encuentro tiene una importancia especial en la historia contemporánea de Occidente». Al parecer, el príncipe compartió con el presidente «pensamientos de la mayor importancia» sobre el futuro del país y sobre «los muchos objetivos que compartían Estados Unidos y España en numerosos frentes», mientras que éste le reiteró la relevancia que Washington atribuía a la futura evolución democrática del país anfitrión⁷⁰. Ford comentaría posteriormente al presidente alemán, Walter Scheel, que Don Juan Carlos le había impresionado muy favorablemente, tanto por su lúcido análisis de los retos a los que se enfrentaría en el futuro, como por su deseo de ponerse cuanto antes manos a la obra. Según la versión que Kissinger ofreció a Genscher del encuentro, Cortina había intentado colarse en la reunión, por lo que había tenido que llevarse a una estancia contigua para que pudiesen hablar a solas⁷¹. Al parecer, Ford

69. Sorprendentemente, Giscard d'Estaing le había recomendado al príncipe que abandonase el país durante unos meses, manifestando así su descontento por la falta de evolución política. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with Prince Juan Carlos», 26/5/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93115&dt=2476&dl=1345>.

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Possible visit to US by Prince Juan Carlos», 5/6/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109551&dt=2476&dl=1345>.

70. A. Denis Clift, *With President...*, op. cit., p. 87.

71. Memorandum of Conversation, «Meeting with Gerald Ford and Walter Scheel», 16/6/1975, en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553124.pdf>.

Stabler, en cambio, asegura que fue él quien animó a Kissinger a que se llevase a

también aprovechó la ocasión para invitar a Don Juan Carlos a que visitara Washington en un futuro próximo, incluso antes de las vacaciones de verano, viaje que no llegaría a realizarse.

Esa noche, el jefe del Estado ofreció a sus huéspedes una cena de gala en el Palacio de Oriente para ciento cincuenta comensales, seguida de un concierto de cuerda en el que hicieron su aparición los Stradivarius de la colección real. El soberbio espectáculo que ofrecía el entorno palaciego impresionó profundamente a los invitados norteamericanos, hasta tal punto que a su llegada Betty Ford otorgó el tratamiento de «Majestad» a Carmen Polo de Franco. La primera dama también tuvo la ocurrencia de preguntarle al anfitrión por su última visita a Estados Unidos, a lo que Franco –que no había salido de España desde 1949, con destino a Lisboa– le respondió sin titubear que los jefes de Estado no tenían tiempo para viajar, observación que no dejaba muy bien parado a su ilustre huésped. Al parecer, además de los vistosos soldados y caballos que habían escoltado a su marido en su paseo en coche descubierto por las calles de Madrid en compañía de Franco, lo que más llamó la atención de la señora Ford en su visita a la capital de España fueron los veintiocho candelabros de plata maciza que adornaron la mesa en el Palacio Real, al que se referiría en sus memorias como «palacio presidencial»⁷².

Es posible que, de haber podido asistir a la conversación de Ford con el futuro monarca, Kissinger se hubiese forjado una opinión más favorable de Don Juan Carlos. Al saberse poco después que Don Juan había realizado unas manifestaciones que podían enfrentarle a su hijo, el secretario de Estado afirmó ante el presidente alemán que «sería suicida que las fuerzas monárquicas se dividiesen», añadiendo a continuación que «los Borbones siempre han estropeado las cosas (*made a mess*) cuando han gobernado». Y hablando en confianza con Genscher, cuando éste manifestó dudas sobre la fortaleza de ánimo del príncipe, Kissinger hizo lo propio sobre su inteligencia. Algunos meses después, el norteamericano le comentaría con cierta

Cortina a otra sala para que Ford y Don Juan Carlos pudiesen estar solos, a lo que el secretario de Estado accedió de mala gana. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009.

72. Entrevista del autor con Antonio de Oyarzábal, Madrid, 6/2/2009. Betty Ford, *The times of my Life*, op. cit., pp. 249-250. A. Denis Clift, *With Presidents...*, op. cit., pp. 87-88.

preocupación al dirigente chino Deng Xiaoping que Don Juan Carlos era «un hombre agradable», pero «ingenuo», que «no entiende de revoluciones ni a lo que se va a enfrentar» y que pensaba «que lo puede lograr todo con buena voluntad»; aunque «sus intenciones son buenas», dudaba que tuviese «la fuerza suficiente para manejar la situación por sí solo». Curiosamente, a pesar de ello el secretario de Estado seguía siendo partidario de que Franco le cediese el poder sin demora⁷³.

Como había temido Stabler, la visita de Ford a España fue duramente condenada por casi toda la oposición democrática, incluida la más moderada, que expresó su malestar en sendos textos remitidos a la embajada. Dichos comunicados manifestaban que Franco y su Gobierno carecían de la legitimidad necesaria para hablar en nombre de los españoles y advertían a Washington que haría mal en negociar una extensión del acuerdo sobre las bases que carecería de futuro tras la muerte del dictador si no se tenían en cuenta los deseos de la población⁷⁴. Por si fuera poco, la visita coincidió con la declaración de un estado de excepción en Guipúzcoa y Vizcaya, que dio lugar a numerosos incidentes y detenciones. Años después, Stabler explicaría que «no había ningún motivo para la visita presidencial. No se trataba de apuntalar al régimen de Franco, porque no había necesidad de ello. Durante y después de la visita muchos españoles me preguntaron: ¿Por qué teníais que hacer esto? ¿Qué habéis ganado con ello? Si pensábamos que habíamos obtenido algo importante en relación con las bases, sencillamente, no era cierto. La visita no logró nada en absoluto, salvo que, desde la perspectiva de Franco, demostró que el gran amigo de España acudía en su ayuda»⁷⁵.

73. «Meeting with Gerald Ford and Walter Scheel», 16/6/75. RDS. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 5. Germany 1975. RG 59. NARA. «Secretary's Tour d'Horizon with FRG Foreign Minister Genscher», 16/6/75. RDS. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 5. Germany 1975. RG 59. NARA. Memorandum of Conversation, 21/10/1975. RDS. Records of the Policy Planning Staff, Director's Files (Winston Lord), 1969-1977. Box 374. RG 59. NARA.

74. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Opposition groups protest President's visit», 30/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=87361&dt=2476&dl=1345>. Según un destacado editorialista, el viaje de Ford había sido «enfáticamente innecesario». «Blunder in Spain», *The New York Times*, 3/6/1975.

75. Wells Stabler, «The view...», art. cit., pp. 193-195.

Los resultados de la encuesta monográfica encargada por el Gobierno español poco después de la visita de Ford parecerían justificar la reticencia inicial de Stabler. Según la misma, aunque un 86% de los encuestados era capaz de identificar correctamente al visitante norteamericano, el 56% se manifestaba indiferente ante su presencia, frente a un 32% al que le había agradado y un 9% al que le había producido rechazo. En relación con las negociaciones en curso, el 36% opinaba que se debía pedir a Washington que abandonase definitivamente las bases, frente a un 30% que estimaba conveniente «exigir a cambio que los americanos se comprometan a defendernos llegado el momento» y un 20% que se mostraba satisfecho con el statu quo. A pesar de ello, en aquellos momentos un 55% de los encuestados opinaba que «llegado el caso», Estados Unidos defendería militarmente a España, frente a un 31% que creía que dejarían que se defendiese sola, con sus propios recursos. Por último, en contra de lo que cabría esperar la encuesta reflejaba un apoyo significativo –del 57% de los encuestados– al ingreso de España en la OTAN, opción que solo rechazaba un 24% de los mismos⁷⁶.

Antes de regresar a Estados Unidos, Ford y Kissinger recalaron en Roma, donde el primer ministro Aldo Moro y su ministro de Asuntos Exteriores, Mariano Rumor, se mostraron muy reacios a relacionarse con el régimen franquista. En cambio, el presidente de la República, Giovanni Leone, felicitó a Ford por haber visitado Madrid, porque entendía que era un gesto que podía ayudar a fortalecer la relación de España con Occidente cuando faltase Franco. El presidente, por su parte, no dudó en confesarle que la actitud europea le había dejado «perplejo». Kissinger también suscitó la situación española en la audiencia de Ford con el Papa Pablo VI, a quien pidieron ayuda para identificar a los sectores políticos moderados –presumiblemente católicos– que habrían de tener un mayor protagonismo tras la muerte de Franco⁷⁷.

76. Visita a España del Presidente Ford, Estudio 1.080, junio de 1975, Instituto de Opinión Pública. Archivo del CIS (Madrid).

77. Memorandum of Conversation, «President's meeting with Prime Minister Moro and Foreign Minister Rumor of Italy», 3/6/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553106.pdf>. Memorandum of Conversation, «President's meeting with President Leone», 3/6/1975, en: <http://www.ford.utexas.edu/library/document/memcons/1553106.pdf>.

A su regreso a Washington, Ford resumió su periplo europeo para conocimiento de los miembros de su Gobierno, la única ocasión en la que España fue debatida ante el Ejecutivo norteamericano durante su mandato. El presidente definió la situación española como «difícil», pero se mostró satisfecho de haber logrado que sus interlocutores europeos reconocieran que, antes o después, España debería sumarse a la OTAN. Haciéndose eco de una de las tesis predilectas de Kissinger, Ford se lamentó por el hecho de que los europeos pudiesen «contemplar a Portugal con una mirada y a España con otra muy distinta»⁷⁸. Curiosamente, el presidente se mostró algo más sincero a la hora de hacer balance de su viaje en una reunión con congresistas pertenecientes a ambos partidos, celebrada pocos días después. A modo de introducción, Ford les informó que Franco «todavía tiene el control» y que si bien parecía estar más despierto que cuando le conoció en diciembre de 1973, «sus fuerzas están desminuyendo claramente». A continuación se refirió a los esfuerzos aperturistas del Gobierno de Arias Navarro y a la creación de «lo que llaman asociaciones políticas, que no partidos», iniciativa que no parecía merecerle mucha confianza. El presidente dijo haber tenido «una buena conversación» con Don Juan Carlos, «que tiene evidentes deseos de desempeñar un papel político mucho más destacado», a pesar de lo cual había concluido que «en España todo está en el aire». Por su parte, Kissinger intervino para matizar que el país se encontraba en un «proceso de evolución» y para informarles que la embajada norteamericana estaba intentando mantener contactos con los grupos de oposición más relevantes, a pesar de lo cual reconoció que a Estados Unidos le iba a resultar difícil impulsar una salida a medio camino «entre Franco y una situación como la de Portugal». En relación con la OTAN, Ford reconoció que, si bien los miembros de la Alianza aceptaban que Madrid estaba haciendo una aportación a la defensa de Europa occidental, también «dejaron claro que no quieren tener nada que ver con España hasta que haya un cambio de gobierno». Como ya había hecho ante los miembros de su gabinete, el presidente reiteró que había trasladado a sus interlocutores europeos lo difícil que le resultaba comprender el doble rasero del que hacían gala en relación con la Península Ibérica, que les permitía «vivir

78. La transcripción de esta reunión del gabinete estadounidense, celebrada el 4 de junio de 1975, puede consultarse en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/153108.pdf>.

con la dictadura en Portugal mientras excluían a España, donde la democracia podría experimentar un avance»⁷⁹.

Las negociaciones sobre las bases: hacia un enlace totalmente inesperado

En vista del fracaso de las gestiones realizadas ante la OTAN y del *impasse* que habían alcanzado las negociaciones, el 12 de junio de 1975 Ford accedió a la petición de McCloskey de flexibilizar las directrices para la renegociación del acuerdo de 1970 aprobadas en septiembre de 1974 (NSDM 268). Sus nuevas instrucciones autorizaban a negociar un texto nuevo, en lugar de una mera renovación del existente, que podría tener forma de tratado, si así lo exigía la parte española. También podría explorar la posibilidad de estrechar la cooperación militar bilateral en el marco de las obligaciones de Estados Unidos para con la OTAN, si bien ésta tendría que dar previamente su visto bueno, negociando a la baja el acceso de las Fuerzas Armadas norteamericanas a las instalaciones españolas. Por último, Kissinger accedía a que McCloskey ofreciese a los españoles 100 millones de dólares anuales en créditos para la compra de armamento militar norteamericano. En suma, en contra de lo que se hubiese podido esperar dada la delicada situación política española, la oferta estadounidense había experimentado una notable mejoría desde la llegada de Ford a la Casa Blanca⁸⁰.

A pesar de su actitud crecientemente acomodaticia, la administración Ford constató con sorpresa que, lejos de ablandarse, la posición española se tornaba incluso más exigente. En la sexta ronda negociadora, iniciada el 16 de junio en Washington, los norteamericanos presentaron su nueva oferta, fruto de las instrucciones aprobadas por la Casa Blanca unos días antes. Al parecer, ello provocó una cierta fractura en las filas españolas: mientras que Cortina y Rovira consi-

79. Memorandum for the Record, «President's meeting with Bipartisan Congressional Leadership», 11/6/1975, disponible en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553113.pdf>.

80. Memorandum for the Deputy Secretary of State, «US-Spanish Bases Negotiations», 12/6/1975. National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain. Box 12. Gerald R. Ford Library.

deraban prioritaria la definición de una nueva relación defensiva con Estados Unidos, los negociadores militares, capitaneados por Gutiérrez Mellado y algunos ministros próximos a Arias Navarro, como el vicepresidente Carro, eran más partidarios de condicionar el uso futuro de las bases a la aportación económica que Washington pudiese ofrecer para la modernización de las Fuerzas Armadas españolas⁸¹. Sea como fuere, durante la séptima ronda, iniciada en Madrid el 30 de junio, además de presentar una ambiciosa «lista de la compra», que los norteamericanos valoraron en 1.500 millones de dólares, el equipo español manifestó su rechazo a la nueva oferta estadounidense, e insistió en su deseo de forjar una relación más directa con la OTAN o de obtener una garantía de seguridad formal. Los norteamericanos respondieron que ninguna de estas opciones era viable, ante lo cual la parte española planteó formalmente la necesidad de concretar la reducción de su presencia militar en España. Poco después, Don Juan Carlos le confesaría a Stabler que Arias Navarro y Cortina le habían aconsejado que no viajase a Estados Unidos hasta que no se cerraran las negociaciones⁸². Tras una octava ronda negociadora igualmente infructuosa, celebrada en Washington a partir del 21 de julio, el embajador trasladó al presidente español su sensación de que éstas no iban a ninguna parte⁸³.

En el encuentro celebrado el 1 de agosto entre Ford y Kissinger y Arias Navarro en Helsinki, con ocasión de la firma del Acta Final de

81. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «US-Spanish Negotiations», 21/6/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105273&dt=2476&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Base Negotiations», 27/6/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105234&dt=2476&dl=1345>.

82. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Possible visit to US by Prince Juan Carlos», 25/6/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109551&dt=2476&dl=1345>.

83. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Round 8 on Spanish base negotiations», 25/7/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=123315&dt=2476&dl=1345>. «Status of US-Spanish Bases Negotiations», 13/9/1975. National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain. Box 12. Gerald R. Ford Library. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with Prime Minister: US-Spanish Negotiations», 25/7/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=128733&dt=2476&dl=1345>.

la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, éste les comentó que las noticias que le llegaban sobre las negociaciones eran «muy decepcionantes» y lamentó que apenas se hubiese avanzado desde la visita del presidente en mayo. El mandatario español se quejó de que, debido a la existencia del acuerdo bilateral hispano-norteamericano, los europeos tenían la sensación de que España no era responsabilidad suya, lo cual dificultaba la tarea de insertar dicha relación en un marco transatlántico. Por su parte, Ford reconoció una vez más la importancia de las bases para la defensa de Occidente, incluida Europa, que había aumentado como resultado de la preocupante situación portuguesa, que calificó de «desastrosa». Arias Navarro, que se había visto poco antes con el presidente Costa Gomes, a quien consideraba incapaz de dar respuesta a los retos políticos y económicos que afrontaba su país, aprovechó la ocasión para subrayar que el deterioro de la situación portuguesa era un motivo más por el cual Estados Unidos debía contribuir a la modernización de las Fuerzas Armadas españolas. Kissinger replicó que los métodos negociadores de los españoles eran tan sutiles que no resultaba fácil interpretar sus verdaderos deseos, en vista de lo cual agradecería a Rovira que planteara de una vez por todas sus demandas. Molesto, Arias Navarro respondió que, tras tantas reuniones, los norteamericanos conocían de sobra la postura española y resumió los desacuerdos existentes en dos asuntos: la forma legal que debía tomar la garantía de seguridad y la cuantía de la ayuda militar solicitada. Sorprendentemente, a continuación intervino el propio Ford para objetar que, aunque no conocía en detalle las negociaciones, tenía entendido que no estaba claro si los españoles pretendían cerrar una, dos, o todas las bases, como tampoco lo estaban sus pretensiones en lo referido al material militar. Con su firmeza habitual, Cortina le contestó que, ante todo, España buscaba una garantía de seguridad en forma de tratado, algo que al parecer no resultaba posible, a lo que Kissinger matizó que estaban dispuestos a firmar un acuerdo ejecutivo (como el de 1970), que se sometería luego a la aprobación del Congreso. Según Cortina, Madrid también pretendía fortalecer la cooperación bilateral constituyendo un mando conjunto, pero se les había objetado que el Congreso se opondría. Además, el Gobierno español necesitaba negociar a la baja el uso de las bases, pero Estados Unidos deseaba que todo permaneciese como estaba. La parte española creía posible distinguir entre el uso que se hacía de instalaciones como

Rota, que obedecían a una lógica bilateral y el que se hacía de otras en cumplimiento de misiones relacionadas con la OTAN, como los entrenamientos que se realizaban en las Bardenas Reales, motivo por el cual se había pretendido que los gobiernos de la Alianza reconociesen la importancia de esta aportación. Sin embargo, era evidente que la reunión de Bruselas no había tenido el resultado apetecido. Por último, los negociadores españoles habían solicitado créditos por valor de entre 1.500 y 2.000 millones de dólares, cuando los estadounidenses ofrecían tan solo 500 millones y préstamos a un interés del 9%, que España podía obtener en el mercado libre. En suma, a decir de Cortina «no podemos enriquecer nuestra relación, no hemos logrado un reconocimiento de nuestro papel por parte de Europa y no hay suficiente material militar». Apabullado por tan contundente intervención y tras bromear diciendo que el ministro español era de esos negociadores a quienes les costaba aceptar un «sí» por respuesta, Kissinger se ofreció a reunirse de nuevo con él antes de que tuviera lugar la siguiente ronda, en un esfuerzo por desbloquear las negociaciones. En el mismo tono conciliador, Ford les aseguró que, si bien su administración tenía serios problemas con el Congreso cada vez que planteaba peticiones de ayuda económica, deseaban ser tan generosos como fuese posible. En el mismo tono distendido, Arias Navarro cerró la reunión asegurándoles que no era su intención aprovecharse de la situación portuguesa para exigir un acuerdo injustamente beneficioso, pero debían comprender que la opinión pública era muy consciente de los peligros que conllevaba la presencia de armas nucleares en territorio español, recordándoles para finalizar que el acuerdo de 1970 expiraba en pocas semanas. Unos días después, McCloskey confesaría al embajador Alba que las negociaciones se encontraban «en un punto muerto difícilísimo de salvar»⁸⁴.

84. Memorandum of Conversation, «Meeting with Gerald Ford and Carlos Arias Navarro», 1/8/1975, en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553194.pdf>. En distendida conversación con el primer ministro luxemburgués, Thorn, Kissinger explicaría que «he tenido grandes dificultades para comprender a los españoles [...] el problema es que su ministro de Asuntos Exteriores es superior a mí intelectualmente y no puedo comprenderle. Le vi en Torrejón y me dio una explicación muy complicada. Le pregunté qué quería en realidad y me ofreció otra explicación muy complicada. Solo ha sido muy gradualmente que he logrado comprender lo que realmente quieren. Pueden estar moviéndose hacia

Debido a lo apretado de su agenda, Kissinger no pudo reunirse con Cortina antes de la celebración de la novena ronda de negociaciones, que tuvo lugar en Madrid los días 18 a 21 de agosto de 1975 y que resultó muy clarificadora. En ella los norteamericanos ofrecieron un paquete que incluía: un acuerdo que pudiese someterse a la aprobación del Senado; la retirada de España del Ala Táctica 401 y de dos escuadrones de cazabombarderos Phantom F-4 de Torrejón, pero reteniendo los aviones cisterna; el abandono de la base de Morón; la retirada escalonada, a lo largo de cinco años, de los submarinos nucleares con base en Rota; y un paquete de ayuda militar valorado en 500 millones de dólares. Por su parte, la contraoferta española contemplaba: un acuerdo de tan solo tres años; la retirada de los aviones cisterna de todas las bases españolas; y la posibilidad de elegir entre tres opciones: (i) mantener Rota como estaba y cerrar Torrejón y Morón, trasladando un escuadrón de F-4 y otras fuerzas a Zaragoza; (ii) retirar los submarinos de Rota nada más firmar el acuerdo, cerrar Torrejón y Morón y mantener Zaragoza como estaba; o (iii) retirar los submarinos de Rota a la firma del acuerdo, cerrar Morón y Zaragoza (incluyendo el campo de tiro de las Bardenas Reales) y dejar Torrejón como estaba. Además, la posición española contemplaba la compra de cuatro escuadrones de F-16, dos de los cuales debían recibirse antes de 1980; el préstamo temporal de tres escuadrones de aviones Phantom F-4E para sustituir a dos escuadrones de F-4C; y el refuerzo de las defensas antiaéreas de la Armada y el Ejército, entre otras aportaciones a la modernización de sus Fuerzas Armadas. Por otro lado, en esta novena ronda se llegó finalmente a un consenso sobre los contenidos de los aspectos no militares del acuerdo, aunque no sobre su financiación: si bien la parte española exigía 14 millones de dólares anuales, Washington ofrecía solo 6 millones, que era el doble de la cifra obtenida en 1970⁸⁵. A raíz de estos intercambios,

una forma de pensar que nos haga perder nuestras bases». Memorandum of Conversation, «The Secretary's bilateral meeting with Thorn», 1/8/1975. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. HS Chron-Official July-September 1975. RG 59. NARA. Jaime Alba, *Recuerdo de diez embajadas...*, op. cit., p. 205.

85. «Status of US-Spanish Bases Negotiations», 13/9/1975, Department of State y Memorandum for Gen. Scowcroft, «Status of US-Spanish Bases Negotiations», Department of State, 15/9/1975, National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain. Box 12. Gerald R. Ford Library.

Rovira comentó al embajador alemán en Madrid, Georg von Lilienfeld, que existían indicios de que Estados Unidos estaba alargando intencionadamente las negociaciones a la espera de que muriera Franco, táctica que consideraba muy peligrosa, ya que la situación podría serles más adversa cuando éste faltase⁸⁶. Poco después, a principios de septiembre, Don Juan Carlos reiteró a Stabler su deseo de que no se le relacionase con las negociaciones, así como su firme decisión de no viajar a Estados Unidos hasta que hubiesen concluido. Con su franqueza habitual, que nunca dejó de desconcertar al embajador, el príncipe no dudó en atribuir el bloqueo a la sensación de frustración y estancamiento que suscitaba la permanencia de Franco al frente de la jefatura del Estado⁸⁷.

A la vuelta del verano, los negociadores españoles parecieron endurecer su postura todavía más, hasta el punto de mostrarse partidarios de permitir que el acuerdo vigente expirara el 25 de septiembre, tal y como éste preveía, a fin de subrayar ante la opinión pública española que sería sustituido por un texto totalmente distinto. En vista de ello, el 15 de septiembre el Consejo de Seguridad Nacional informó al presidente Ford que era imposible predecir el desenlace de las negociaciones –que habían alcanzado «un punto crítico»– dada la «aparente incapacidad» de Cortina para «reconocer o aceptar la realidad política» y su obsesión por forjar «una nueva relación defensiva» hispanonorteamericana que incluyese una garantía de seguridad estadounidense o un vínculo directo con la OTAN. Según este documento, de cara a la décima ronda negociadora, Estados Unidos aceptaría retirar los aviones cisterna KC-135 de España y abandonar Morón (que estaba en situación de reserva) y también la base de Torrejón (trasladando algunas unidades a otras bases), a cambio de retener el uso de las Bardenas Reales, la base de Zaragoza y también la de Rota, si bien se aceptaba la retirada de los submarinos nucleares de ésta en un plazo de nueve años. En suma, el Departamento de Estado y el Pentágono estaban dispuestos a perder Torrejón, pero esta baza negociadora solo se

86. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish approach to Germans re. US-Spanish Negotiations», 22/8/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=148716&dt=2476&dl=1345>.

87. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Juan Carlos visit to the US», 3/9/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=163904&dt=2476&dl=1345>.

entregaría para hacer posible un acuerdo globalmente aceptable, «una posibilidad muy improbable en las circunstancias actuales»⁸⁸.

Como se había temido, la décima ronda –celebrada entre el 15 y el 17 de septiembre en Washington– tampoco aportó grandes novedades⁸⁹. En una reunión posterior celebrada con Cortina en Nueva York el 22 de septiembre, Kissinger comprobó con desesperación que, tras un año de negociaciones, el ministro español seguía exigiendo una garantía de seguridad, algo que la administración Ford había descartado desde el principio. Sin embargo, poco después Cortina pidió ver con urgencia al secretario, que le recibió en su suite del Waldorf Towers. Según Stabler, que también estuvo presente, el español vino a decirles que «la misión que me ha encomendado Franco es llegar a un acuerdo, poder firmar algo. Por lo tanto, estamos dispuestos a permitirles que se queden con todo lo que tienen. Lo único que les pedimos es que antes de que marche de vuelta a Madrid firmemos un acuerdo-marco». En vista de ello, Kissinger accedió a que se elaborase un texto que reflejase la vinculación de España al sistema defensivo occidental, la cuestión que más había interesado siempre a Cortina⁹⁰.

Preocupado por una posible reacción adversa de los europeos, el secretario de Estado comentó el texto que se estaba fraguando en una muy reveladora reunión del llamado «Grupo Cuatripartito de la OTAN», del que también formaban parte los ministros de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Francia y Alemania, celebrada el 24 de septiembre. Ante todo, Kissinger pretendía conocer su reacción a una posible referencia a la contribución española a la defensa de Occidente en el nuevo acuerdo, a lo que su homólogo francés contestó: «Depende»; el alemán: «No hay problema»; y el británico: «No puedo decirlo». El secretario reconoció abiertamente que Estados Unidos no quería abandonar sus bases en España, sobre todo en vista de las dificultades a las que se enfrentaba en Turquía y admitió que sería muy difícil regre-

88. Memorandum for Gen. Scowcroft, «Status Report on US-Spanish Bases Negotiations», National Security Council, 15/9/1975. National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain. Box 12. Gerald R. Ford Library.

89. Dana Adams, «Spain gains little in talks with US», *The Christian Science Monitor*, 22/9/1975.

90. Entrevista de Wells Stabler con Charles Stuart Kennedy, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

sar después de haberse marchado. También dio a entender que prefería firmar un acuerdo antes de que muriese Franco, ya que sus sucesores seguramente se mostrarían más exigentes; sin embargo, en esos momentos todavía no sabía «si habrá un acuerdo, o si todo va a explotar»⁹¹.

Contra todo pronóstico, tras otras dos reuniones de Kissinger con Cortina, el 4 de octubre rubricaron un nuevo acuerdo-marco. Este inesperado desenlace ha solido interpretarse en función del notable escándalo internacional provocado por el consejo de guerra celebrado contra varios militantes de ETA y FRAP acusados de delitos de sangre, las once condenas a la pena capital a que dio lugar y la posterior ejecución –el 27 de septiembre de 1975– de cinco de ellas. Antes de los fusilamientos, Genscher había advertido a Kissinger que si se llevaban a cabo, los esfuerzos europeos por atraerse al Gobierno español sufrirían un serio revés, ante lo cual éste se comprometió a intervenir para evitarlo, aunque no tenemos constancia de que lo hiciera⁹². La reacción internacional provocada por los fusilamientos fue tal que el Gobierno español se vio obligado a abandonar la firmeza mostrada hasta entonces en aras de cerrar cuanto antes un acuerdo con Washington que mitigase en alguna medida su evidente aislamiento. En perspectiva española resultó especialmente dañina la resolución aprobada por la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (con el voto contrario de los representantes estadounidenses), condenando los fusilamientos y alertando que ponían en serio peligro cualquier acercamiento futuro con España. También sorprendió al Gobierno que ocho de los nueve estados miembros de la Comunidad Europea, más Noruega, Suecia, Finlandia, Austria y Canadá, retirasen a sus embajadores de Madrid en señal de protesta. Por si fuera poco, Bruselas no tardó en congelar las negociaciones en curso para la adaptación del Acuerdo Preferencial de 1970 con España a la ampliación comunitaria de enero de 1973. En cambio, al régimen no le incomodó en exceso el intento del presidente mexicano, Luis Echeverría, de expulsar a España de la ONU, que también fue ignorado por el Consejo de Seguridad⁹³.

91. Memorandum of Conversation, «Meeting of Quadripartite Group», 24/9/1975. Department of State Records. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 12. RG 59. NARA.

92. *Ibíd.*

93. Washington interpretó la iniciativa de Echeverría –responsable de la muerte de más de cincuenta estudiantes mexicanos durante los Juegos Olímpicos

En Estados Unidos, las ejecuciones suscitaron la condena de algunos intelectuales destacados, así como de unos pocos congresistas demócratas, como el representante Edward I. Koch y los senadores Adlai E. Stevenson y Edward Kennedy⁹⁴. También se mostraron críticos algunos medios de comunicación, hasta el punto de que el embajador Alba, que visitó a los responsables de la revista *Newsweek* para expresar su malestar ante «las inexactitudes vertidas» sobre los acontecimientos vividos en España, se vio obligado a fomentar el envío «espontáneo» de cartas de protesta. Gracias a ello pudo informar a Cortina que «las cartas que se siguen recibiendo en esta embajada, que inicialmente eran de protesta, en los últimos días son de indignación por la actitud europea, a la altura de la mejicana, y de franco apoyo— *support*, que se dice aquí— a España»⁹⁵. Por otro lado, la ejecución de dos miembros de ETA provocó especial indignación entre los norteamericanos de origen vasco residentes en el estado de Idaho, cuyas autoridades exigieron formalmente al presidente Ford el cese inmediato de toda ayuda económica y militar a la España de Franco⁹⁶. A pesar de todo ello y en vivo contraste con las respuestas europeas, el jefe de prensa de la Casa Blanca, Ronald Nessen, se limitó a observar que, si bien el presidente lamentaba «la espiral de violencia que ha conducido a tan trágico desenlace», las ejecuciones eran «un asunto interno» español⁹⁷.

de 1968— como parte de su campaña para sustituir a Kurt Waldheim como secretario general de la ONU, que fracasó poco después.

94. Entre los 22 intelectuales norteamericanos que enviaron un escrito de protesta al Gobierno español se encontraban Saul Bellow, Norman Birnbaum, John Kenneth Galbraith, Hans Morgenthau, Philip Roth y Barbara Probst Solomon.

95. Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España. Noviembre de 1975-Junio de 1977*, Madrid, Temas de Hoy, 2007, p. 565. Telegrama de Alba al Ministerio de Asuntos Exteriores, 5/10/1975. R-19872/2. AMAEC.

96. Carta a Ford de Pete T. Cenarrusa, secretario de Estado del estado de Idaho, 2/10/1975, en White House Central Files Subject File, CO 139: Spain, Box 46, Gerald R. Ford Library.

97. Murrey Marder, «US Silent on Discord in Spain», *The Washington Post*, 30/9/1975. Un funcionario norteamericano no identificado reconoció que el Gobierno español había dejado claro que vería «cualquier declaración pública efectuada antes de la ejecución como una interferencia en sus asuntos internos e incompatible con la continuidad de las negociaciones». *Time*, 10/10/1975.

Todo lo anterior explicaría la relativa facilidad con la que se alcanzó el acuerdo-marco anunciado el 4 de octubre, cuyo contenido exacto no se hizo entonces público. Tan solo se supo que tendría una vigencia de cinco años y que España recibiría créditos por valor de entre 500 y 750 millones de dólares para la adquisición de material militar y otros 75 millones en donación. Para Kissinger el acuerdo supuso un gran alivio, ya que los tortuosos métodos negociadores de Cortina –a quien tildó de «maníaco» en distendida conversación telefónica con McCloskey– amenazaban con hacerle perder los nervios⁹⁸.

A pesar de los contactos preventivos de Kissinger con sus homólogos europeos, la reacción internacional a las ejecuciones dejó a la administración Ford en una situación poco airosa. Presionado por el ministro francés de Asuntos Exteriores, Sauvagnargues, el secretario de Estado le argumentó que el Gobierno español tenía pleno derecho a ejecutar a personas culpables de asesinar a policías, aunque reconociera que se había cometido un grave error al someterlas a un juicio militar. Aunque pensara que Madrid se había equivocado, ello no justificaba una condena oficial estadounidense, como pretendían algunos de sus homólogos europeos. Kissinger sabía que tendría a la opinión pública internacional en contra cuando firmase el nuevo acuerdo con España, pero ante su colega francés insistió que le era «indiferente»⁹⁹.

En realidad, el secretario de Estado albergaba más dudas de las que manifestaba. Tras suscitar el tema con Ford el 2 de octubre, Kissinger le animó a firmar el acuerdo a pesar de las críticas que provocaría porque, de lo contrario, «corremos el peligro de perderlo». El presidente quiso tranquilizarle afirmando que los comentarios adversos no le quitarían el sueño, pero Kissinger volvió a la carga al día siguiente, advirtiéndole del disgusto que provocaría entre «los liberales y los europeos», ante lo cual Ford insistió en que «tengo la misma actitud que ayer». Preocupado, el secretario de Es-

98. Bernard Gwertzman, «US and Spain in Accord on Renewing Base Rights», *The New York Times*, 4/10/1975. «Telcon with McCloskey and the Secretary at 1.50 pm», 4/10/1975, en: <http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000BC5A.pdf>.

99. Memorandum of Conversation, «Meeting of Quadripartite Group», 24/9/1975. Department of State Records. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 12. RG 59. NARA.

tado no dejó de advertirle que «uno de los dos» debería defender el acuerdo con España en la entrevista prevista con el canciller alemán para el día siguiente, porque «Schmidt no es racional cuando trata de esto». A la postre, fue el alemán quien les advirtió de las consecuencias adversas que podría tener la firma del acuerdo, llegando a pedirles que la pospusieran varias semanas a fin de evitar una oleada de sentimiento antiamericano en Europa. A modo de respuesta, Kissinger le recordó que el acuerdo vigente había caducado el 25 de septiembre, fecha a partir de la cual debería haberse iniciado la retirada de las tropas norteamericanas, procedimiento que las autoridades españolas habían accedido a congelar. Por ello, si no se firmaba el acuerdo-marco de inmediato, las negociaciones tendrían que darse por concluidas. Cuando Schmidt quiso saber qué opinaba al respecto la oposición moderada, el secretario de Estado, de forma un tanto incongruente, le respondió que «Juan Carlos está a favor», a lo que el canciller replicó con cierta amargura: «Creo que ha perdido su oportunidad», añadiendo en tono apesadumbrado que «el año que viene habrá derramamiento de sangre y Arias pagará las consecuencias»¹⁰⁰.

Aunque expresada de forma menos contundente, la reacción del ministro de Asuntos Exteriores irlandés, Fitzgerald, no fue muy distinta. En su opinión, la firma del acuerdo-marco podría tener resultados contraproducentes tras la muerte de Franco, provocando una reacción antinorteamericana similar a la registrada en Grecia tras la caída de los coroneles en 1974. Por ello, el ministro irlandés estimaba conveniente que Estados Unidos hiciese lo posible por distanciarse del régimen franquista en los meses venideros. Fitzgerald creía tener la autoridad moral suficiente para criticar la postura norteamericana porque el suyo era el único Gobierno comunitario que había decidido no llamar a consultas a su embajador tras las ejecuciones, por considerarlo un gesto inútil. Sin embargo, Kissinger se

¹⁰⁰. Memorandum of Conversation, 2/10/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553252.pdf>.
Memorandum of Conversation, 3/10/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553254.pdf>.
Memorandum of Conversation, «President Gerald R. Ford and Chancellor Helmut Schmidt of Germany», 3/10/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553253.pdf>.

mantuvo en sus trece, señalando que la retirada de los embajadores europeos era un ejemplo más de la «hipocresía» de sus aliados, atribuible al hecho de que «los europeos viven en el pasado en lo que a España se refiere»¹⁰¹.

En realidad, la aparente facilidad con la que Cortina cerró el acuerdo –en cumplimiento de unas instrucciones recibidas directamente de Franco a finales de septiembre– se debió en no poca medida a que lo hizo sin consultar al resto del Gobierno y de espaldas al equipo negociador español, incluidos los militares. De ahí la decepción que experimentó Arias Navarro el 8 de octubre cuando Stabler le aclaró que Washington no había ofrecido garantía de seguridad alguna a España, ya que de otra manera el acuerdo no obtendría el visto bueno del Congreso¹⁰². Por su parte, al iniciarse las negociaciones sobre los acuerdos complementarios el 15 de octubre, McCloskey y Stabler comprobaron con asombro que el equipo español, incluido Rovira, desconocía casi todo lo acordado por Cortina con Kissinger, sobre todo el hecho de que Estados Unidos seguiría teniendo acceso a todas las bases españolas, incluida la de Torrejón¹⁰³. Desconcertados, los negociadores norteamericanos acudieron al ministro de Asuntos Exteriores, que les confesó avergonzado que todavía no había informado a su equipo de lo acordado en Washington. Para ayudarle a hacerlo, Cortina les pidió que considerasen la posibilidad de abandonar la base de Morón, que se encontraba en situación de reserva, a lo que Stabler y McCloskey accedieron de inmediato¹⁰⁴. La sorpresa del segundo alcanzó nuevas cotas a principios de noviembre, cuando el embajador le informó que, tras reunirse con los negociadores militares españoles, el ministro consejero Eaton había consi-

101. Garret Fitzgerald, *All in a Life*, Dublín, Gill & Macmillan, 1991, p. 180. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Secretary's Meeting with Irish Foreign Minister», 14/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=185334&dt=2476&dl=1345>.

102. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «US-Spanish Agreement, Conversation with Prime Minister», 8/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184411&dt=2476&dl=1345>.

103. Telegrama de McCloskey al Departamento de Estado, «Spanish Base Negotiations: October 15», 16/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184363&dt=2476&dl=1345>.

104. Entrevista de Charles Stuart Kennedy con Wells Stabler, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

tatado que, a pesar del mes transcurrido desde la firma del acuerdo, nadie les había informado de su contenido¹⁰⁵.

Como cabía esperar, el acuerdo no satisfizo en absoluto las expectativas de la mayoría del Gobierno. A mediados de octubre, el vicepresidente Carro, que gozaba de la plena confianza de Arias Navarro, reconoció ante Stabler que «de no haber sido por el aislamiento de España en los acontecimientos recientes», el Ejecutivo jamás habría aceptado un acuerdo tan poco satisfactorio y le advirtió de que la opinión pública española reaccionaría mal cuando supiese que Estados Unidos había «recibido mucho a cambio de tan poco». A pesar de ello, el embajador sostuvo que Washington no se había aprovechado de la crisis provocada por las ejecuciones y le recordó que Kissinger había descartado desde el principio una garantía de seguridad como la pretendida por Cortina¹⁰⁶.

A pesar de la incertidumbre que introdujo en las negociaciones la larga enfermedad de Franco, la administración Ford no interrumpió su trabajo, sobre todo el destinado a garantizar la eventual aceptación del acuerdo por parte del Congreso. El 23 de octubre McCloskey explicó a grandes rasgos el contenido del mismo al subcomité de Asuntos Europeos del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, cuyos miembros reaccionaron positivamente, aunque varios senadores, sobre todo el republicano Jacob K. Javits y el demócrata Clairborne Pell, le sometieron a un intenso interrogatorio. Este último, un antiguo diplomático que se había negado a visitar España tras ser detenido allí brevemente en los años cuarenta por negarse a saludar brazo en alto, mostró un especial interés por saber qué opinaba sobre el acuerdo la oposición moderada, curiosidad que no pudo ver satisfecha. Sin embargo, al finalizar la sesión el Departamento de Estado quiso tranquilizar a los senadores anunciándoles que el nuevo acuerdo sería sometido al Congreso para su aprobación¹⁰⁷.

105. Telegrama de Madrid a McCloskey, «Spanish base negotiations», 6/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204222&dt=2476&dl=1345>.

106. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «US-Spanish Negotiations», 14/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184377&dt=2476&dl=1345>.

107. Carta a McCloskey de Pat M. Holt, jefe de gabinete del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 31/10/1975, General Records of the Department of State. Records relating to Spain, 1963-1976. Box 15. RG 59. NARA.

Capítulo 5

ESTADOS UNIDOS Y LA AGONÍA DEL FRANQUISMO: DEL SAHARA A LA CRISIS FINAL

En vísperas de la muerte de Franco, la administración Ford tuvo algún papel –no siempre fácil de precisar, como veremos a continuación– en una crisis internacional de cierta envergadura, provocada por el conflicto surgido en torno al Sahara occidental, que podría haber tenido graves consecuencias para la evolución política española. Algunos protagonistas, testigos y estudiosos de la misma han sostenido reiteradamente –aunque sin proporcionar la documentación necesaria para avalar sus tesis– que Estados Unidos animó a Marruecos a enfrentarse con España con el propósito de arrebatarse dicho territorio y que incluso colaboró activamente en la organización y desarrollo de la llamada «Marcha Verde». A nuestro modo de ver, la documentación norteamericana desclasificada hasta la fecha, que se analiza en estas páginas de forma sistemática por vez primera y que en su día deberá complementarse con otras fuentes todavía no disponibles en la actualidad, no permite confirmar tan contundente interpretación. En cambio, sí permite concluir que las autoridades norteamericanas, que nunca fueron partidarias de un Sahara independiente, se abstuvieron intencionadamente de hacer lo necesario para frenar o disuadir al rey Hassan II, fundamentalmente por temor a poner en peligro su relación privilegiada con un Estado árabe y musulmán al que otorgaban una especial importancia geopolítica.

La administración Ford y la crisis del Sahara: ¿neutral o cómplice de Marruecos?

Desde el momento mismo de su reconocimiento como Estado independiente en 1956, Marruecos había reivindicado reiteradamente su derecho a hacerse con el control del Sahara occidental, territorio en el que España se estableció a partir de 1884 y que supuestamente formaba parte de un mítico «Gran Marruecos». Para demostrar su vocación de permanencia indefinida y también como subterfugio que pretendía hurtar a la ONU la información que dicha organización reclamaba a los estados miembros sobre sus «territorios no autónomos», en 1958 el régimen de Franco procedió a la provincialización de lo que entonces se denominaba el África occidental española, constituyéndose formalmente las provincias de Ifni y Sahara español. Este ardid no evitó que Marruecos reclamara su descolonización ante la ONU, cuyo Comité Especial de Descolonización (o Cuarto Comité) incluyó al Sahara en la lista de territorios que debían descolonizarse en 1963. Como resultado de esta decisión, entre 1966 y 1973 la Asamblea General de la ONU aprobó siete resoluciones exigiendo la celebración de un referéndum de autodeterminación en el Sahara occidental.

Mientras Carrero Blanco tuvo una influencia determinante sobre la política africana del régimen, España hizo caso omiso de estas apelaciones, limitándose inicialmente a otorgar una cierta autonomía regional al territorio, como reflejó la creación de la Yemaa (o Asamblea General del Sahara) en 1967. Sin embargo, con el paso de los años el régimen franquista pareció inclinarse cada vez más por una eventual independencia del Sahara bajo firme tutela española, objetivo al que pretendió contribuir mediante la creación de instituciones políticas más eficaces. En febrero de 1973, la Yemaa pidió formalmente a Franco una mayor participación en el gobierno de la provincia como paso previo al ejercicio futuro de la autodeterminación, a lo que éste respondió favorablemente, anunciándose en septiembre del mismo año la inminente concesión de un nuevo estatuto político¹. Como pudo constatar Kissinger de primera mano el 5 de octubre

1. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Franco's reply to Saharans on self-determination», 28/9/1973, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=69065&dt=2472&dl=1345>.

de 1973 en su entrevista con el ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos, Mohamed Benhima, la primera ocasión en la que el norteamericano tuvo motivos para interesarse por el Sahara, Rabat recibió con gran preocupación esta iniciativa española. En dicho encuentro, el enviado de Hassan II manifestó que España parecía haber optado claramente por independizar un vasto territorio habitado por tan solo 45.000 personas, «tres cuartas partes de ellas analfabetas», algo que Rabat no podía tolerar. Tras afirmar ladinamente que «no quiero que piense que Marruecos lo quiere para sí mismo», Benhima dijo preferir el statu quo a la independencia, objetivo que, a su entender, Madrid se había visto obligado a impulsar para no debilitar su reivindicación de Gibraltar en la ONU. Según el ministro, un Sahara independiente caería irremisiblemente bajo influencia argelina y soviética, convirtiéndose en el primer territorio atlántico hostil a Occidente entre Oslo y Ciudad del Cabo. En su opinión, que Kissinger estimó «interesante», el régimen argelino buscaba ante todo una salida al Atlántico y Marruecos no podía quedarse aislada ni rodeada, como había pretendido Francia en su día con Argelia².

Al poco tiempo de este encuentro se produjo la primera entrevista entre Kissinger y Hassan II, celebrada en Rabat el 6 de noviembre de 1973. Tras confesarle que «no tenemos una política global hacia África», continente que dijo desconocer por completo, el secretario de Estado reconoció que estaba intranquilo ante la aparición de nuevos microestados, algo que podía ocurrir en el Sahara occidental. Animado por este comentario, el monarca alauita comentó que «sería un error crear un Estado artificial», opinión que Kissinger dijo compartir plenamente. Hassan II alegó haber ofrecido a España importantes concesiones a cambio de aceptar la anexión del Sahara a Marruecos, tales como el uso de bases militares para la defensa de las Islas Canarias o la explotación conjunta de los fosfatos y la riqueza pesquera, pero en vano. Lógicamente, Kissinger quiso conocer los motivos por los cuales España había rechazado esta oferta, a lo que el rey contestó que se trataba de un país gobernado por «personas muy mayores, incapaces de cambiar». A modo de conclusión, Hassan II alegó que «no puedo tener un Estado artificial en mi patio tra-

2. Memorandum of Conversation, «Conversation with Foreign Minister Benhima», 5/10/1973. Kissinger Transcripts. NSC Staff. Department of State Subject-Numeric Files, 1970-1973. UN 3 GA. RG 59. NARA.

sero», motivo por el cual había reaccionado a las iniciativas españolas tal y como había hecho Washington cuando Moscú instaló sus misiles en Cuba; en última instancia, «el Sahara es mi Cuba». A partir de entonces, Hassan II supo que contaría con la complicidad –o al menos, la aquiescencia– de Kissinger a la hora de oponerse a los esfuerzos de España por otorgar la independencia al Sahara³. Por otro lado, en abril de 1974 el secretario de Estado también tuvo la ocasión de visitar Argel y escuchar de boca del presidente argelino, Houari Boumèdiene, que si bien Marruecos pedía públicamente la autodeterminación del Sahara, jamás aceptaría el resultado de un referéndum que le fuese adverso y que en todo caso Argelia no tenía designios sobre dicho territorio⁴.

Como cabía esperar, la aprobación del estatuto político del Sahara por la Yemaa el 6 de julio de 1974, pocos días antes de la primera hospitalización de Franco, provocó la inmediata respuesta de Hassan II, que escribió al jefe del Estado español amenazándole con recurrir a la fuerza si actuaba en el Sahara de forma unilateral⁵. A las pocas horas, su primer ministro, Ahmed Osman, se entrevistó con el embajador norteamericano en Rabat, Robert G. Neumann, para denunciar que España estaba otorgando autonomía al Sahara con el único propósito de perpetuar su control sobre el territorio y para reiterar que el rey aceptaba la celebración de un referéndum, siempre y cuando pudiesen ejercer el derecho al voto los más de 20.000 refugiados saharauis residentes en Marruecos, que según sus propios cálculos representaban casi un tercio de la población total. En todo caso, Rabat no podía tolerar la creación de un «Estado títere» dependiente de Madrid. Osman opinaba que, a la luz de los acontecimientos recientemente vividos en Portugal, España no podría permanecer mucho más tiempo en África y confiaba que Estados Unidos ejerciese su influencia en Madrid para garantizar que su marcha no perturbase

3. «Memorandum of Conversation with King Hassan of Morocco», 6/11/1973. Records of Henry Kissinger, 1973-1997. Box 2. NODIS Action Memos 1973-1976. Department of State Records. RG 59. NARA.

4. Memorandum of Conversation, «Meeting with Houari Boumèdiene», 30/4/1974. Records of Joseph J. Sisco. 1951-1976. Box 54. Memcon: Secretary-Boumèdiene 1974. Department of State Records. RG 59. NARA.

5. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Letter from King Hassan to Franco increases pressure on Spanish Sahara issue», 8/7/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=112688&dt=2474&dl=1345>.

la paz en la región. Al analizar este encuentro para beneficio de sus superiores, Neumann concluyó que Washington debía hacer todo lo posible por evitar verse involucrado en esta disputa, aunque no dudaba en reconocer que era preferible que Marruecos controlase el Sahara a que lo hiciesen Argelia o Mauritania⁶.

A insistencia de Neumann y con el fin de apaciguar los ánimos, Kissinger recibió en Washington al nuevo ministro de Asuntos Exteriores marroquí, Ahmed Laraki, el 7 de agosto de 1974. Antes de su visita, el embajador norteamericano había manifestado al Departamento de Estado que, si bien comprendía la necesidad de mantener la actitud de «neutralidad y no intervención» observada hasta entonces, tenía la esperanza de que «evitemos dar la sensación de darle con la puerta en las narices»⁷. Por su parte, Kissinger reconoció ante Laraki que consideraba «absurda» la posible independencia del Sahara y que en todo caso prefería que Marruecos desempeñase un papel dominante en la región a que lo hiciese Argelia. Por otro lado, al informarle el marroquí de que los 25.000 refugiados saharauis supuestamente residentes en Marruecos representaban la mitad de los posibles votantes en un hipotético referéndum, Kissinger dio por hecho que una consulta popular arrojaría un resultado favorable a las tesis de Rabat⁸. Como se verá, ya entonces la precisión estadística de las autoridades marroquíes dejaba mucho que desear.

Pocos días después, el embajador español en Washington comentó al segundo del Departamento de Estado, Robert Ingersoll, que el Gobierno español no entendía la actitud «quijotesca» adoptada por Hassan II durante el último año y medio y que España no podía entregar el territorio a Marruecos sin más, entre otros motivos porque

6. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Saharan statement by Moroccan prime minister to ambassador», 8/7/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=103126&dt=2474&dl=1345> y Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Analysis of Moroccan position», 9/7/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=102915&dt=2474&dl=1345>.

7. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: For Min Laraki's visit to Washington, August 6», 1/8/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=123773&dt=2474&dl=1345>.

8. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Moroccan Foreign Minister Laraki meeting with Secretary», 11/8/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=120075&dt=2474&dl=1345>.

ello vulneraría las resoluciones adoptadas al respecto por la ONU. Alba también le informó confidencialmente que su Gobierno tenía previsto anunciar próximamente su intención de celebrar un referéndum de autodeterminación en breve plazo y que en Madrid se temía que Rabat intentase tomar el Sahara por la fuerza a fin de evitar una consulta cuyo resultado pudiese serle adverso⁹.

En vista del mal momento por el que atravesaban las relaciones hispano-marroquíes, a mediados de agosto Arias Navarro invitó a Madrid al primer ministro Osman, que acudió acompañado de Larakí. Como luego supo la embajada norteamericana por boca del jefe de gabinete del presidente, el diplomático Oyarzábal, en esta ocasión los marroquíes argumentaron que un futuro Sahara independiente sería como Mauritania, un Estado artificial creado por Francia que se mostraba cada vez más díscolo con París. También apuntaron por vez primera que resultaba tan escasamente lógico que Madrid apoyase la celebración de un referéndum en una parte del territorio de Marruecos como lo sería que Rabat hiciese lo propio en el País Vasco, analogía que sus interlocutores españoles rechazaron con vehemencia. Estos aprovecharon para protestar por la concentración de importantes contingentes militares al norte del Sahara, que los marroquíes justificaron en base a la necesidad de responder a la presencia de fuerzas argelinas en la zona limítrofe. Aunque Cortina se mostró inflexible en lo referido a la celebración del referéndum, como gesto de buena voluntad accedió a entrevistarse con Hassan II en Rabat unos días más tarde¹⁰. El rey pretendió convencerle de que «la única solución a nuestra salida era la reintegración del Sahara a Marruecos, es decir, la solución anexionista», añadiendo a continuación que «él no era contrario a la autodeterminación con tal de que diera como resultado la reintegración a su territorio». La impasible rigidez del ministro español no debió causarle muy buena impresión al monarca, ya que éste le comentaría poco después a Kissinger que López Bravo era mucho mejor interlocutor. A raíz de estas conversaciones,

9. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Ambassador Alba's visit to Department», 10/8/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=120085&dt=2474&dl=1345>.

10. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish-Moroccan talks on Sahara in Madrid», 21/8/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=119164&dt=2474&dl=1345>.

según Cortina el Gobierno español «pasó rápidamente del intento de un régimen autonómico a la decisión de ir a la autodeterminación». Por su parte, Kissinger reaccionó positivamente a estos contactos, tras los cuales pidió a Stabler que hiciese saber al Gobierno español que «no queremos tomar partido en la disputa, pero esperamos que el problema pueda resolverse amigablemente»¹¹.

Como expresión de este cambio de estrategia y como ya se había advertido a Washington, el 20 agosto de 1974 el Gobierno español anunció ante la ONU su intención de celebrar un referéndum de autodeterminación en el Sahara durante el primer semestre de 1975, en cumplimiento de la Resolución 3.162 (1973). Con esta audaz decisión, que seguramente no habría podido tomarse en vida de Carrero Blanco, se pretendía ante todo retomar la iniciativa diplomática perdida y romper el frente común de estados árabes que Marruecos había comenzado a movilizar contra España. A modo de respuesta, Hassan II proclamó públicamente que, si bien no había perdido por completo la fe en la diplomacia, no dudaría en utilizar los medios que fuesen necesarios para recuperar un territorio que Marruecos siempre había considerado suyo. En su discurso, el monarca se refirió al precedente que la ONU había creado en 1961 en Irian occidental, dando a entender que Rabat nunca permitiría que un referéndum desembocase en la creación de un Sahara independiente¹².

Recuperándose rápidamente del contratiempo diplomático sufrido y haciendo gala de su abundante astucia, el 17 de septiembre Hassan II retomó la iniciativa solicitando a la ONU que elevara una consulta al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, para determinar si el Sahara era una *terra nullius* (tierra de nadie) antes de la colonización

11. Testimonio de Pedro Cortina Mauri ante la Comisión de Asuntos Exteriores, 15/3/1978, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1978, Núm. 32, pp. 67-68. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish Sahara», 20/8/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=119289&dt=2474&dl=1345>.

12. En 1961, Indonesia invadió Nueva Guinea occidental (conocida como Irian occidental hasta 1973), antes de que la colonia holandesa pudiese independizarse. El territorio quedó bajo administración de la ONU en 1962 y fue cedido a Jakarta un año después. En 1969 se celebró una controvertida consulta que formalizó su anexión por parte de Indonesia. Como se verá, no se trataba de un precedente muy alentador, al menos para la población saharauí partidaria de la independencia.

española, o si por el contrario, tenía algún tipo de vínculo jurídico con Marruecos y el «complejo mauritano». En el supuesto de que el Tribunal dictaminara que se trataba de una *terra nullius*, el monarca alauita aceptaría disciplinadamente la celebración del referéndum anunciado por España; de no ser así, solicitaría a la ONU que recomendase la apertura inmediata de negociaciones entre Madrid y Rabat para la transferencia del territorio en disputa.

Los motivos que indujeron a Hassan II a embarcarse en una arriesgada política de enfrentamiento con España con motivo del Sahara han sido objeto de interpretaciones muy diversas. Algunos han subrayado la importancia que tuvo el creciente atractivo de los yacimientos de fosfatos, descubiertos en 1963, que habían comenzado a explotarse por la empresa estatal española Fosfatos de Bu-Craá en 1973 y que en 1974 alcanzaron una producción total de 2,3 millones de toneladas y unas exportaciones valoradas en más de 17 millones de dólares¹³. Ciertamente, la apropiación pacífica de estos recursos hubiese permitido a Marruecos afianzar aún más su posición como primer exportador mundial de fosfatos, en un momento en el que la demanda internacional de fertilizantes estaba creciendo notablemente. Por otro lado, el hecho de que Estados Unidos fuese el primer productor mundial de dicho producto explica en parte el escaso interés de Washington por el Sahara, aunque el fosfato africano era de mayor pureza que el norteamericano. Sea como fuere, todo parece indicar que las verdaderas causas de esta inusitada beligerancia fueron ante todo de índole política, tanto interna como internacional. En lo que al aspecto interno se refiere, Hassan II había padecido varios intentos de derrocamiento (en junio de 1971 y agosto de 1972) y le interesaba fortalecer su autoridad personal fomentando un sentimiento de unidad nacional en torno a un objetivo externo que acallara a sus críticos. Estas intentonas golpistas habían sido lideradas por altos mandos del Ejército, lo cual explica el interés del monarca por involucrar a sus militares en la guerra del Yom Kippur en el otoño de 1973, con la intención de tener ocupados a sus oficiales. A su regreso de los Altos del Golán, en la primavera-verano de 1974 Hassan II envió al cuerpo expedicionario marroquí a la provincia de Tarfaya, al norte del Sahara, tanto para dar credibilidad a sus

13. Sin embargo, la cinta transportadora que permitía enviar el fosfato desde los yacimientos a la costa quedó inutilizada tras el acto de sabotaje perpetrado por el Frente Polisario el 19 de octubre de 1974.

amenazas anexionistas como para asegurarse de que sus mandos tuviesen una tarea que reclamase su atención. Por otro lado, es probable que el asesinato de Carrero Blanco, que había defendido con ahínco la presencia de España en el territorio, unido al proceso descolonizador iniciado por Portugal tras la «Revolución de los Claveles», llevase al rey a pensar que había llegado el momento de tomar la iniciativa. Además, Rabat temía que la existencia de un Sahara independiente crease un vacío de poder regional que solo podía beneficiar a Argelia, su único rival importante; en cambio, la anexión del territorio no solo desbarataría ese peligro, sino que fortalecería el liderazgo de Marruecos en el conjunto del mundo árabe¹⁴.

En perspectiva norteamericana, el conflicto del Sahara, que amenazaba con enfrentar a dos buenos aliados, supuso ante todo un colosal engorro. Estados Unidos otorgaba entonces cierta importancia a su relación con Marruecos, aunque fuese evidentemente mucho menor de la que atribuía a su vínculo con España. A raíz de la intentona golpista de agosto de 1972, Nixon había firmado el *National Security Study Memorandum 160*, ordenando al Consejo de Seguridad Nacional que estudiase la actitud que debía adoptarse en el futuro hacia Marruecos¹⁵. Bajo la dirección de Kissinger, el consejo le respondió en enero de 1973 mediante el *National Security Decision Memorandum 200*, que recomendaba reducir la presencia estadounidense en dicho país, fundamentalmente en el centro de comunicaciones navales de Kenitra, próximo a Rabat, para no provocar a los elementos de las Fuerzas Armadas contrarias a la misma. Al mismo tiempo, dicho documento estimaba conveniente darle garantías personales a Hassan II de que seguiría contando con el apoyo político de Washington¹⁶.

14. Ver el interesante análisis al respecto del coronel Eduardo Blanco, director general de Promoción del Sahara, recogido en el Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara», 17/7/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=100215&dt=2474&dl=1345> así como la valoración del embajador Neumann en el Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Moroccan-Saharan dispute», 24/7/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=102604&dt=2474&dl=1345>.

15. *National Security Study Memorandum 160*, 14/9/1972, «Policy Toward Morocco», en: http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/nssm/nssm_160.pdf.

16. *National Security Decision Memorandum 200*, 5/1/1973, «Policy Toward Morocco, NSSM 160», en:

Desde el primer momento, Kissinger pretendió mantener a Estados Unidos al margen de la creciente tensión hispano-marroquí, sin lograrlo del todo. Como se puso de manifiesto durante su primera visita a Rabat en noviembre de 1973, el rearme de Argelia por parte de la URSS hizo que aumentase considerablemente el interés de Washington por venderle armas a Marruecos y también la impaciencia de Hassan II por adquirirlas. Dado que Estados Unidos era el proveedor habitual de armamento a España, esto obligó al Departamento de Estado a ofrecer explicaciones al Gobierno español que no estaba acostumbrado a proporcionar. Así, el envío de 26 tanques M-48 estadounidenses a Marruecos en octubre de 1974 (de un total previsto de 108) suscitó la inmediata protesta de Madrid, ante lo cual Kissinger se apresuró a explicarle a Cortina que Rabat había perdido muchas unidades en Siria durante la reciente guerra del Yom Kippur, por lo que Washington se había ofrecido a sustituirlas para restablecer su capacidad disuasoria; España sin duda comprendería que si bien Estados Unidos «no desea que Marruecos ataque al Sahara, tampoco queremos ver cómo Argelia ataca a Marruecos»¹⁷. El secretario de Estado también le informó que, ya en noviembre de 1973, el monarca alauita se había comprometido formalmente a no utilizar jamás las armas que recibiera de Estados Unidos contra otros aliados de Washington, garantía que no tranquilizó gran cosa a los diplomáticos españoles. Como éstos tuvieron ocasión de manifestar ante sus homólogos norteamericanos a lo largo del otoño de 1974, al comprobar que sus protestas no habían surtido el efecto deseado, la supuesta neutralidad estadounidense no casaba bien con el envío de tanques a la única de las dos partes que amenazaba con utilizar la fuerza¹⁸.

http://nixon.archives.gov/virtuallibrary/documents/nsdm/nsdm_200.pdf. Poco antes, un diplomático norteamericano había comentado a Fernando Morán, entonces subdirector general de África, que «el Rey, con todas sus faltas, es irremplazable» y ello a pesar de que Hassan II sospechaba que Washington había apoyado la reciente intentona golpista. Nota informativa: «Intercambio de puntos de vista entre el embajador Witman y el subdirector general de África», 21/12/1972. R-15137/18. AMAEC.

17. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Secretary's meeting with Spanish Foreign Minister Cortina», 25/9/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=137988&dt=2474&dl=1345>.

18. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish Sahara and tank deliveries to Morocco», 7/9/1974, en:

En opinión del embajador Neumann, cuyos telegramas destilaban una animadversión apenas disimulada hacia España, las protestas de Madrid resultaban desmedidas, ya que los envíos en cuestión no modificaban en absoluto el statu quo militar regional¹⁹. Fuese o no así, esta actitud no era compartida por la embajada norteamericana en Madrid, que tenía muy presente la inminente apertura de negociaciones para la renovación del convenio de 1970, sobre todo tras escuchar las quejas expresadas por el ministro del Ejército, Francisco Coloma Gállegos, referidas a la ayuda militar norteamericana a Marruecos y manifestadas ante el mismísimo general Haig a su paso por Madrid en noviembre de 1974²⁰. En todo caso, es interesante constatar que estas protestas españolas fueron tenidas muy en cuenta en Washington a la hora de evaluar el plan propuesto por el embajador Neumann, de establecer a medio plazo bases norteamericanas permanentes en Marruecos –incluso «una pequeña Rota», en palabras del monarca alauita– que fue desestimado por Kissinger a principios de 1975 por temor al rechazo que sin duda suscitaría en España²¹.

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=137981&dt=2474&dl=1345>. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish Sahara and tank deliveries to Morocco», 10/9/1974, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=135819&dt=2474&dl=1345>. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara and tank deliveries to Morocco», 12/9/1974, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=134032&dt=2474&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Additional US arms sales to Morocco», 18/11/1974, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=173613&dt=2474&dl=1345>.

19. *Ibíd.* Según fuentes norteamericanas, a principios de 1975 Marruecos contaba con tan solo 25 tanques de fabricación soviética y 75 tanquetas ligeras de origen francés. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Sisco explains US arms policy toward Morocco to Spanish Ambassador», 23/1/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=8804&dt=2476&dl=1345>.

20. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Visit of USCINCEUR», 21/11/1974, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=170747&dt=2474&dl=1345>.

21. Memorandum to the Secretary from Ambassador Robert G. Neumann, 15/10/1974, «Military-Political Expansion of US-Moroccan Relations» y Action Memorandum, «Response to Ambassador Neumann's Memorandum Proposing an Expanded Political-Military Relationship with Morocco», 17/1/1975, National Security Adviser. Presidential Country Files for Africa. Morocco. Box 4. Gerald R. Ford Library.

A pesar de su autoproclamada neutralidad, en privado Kissinger nunca ocultó su verdadera opinión sobre el fondo de la cuestión. Con su proverbial sentido del humor, no exento de cinismo, el 9 de octubre de 1974 le comentó a Cortina durante una breve escala en Torrejón que «hubo una época de mi vida en la que no sabía dónde estaba el Sahara español y era tan feliz como lo soy ahora», añadiendo más en serio que, «hablando como politólogo», el futuro de dicho territorio le parecía tan escasamente prometedor como el de Guinea Bissau o el Alto Volta. Cortina aprovechó la ocasión para mostrarle un artículo reciente del *Washington Post*, según el cual el ministro consejero de la embajada norteamericana en Rabat se había manifestado partidario de que España cediese el Sahara a Marruecos, opinión que Kissinger tachó de «absurda», añadiendo más adelante que «no tenemos una visión propia sobre el futuro del Sahara español», ya que «no es un asunto americano»²². Pocos días después le confesaría con cansancio al presidente argelino, Boumèdiene, que «no me puedo excitar por 40.000 personas que seguramente no saben que viven en el Sahara español», para reconocer a continuación que «no nos interesa que España esté ahí», porque «no es lógico que España esté en África». En esta reveladora conversación, el secretario de Estado dijo ser partidario del derecho a la autodeterminación en abstracto, pero no a que éste diese lugar a «una entidad constituida de forma tan accidental»²³.

Aunque Boumèdiene negara con vehemencia que Argelia tuviese ambiciones territoriales en el Sahara, Kissinger siempre temió que la descolonización del territorio pudiese dar lugar a un Estado inviable que acabaría por convertirse en un mero satélite de Argel y además no deseaba contrariar a Marruecos, un viejo aliado cuyas instalaciones en Kenitra resultaban de gran utilidad a la Sexta Flota. Así pudo

22. Con su sentido del humor habitual, Kissinger explicó a Cortina que solo leía la sección de deportes del *Washington Post*, a la que había añadido las páginas de sociedad tras contraer matrimonio con Nancy Maginess en marzo de ese año. «Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri», 9/10/1974. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 5. RG 59. NARA. «Entrevista con el Secretario de Estado Norteamericano Sr. Henry A. Kissinger», 9/10/1974. R-25686/2. MAEC.

23. «Memorandum of Conversation with President Houari Boumèdiene of Algeria», 14/10/1974. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 2. RG 59. NARA. Washington, que no había tenido relaciones diplomáticas con Argel desde la guerra Árabe-Israelí de 1967, las restableció en noviembre de 1974.

constatarlo personalmente Hassan II en la reunión que mantuvieron en Rabat el 15 de octubre de 1974, en la que el norteamericano se refirió al camino abierto por la apelación al Tribunal Internacional de Justicia como un paso «constructivo». Poco después, en un interesante intercambio con Cortina mantenido el 9 de noviembre, de nuevo en Torrejón, Kissinger llegaría a afirmar que «la idea de una nación llamada Sahara español no es algo exigido por la historia», a lo que el ministro contestó que era evidente que los saharauis no deseaban unirse a Marruecos y que España no podía tratarles «como una piara de camellos». Al comentar su reciente encuentro con Hassan II, el norteamericano observó que el rey se había pronunciado sobre el Sahara «con gran pasión»; cuando Cortina le respondió que «es un gran actor», Kissinger reconoció que le había impresionado «la pasión, no la sustancia». Por su parte, el español le pidió que se tuviese cuidado con el armamento que le daban, «porque lo explota mucho a efectos publicitarios», a lo que el secretario le respondió que tan solo estaba prevista la entrega de 10 millones de dólares de ayuda y otros 20 millones en créditos. Haciendo gala de su proverbial sentido del humor, Kissinger le rogó que procurasen al menos posponer un estallido en la región hasta que se hubiese resuelto otro conflicto entre aliados (Grecia y Turquía) en el extremo opuesto del Mediterráneo, a lo que Cortina respondió imperturbable que «no tenemos el menor interés en pelearnos». A modo de despedida, el ministro manifestó el deseo de que Washington ejerciese su influencia sobre el monarca alauita «para que modere sus ímpetus», a lo que Kissinger respondió que podía contar con ello²⁴.

En suma, aunque el secretario de Estado procurara aparentar una postura de estricta neutralidad ante el contencioso, asegurándose incluso de que los suministros militares norteamericanos a Marruecos no modificasen el equilibrio regional de fuerzas, sus reiterados comentarios sobre la inviabilidad de un Sahara independiente seguramente terminaron por envalentonar a Rabat. De lo que no cabe duda es de que

24. «Memorandum of Conversation with King Hassan of Morocco», 15/10/1974, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 5. RG 59 NARA, «Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri», 9/11/1974. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 21. RG 59. NARA. «Entrevista con el Secretario de Estado Norteamericano Sr. Henry A. Kissinger», 9/11/1974. R-25686/2. AMAEC.

hicieron temer a Madrid que su aparente equidistancia ante el conflicto ocultaba en realidad un apoyo tácito al irredentismo marroquí.

A pesar de los equilibrios dialécticos realizados por Kissinger, el debate sobre el Sahara celebrado en la ONU a finales de noviembre de 1974 introdujo un nuevo elemento de fricción en las relaciones hispano-norteamericanas, fruto en parte de la pericia maniobrera de Marruecos. Aunque teóricamente partidaria de que el Tribunal Internacional de Justicia pudiese pronunciarse sobre el contencioso, en un primer momento la administración Ford pensó abstenerse en el Cuarto Comité de la ONU, a fin de hacer visible su autoproclamada neutralidad en la disputa²⁵. Sin embargo, poco después Marruecos le ofreció su apoyo en una votación que se vaticinaba muy reñida, relacionada con el estatus internacional de la República Khemer, el régimen instaurado en Camboya por Estados Unidos, si los norteamericanos hacían lo propio en relación con el Sahara, a lo que Washington accedió a condición de que ello no perjudicara a los intereses españoles²⁶. Sin embargo, una vez celebrado el voto sobre la República Khemer, en el que Washington recibió el apoyo de Rabat como estaba previsto, a última hora Marruecos logró que varios estados africanos amigos endureciesen la resolución sobre el Sahara que habían presentado en su nombre, exigiendo a España que suspendiese el referéndum que tenía previsto organizar hasta que el Tribunal Internacional se hubiese pronunciado²⁷. En un primer momento, el Departamento de Estado pensó cambiar de nuevo el sentido de su voto y optar por la abstención, pero tras ser informado por Neumann de que Hassan II había telefoneado a Laraki en no menos de cinco oca-

25. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid y Rabat, «US posture toward Spanish Sahara», 21/10/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=156948&dt=2474&dl=1345>.

26. Telegrama de la Representación de EE.UU. ante la ONU al Departamento de Estado, «Khmer in 29th UNGA: Morocco», 27/11/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=174159&dt=2474&dl=1345> y Telegrama de la Representación de EE.UU. ante la ONU al Departamento de Estado, «Passage of friendly Khmer resolution: some margins of victory» 28/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=173961&dt=2474&dl=1345>.

27. Telegrama de la Representación de EE.UU. ante la ONU al Departamento de Estado, «Fourth Committee: Spanish Sahara», 11/12/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=195057&dt=2474&dl=1345>.

siones «en un estado de gran agitación», Kissinger finalmente ordenó que Estados Unidos votase a favor de la resolución defendida por Marruecos en el Cuarto Comité el 11 de diciembre de 1974, aunque su representante dijese hacerlo «con grandes reservas», ya que la suspensión de la consulta iba en contra del espíritu de las resoluciones de la ONU exigiendo la descolonización del territorio²⁸. Al final, la Asamblea General aprobó la propuesta de Marruecos con el apoyo de 81 países, incluido Estados Unidos, la abstención de otros 43, entre ellos España y ningún voto en contra. Tras esta votación, Neumann tuvo ocasión de visitar a Hassan II, el cual, tras agradecerle vivamente su apoyo y reafirmar su deseo de alcanzar un acuerdo con los españoles (a quienes definió desenfadadamente como «árabes con boina»), le despidió con una sugerente invitación que el embajador se apresuró a transmitir a Washington por vía confidencial: «Si tienen problemas con o en España, siempre tienen aquí una solución de recambio»²⁹.

Lógicamente, la respuesta española fue muy distinta. El mismo 11 de diciembre, el representante permanente español ante la ONU, Jaime de Piniés, comunicó a su homólogo norteamericano que interpretaba la votación como «un acto inamistoso», a todas luces incompatible con la supuesta neutralidad de Estados Unidos, e incluso se atrevió a pronosticar que Rovira, que se encontraba en Washington al frente de la delegación que negociaba la renovación del acuerdo sobre las bases, seguramente se retiraría en señal de protesta, amenaza que no se cumplió. Poco después, otro diplomático español, Aguirre de Cárcer, aprovechó la presencia en Madrid de un estrecho colaborador de Kissinger, Lowenstein, para reiterarle el disgusto de su Gobierno, sin ocultar sus

28. Telegrama del Departamento de Estado a Bruselas, «Action Memorandum: Spanish Sahara», 11/12/1974, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=199213&dt=2474&dl=1345> y Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Foreign Minister's call», 11/12/1974, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=199302&dt=2474&dl=1345>.

29. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: King Hassan's reaction to Fourth Committee Vote», 12/12/1974, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=187840&dt=2474&dl=1345> y Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara», 12/12/1974. National Security Adviser. Presidential Country files for Africa. Morocco. Box 4. Gerald R. Ford Library.

posibles consecuencias negativas sobre las negociaciones respecto a las bases. Alertado de la reacción española, el propio secretario de Estado se disculpó profusamente ante Alba en Washington por el desenlace de la votación, reiterándole que Estados Unidos mantenía su «posición neutral» en el contencioso. Cuando Kissinger quiso saber el motivo por el cual España se había abstenido, en lugar de votar en contra, Alba le explicó que «no queríamos decirle que ‘no’ al Tribunal Internacional de Justicia». El embajador español terminó por restarle importancia al incidente, pero aprovechó para verificar si era cierto que Estados Unidos acababa de ofrecer a Rabat 10 millones de dólares en donación y un préstamo adicional de otros 20 millones para la adquisición de armas. Aunque dijo no conocer los detalles de la operación, Kissinger le confirmó el dato, pero también reiteró una vez más que «no tenemos ningún interés en fomentar un ataque militar marroquí»³⁰. Increíblemente, poco después Marruecos incumpliría el acuerdo que había alcanzado con los representantes norteamericanos en la ONU, absteniéndose en el voto sobre la República Khmer cuando el asunto finalmente se planteó en la Asamblea General³¹.

Tal y como le urgía la resolución de la ONU recién aprobada, en enero de 1975 el Gobierno español aceptó aplazar el referéndum previsto hasta que se conociera el dictamen del Tribunal de La Haya. A pesar de ello, la tensión fue en aumento en la región, produciéndose frecuentes escaramuzas entre fuerzas españolas y marroquíes, así como algunas acciones armadas del Frente Polisario. A principios de febrero, Rabat echó aún más leña al fuego reclamando ante la ONU las plazas de Ceuta y Melilla, iniciativa a la que el Departamento de Estado reaccionó con profundo disgusto, que Neumann no tuvo más

30. Telegrama de la Representación de EE.UU. ante la ONU al Departamento de Estado, «Spanish Sahara», 11/12/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=199253&dt=2474&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «US vote on Sahara Issue», 16/12/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=189702&dt=2474&dl=1345>. Memorandum of Conversation, «Conversation between Secretary Kissinger and Spanish Ambassador Alba», 20/12/1975. Department of State Records. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 4. RG 59. NARA.

31. Telegrama de la Representación de EE.UU. ante la ONU, «Khmer in 29th. GA: Morocco vote on credentials», 17/12/1974, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=189494&dt=2474&dl=1345>.

remedio que transmitir a las autoridades marroquíes³². La embajada norteamericana en Madrid temió que el Gobierno español acusara a Washington de haber envalentonado a Rabat mediante la venta de tanques y el reciente voto favorable a las tesis marroquíes en la Asamblea General y se apresuró a recordar al Departamento de Estado que no era lo mismo amenazar a Ceuta y Melilla que al Sahara³³. Para su tranquilidad, Cortina interpretó la protesta estadounidense como evidencia de su «amistad e imparcialidad» y aprovechó la ocasión para reiterar que España estaba dispuesta a negociar sobre el Sahara con Marruecos, pero no sin tener en cuenta los intereses de la población y de otros estados limítrofes³⁴. Poco tiempo después, el coronel Eduardo Blanco, director general de Promoción del Sahara, organismo dependiente del ministro de la Presidencia, reconocería ante el ministro consejero de la embajada, Eaton, que la independencia del Sahara no era viable a corto plazo, por lo que España no tenía más opción que alcanzar un acuerdo con Marruecos³⁵.

Alarmado por la escalada de violencia que se estaba produciendo en el territorio (cinco soldados españoles fallecieron en marzo al pisar una mina el *jeep* en el que viajaban), así como por la creciente beligerancia de las intervenciones públicas de Hassan II –sobre todo su alocución del 28 de abril, en la que mencionó por vez primera, aunque de forma ambigua, la posibilidad de encabezar una marcha contra el territorio– a principios de mayo Stabler sugirió al Departamento de Estado que se le recordase de nuevo al monarca su promesa de no utilizar armas adquiridas en Estados Unidos contra España. Esta propuesta, que no fue atendida, disgustó profundamente a Neumann, según el cual las armas desplegadas por Marruecos en la fron-

32. Telegrama del Departamento de Estado a Rabat, «Moroccan Claim to Ceuta and Melilla», 6/2/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=26724&dt=2476&dl=1345>.

33. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Implications for Spanish Foreign Policy of Moroccan drive for enclaves», 7/2/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=26661&dt=2476&dl=1345>.

34. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Moroccan claims to Ceuta and Melilla», 11/2/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=26686&dt=2476&dl=1345>.

35. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Sahara developments», 26/2/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=33591&dt=2476&dl=1345>.

tera con el Sahara eran todas de fabricación francesa o soviética³⁶. A pesar de su evidente parcialidad, al embajador le sorprendió que en la conversación que sostuvo con Hassan II el 30 de abril, éste definiese el comportamiento de España como «repulsivo», como también le alarmó que comparase lo que podía ocurrir en el Sahara con lo ya acontecido en Biafra o Katanga³⁷.

Sorprendentemente, por aquel entonces el coronel Blanco parecía compartir la postura del embajador Neumann, que se quejaba con frecuencia de la actitud pasiva del Ministerio de Asuntos Exteriores español y su escaso interés por negociar directamente con Marruecos. «Lo que necesitaríamos ahora –afirmó el funcionario español en presencia de Eaton el 7 de mayo– «es un Kissinger propio, que se dedique a visitar todas las capitales del mundo árabe, incluida Rabat, para iniciar un verdadero diálogo»³⁸. Tras nuevos ataques fronterizos y un atentado terrorista en El Aaiún que se cobró una víctima mortal, poco después Kissinger ordenó a Neumann que hablase con Laraki para transmitirle su preocupación, cosa que hizo el 20 de mayo. El ministro aseguró al embajador que, a pesar de estos incidentes, Marruecos seguía siendo partidario de una solución pacífica al conflicto, pero aprovechó para responsabilizar a Franco –«un hombre viejo sobre cuya lucidez y sentido de la responsabilidad existen serias dudas»– del inmovilismo del Gobierno español. Por su parte, cuando Stabler visitó a Cortina para informarle de esta gestión, éste insistió en que su objetivo seguía siendo un Sahara independiente que pudiese coexistir pacíficamente con sus vecinos³⁹.

36. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish reaction to Hassan's threats», 1/5/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=90506&dt=2476&dl=1345> y Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Ambassador's audience with King Hassan: Spanish Sahara. Further comment», 2/5/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=90586&dt=2476&dl=1345>.

37. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Ambassador's audience with King Hassan: Spanish Sahara», 2/5/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=90587&dt=2476&dl=1345>.

38. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: no dialogue with Morocco and upsurge in incidents», 9/5/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=91480&dt=2476&dl=1345>.

39. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Discussion with Foreign Minister Laraki on Sahara», 20/5/75, en:

Curiosamente, este comentario aparentemente trivial de Cortina hizo que el Departamento de Estado pidiese a sus embajadas en la región su valoración sobre la viabilidad de un Sahara independiente, algo que no les había solicitado hasta entonces⁴⁰. Neumann se apresuró a contestar que, desde un punto de vista económico, se estimaba que durante los próximos tres a cinco años el territorio podría exportar 10 millones de toneladas de fosfatos anuales, por valor de unos 680 millones de dólares al año, lo cual podría permitir a un futuro gobierno saharauí contratar a los técnicos imprescindibles para garantizar el funcionamiento de su economía. Sin embargo, el embajador consideraba que, dadas las ambiciones de sus vecinos, un Sahara independiente era sencillamente inviable. Stabler prefirió centrar su atención en el análisis de las dificultades de todo tipo a las que se enfrentaría un Estado con una población estable de tan solo 70.000 personas, que apenas contaba con un sistema sanitario y educativo dignos de tal nombre y que carecería inicialmente de un cuerpo policial y de unas Fuerzas Armadas propias. Según el embajador, las autoridades españolas confiaban en que los fosfatos permitirían al Sahara emular a estados como Kuwait o Abu Dhabi, aunque reconocía que la ausencia de una élite local próspera e influyente suponía un obstáculo adicional. Al igual que Neumann, aunque de forma más sutil, Stabler reconocía que la cuestión clave sería la seguridad, por lo que todo dependería de la actitud que adoptasen sus vecinos⁴¹.

En perspectiva española, el punto de inflexión de la crisis del Sahara se produjo a mediados de mayo de 1975, con ocasión del envío al territorio –a propuesta de Madrid– de una misión visitadora de la ONU, que dio lugar a grandes manifestaciones de apoyo al Frente

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=92582&dt=2476&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara», 20/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=92557&dt=2476&dl=1345>.

40. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, Rabat, Argel y Nouakchott, «Spanish Sahara», 24/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93071&dt=2476&dl=1345>.

41. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: viability of independent entity», 29/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=90463&dt=2476&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Viability of independent Spanish Sahara», 12/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105577&dt=2476&dl=1345>.

Polisario y a favor de la independencia, acompañadas en ocasiones con gritos de «¡Muera España!». Por si fuera poco, dichas manifestaciones coincidieron con la captura de varios soldados y oficiales españoles por las tropas indígenas de sus propias patrullas, que simpatizaban con el Frente Polisario⁴². El entonces director general de Promoción del Sahara explicaría años después, ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, que fue esta reacción de parte de la población saharauí «lo que ratificó a España en su propósito de marcharse», como demostraría el hecho de que el Gobierno ordenó acto seguido la preparación de la llamada «Operación Golondrina», que contemplaba la evacuación total del territorio⁴³. Sorprendido y dolido por estos acontecimientos, el 23 de mayo el Gobierno anunció solemnemente que «España precipitará la evacuación del Sahara siempre que fracasen las condiciones de colaboración y la posibilidad de llevar la descolonización a un final feliz», a la vez que reiteraba su voluntad de transferir la soberanía del territorio «en la forma que mejor convenga a sus habitantes», pero que también tuviese en cuenta «cualquier legítima aspiración de países interesados en aquella zona». Como supo apreciar la embajada norteamericana en Madrid, ésta era la primera vez que se reconocía públicamente la posibilidad de una retirada unilateral de territorio, así como la necesidad de tener en cuenta los intereses de todos los estados limítrofes⁴⁴.

A raíz de la declaración de Madrid, el 5 de junio Hassan II convocó urgentemente a los embajadores de Estados Unidos y de Francia, para pedirles que sus países se involucrasen activamente en la búsqueda de una salida negociada a la crisis. El monarca justificó su petición con el argumento un tanto sorprendente de que España estaba emitiendo señales preocupantes de querer abandonar el territorio cuanto antes, lo cual podría dar lugar a un conflicto armado en la

42. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Armed clashes and popular demonstrations attend UN team's visit», 17/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=92405&dt=2476&dl=1345>.

43. Testimonio de Eduardo Blanco ante la Comisión de Asuntos Exteriores, 13/3/1978, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1978, Núm. 30, pp. 40-41.

44. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish policy statement on Sahara», 24/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=87482&dt=2476&dl=1345>.

región⁴⁵. Poco después Rabat propuso a España la apertura de conversaciones con la participación de Mauritania, pero no de Argelia, fórmula que Madrid estimó inaceptable. Cortina contraatacó proponiendo la celebración de una conferencia cuatripartita (con Marruecos, Argelia y Mauritania), idea a la que se dio publicidad aprovechando la presencia en Madrid a mediados de junio del secretario general de la ONU, Kurt Waldheim. Sin embargo, cuando Cortina le pidió a Washington ayuda para convocarla, Kissinger se mostró absolutamente reacio a verse involucrado, por temor a no poder satisfacer a ninguno de sus aliados; de ahí que, al plantearle la cuestión uno de sus colaboradores, exclamara con irritación: «¿Por qué diablos no podemos quedarnos totalmente al margen?»⁴⁶. Esta negativa del secretario de Estado coincidió con la publicación de una entrevista en la que se le atribuía el deseo de que Marruecos se anexionara el Sahara para evitar que lo hiciera Argelia, lo cual obligó a la embajada norteamericana en Madrid a emitir un comunicado negando que se hubiese producido un cambio de postura por parte estadounidense⁴⁷. Sorprendentemente, Hassan II dedicó cierta atención a este asunto en su reunión con Neumann el 25 de junio, aunque dijo haber logrado convencer a sus asesores, algunos de los cuales recelaban de Estados Unidos, de que la embajada tan solo pretendía mantener las apariencias⁴⁸. A raíz de esta conversación, Neumann escribió al secretario de Estado para advertirle que el monarca no entendería que Washington se negase a involucrarse activamente

45. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: King Hassan urges US role», 6/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105675&dt=2476&dl=1345>.

46. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish Under Secretary Rovira's call on Under Secretary Sisco Concerning Sahara», 20/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105474&dt=2476&dl=1345>. «The Secretary's 8.00 am Staff Meeting», 23/6/1975. Department of State Records, Transcripts of Secretary of State Henry A. Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977. Box 7. RG 59. NARA.

47. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Reports of US position change on Sahara», 20/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105473&dt=2476&dl=1345>.

48. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: June 25 conversation with King», 26/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=110812&dt=2476&dl=1345>.

en la resolución del conflicto, por lo que urgía dar respuesta a su petición⁴⁹.

A principios de julio se produjo un giro inesperado en la crisis, al emitir Argel un comunicado anunciando que había alcanzado un acuerdo de principio con Marruecos y Mauritania sobre el futuro del Sahara, a cambio de lo cual Rabat reconocería la frontera argelina fijada en 1972. A la luz de esta novedad, el 19 de julio el Departamento de Estado informó a sus embajadores en la región que ya no tenía sentido pedirle a Hassan II que acudiese a una conferencia cuatripartita auspiciada por España, como había pretendido hacer; dado que los acontecimientos parecían estar orientándose hacia un resultado favorable a Rabat, Kissinger había decidido no impulsar ninguna iniciativa propia, permitiendo a las partes buscar su propia salida negociada⁵⁰. Sin embargo, a finales de mes se constató que el acuerdo con Argelia había resultado ser un espejismo y para consternación de Washington, el 20 de agosto Hassan II anunció que, si bien estaba dispuesto a esperar a que se pronunciara el Tribunal Internacional antes de actuar, el Sahara estaría bajo soberanía marroquí antes de que finalizara el año, aunque ello requiriese el uso de la fuerza⁵¹. Por su parte, el 9 de septiembre Cortina se trasladó a Argelia para formalizar la liberación de varios soldados españoles capturados por el Frente Polisario, gesto que Rabat interpretó (sin motivo) como evidencia de la existencia de un acuerdo secreto hispano-argelino más amplio. Finalmente, el 1 de octubre España informó a la ONU que, una vez conocido el dictamen del Tribunal Internacional (que no sería vinculante), el referéndum aplazado se celebraría durante el primer semestre de 1976.

49. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Current Moroccan attitudes and motivations», 30/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105225&dt=2476&dl=1345>.

50. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid y Rabat, «Spanish Sahara: US Policy», 19/7/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=125300&dt=2476&dl=1345>.

51. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «King's August 20 Sahara speech», 21/8/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=145135&dt=2476&dl=1345>.

La «Marcha Verde» eleva la temperatura

La documentación norteamericana revela que el director de la CIA informó a Kissinger el 3 de octubre de 1975 que Hassan II había decidido invadir el Sahara en el transcurso de las próximas tres semanas. La víspera, Rovira había comunicado a la embajada norteamericana en Madrid que se temía que la invasión se produjera esa misma semana, al finalizar el Ramadán⁵². El informe remitido por Colby afirmaba que el monarca había decidido actuar antes de que se pronunciara el Tribunal Internacional de Justicia por temor a que su dictamen fuese excesivamente ambiguo o incluso contrario a las tesis marroquíes, como también se temía que lo fuese el informe de la misión visitadora de la ONU. Además, Hassan II confiaba poder llevar a buen puerto sus planes porque «la mayoría de las tropas españolas están mal entrenadas y no lucharán». Esta opinión no concordaba con la de la CIA, que valoraba que las fuerzas militares españolas estaban «bien equipadas y entrenadas en comparación con el Ejército marroquí». Según este informe, si Hassan II fracasaba en su empeño, podría perder el trono, pero un enfrentamiento prolongado también podría provocar una crisis política en Madrid. En todo caso, un conflicto armado situaría a Estados Unidos en una posición sumamente delicada, ya que una mera respuesta diplomática seguramente no bastaría para garantizar un desenlace favorable de las negociaciones sobre las bases españolas, que atravesaban entonces un momento especialmente dedicado, como ya vimos⁵³.

52. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara», 2/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184448&dt=2476&dl=1345>. Según Washington, el Gobierno español filtró la noticia a la prensa, que la publicó el 6 de octubre. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: press reports possibility of Moroccan attack against Sahara», 7/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184422&dt=2476&dl=1345>.

53. Intelligence Alert Memorandum, Central Intelligence Agency, «Moroccan plans to invade Spanish Sahara», 3/10/1975. Dale Van Atta Papers. Box 9. Gerald R. Ford Library. Ver el minucioso análisis de Jacob Mundy, «Neutrality or Complicity? The United States and the 1975 Moroccan takeover of the Spanish Sahara», en *The Journal of North African Studies*, Vol. 11, 3, septiembre 2006, pp. 292-302.

En respuesta a esta información, Kissinger envió de inmediato un mensaje confidencial a Hassan II, aconsejándole que no tomara las medidas que al parecer estaba contemplando, ya que ello minaría la estabilidad del Mediterráneo occidental⁵⁴. Además, según las evaluaciones efectuadas por diversos servicios norteamericanos, un enfrentamiento armado en la región podría tener consecuencias militares y políticas adversas para Marruecos. Kissinger trasladó a Cortina los datos que obraban en su poder en una reunión celebrada en Nueva York el 5 de octubre, en la que también le informó de su misiva pidiéndole al rey «que no hiciera ninguna locura» y animándole a buscar un acuerdo con España. Por su parte, el ministro español se mostró dispuesto a negociar con Rabat tal y como le urgía el secretario de Estado, dándole a entender que, aunque la independencia era uno de los posibles resultados del referéndum previsto, en realidad lo que se pretendía era que la población saharauí optara entre Marruecos o Mauritania. Cortina otorgaba una gran importancia a la intervención de Washington debido a que éste proporcionaba armas a Hassan II, pero Kissinger se apresuró a recordarle que, en realidad, solo una pequeña proporción del armamento marroquí provenía de Estados Unidos⁵⁵. En su respuesta a Kissinger, que el subsecretario del Departamento de Estado, Joseph J. Sisco, recibió en Rabat el 14 de octubre, Hassan II aseguraba no tener intención alguna de atacar a las tropas españolas, aunque no prometía lo mismo en relación con los guerrilleros del Frente Polisario. El embajador marroquí en Estados Unidos, Abdelhadi Boutaleb, aprovechó su encuentro con Sisco para reiterar que Rabat no podía permitir que España cediese el territorio al Frente Polisario, algo que solo

54. Al mismo tiempo, Kissinger aprovechó el envío del mensaje para ordenar a Neumann que no dijese nada que pudiese crear la impresión de que Washington estaba dispuesto a mediar en el conflicto. Telegrama del Departamento de Estado a Rabat, «Spanish Sahara», 4/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184434&dt=2476&dl=1345>.

55. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish Sahara», 6/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=179656&dt=2476&dl=1345>. Según Washington, los principales proveedores de armas a Marruecos eran Francia y la URSS, ya que el grueso del armamento comprometido por Estados Unidos para la modernización de las Fuerzas Armadas marroquíes no se entregaría hasta 1976-1977.

podía conducir a la creación de un «Estado títere» controlado por Argel⁵⁶.

Lejos de suscitar una respuesta unívoca por parte del Gobierno español, la crisis del Sahara provocó una profunda fisura en su seno, de tal manera que, mientras el Ministerio de Asuntos Exteriores y su representante ante la ONU trabajaban por una solución acorde con el derecho internacional, que presumiblemente conduciría a la independencia del territorio, Arias Navarro y su vicepresidente, Carrero, se inclinaban por un entendimiento con Marruecos. Uno de los más influyentes representantes de este segundo sector era el coronel Blanco, director general de Promoción del Sahara. Según la explicación que éste le ofreció a Stabler el 11 de octubre, el Gobierno deseaba ante todo evitar un conflicto armado con Rabat y estaba dispuesto a supervisar un referéndum celebrado bajo los auspicios de la ONU que arrojaría un resultado favorable a la «asociación» del Sahara con Marruecos. Por ello, a pesar de la ingente actividad desplegada por los diplomáticos españoles en sentido contrario, era preferible que el Tribunal de la Haya y la ONU se pronunciasen a favor de la tesis de Rabat, ya que así España podría entregarle el territorio sin vulnerar la legalidad internacional. Blanco también reconoció que su postura oficial a favor del derecho a la autodeterminación había obligado al Gobierno español a tolerar al Frente Polisario, cuya ideología le resultaba repugnante y que en todo caso era preferible que el Sahara estuviese bajo influencia de un régimen monárquico conservador como el de Rabat que no bajo el de uno radical como el de Argel⁵⁷.

Tal y como algunos habían temido, el hecho de que las instituciones internacionales dieran la razón al Gobierno español tuvo el efecto de animar a Hassan II a acelerar la ocupación del territorio. El 14 de octubre, la ONU hizo público el informe de la misión visitadora que se había desplazado al Sahara en mayo, según el cual «casi todas las personas entrevistadas estaban categóricamente a favor de la inde-

56. Telegrama del Departamento de Estado a Rabat, «Spanish Sahara: Sisco-Boutaleb meeting», 16/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184352&dt=2476&dl=1345>.

57. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: GOS objective to avoid conflict and seek negotiated solution», 11/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=190056&dt=2476&dl=1345>.

pendencia y en contra de las reivindicaciones territoriales de Marruecos y Mauritania». Dos días después, el Tribunal Internacional de Justicia fallaba que los datos aportados por las partes «no establecen ningún lazo de soberanía territorial entre el territorio del Sahara occidental y el reino de Marruecos o el complejo mauritano», si bien reconocía también «la existencia en el momento de la colonización española de vínculos jurídicos de obediencia entre el sultán de Marruecos y algunas de las tribus que vivían en el territorio», a pesar de lo cual concluía que no se habían hallado «vínculos jurídicos de tal naturaleza» que impidiesen el ejercicio del principio de autodeterminación «a través de la libre y genuina expresión de la voluntad de los pueblos del territorio». A pesar de ello, nada más conocerse el dictamen el 16 de octubre, Hassan II anunció a sus súbditos que el Tribunal le había dado la razón, visto lo cual pretendía encabezar personalmente una «Marcha Verde» formada por 350.000 voluntarios civiles, armados solamente con ejemplares del Corán, que ocuparían pacíficamente el territorio en disputa. De la documentación norteamericana actualmente disponible se deduce que el Departamento de Estado, al menos, no conocía de antemano los propósitos del monarca⁵⁸.

La versión del dictamen del Tribunal que Kissinger trasladó personalmente a Ford al día siguiente se asemejaba mucho a la del monarca alauita; según aquél, el texto «era básicamente lo que quería Hassan», ya que favorecía las tesis de Marruecos y Mauritania y no las de España, que se inclinaba por la independencia, «que es lo que le gustaría a Argelia»⁵⁹. Esto no pudo deberse a una lectura apresurada del dictamen, ya que varios meses después el secretario de Estado seguiría afirmando ante el presidente argelino que era «ambiguo»⁶⁰. Esa misma tarde, el embajador marroquí visitó a Kissinger para insistirle que el dictamen era favorable a Marruecos, ya

58. Ver por ejemplo, el Telegrama de Argel al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Atherton call on Boumèdiène», 21/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184305&dt=2476&dl=1345>.

59. Memorandum of Conversation, 17/10/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553276.pdf>.

60. Memorandum of Conversation, «Discussion with Abdelaziz Buteflika», 17/12/1975. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 13. RG 59. NARA.

que había negado que el Sahara fuese *terra nullius* antes de la colonización española, y para transmitirle sin rubor que, desde su peculiar perspectiva, el hecho de que el Tribunal Internacional defendiese la autodeterminación del territorio debía entenderse en clave política, que no jurídica. El secretario de Estado se mostró comprensivo, pero le pidió que transmitiera a Hassan II su ruego personal de que dejase pasar varias semanas para darle tiempo a la diplomacia⁶¹.

A pesar de la gravedad de la situación, Kissinger parecía creer viable una salida negociada bajo los auspicios de la ONU. A la luz del dictamen del Tribunal Internacional y del anuncio de la «Marcha Verde», el 19 de octubre ordenó que se transmitiese de forma simultánea a los gobiernos de España y Marruecos, así como al secretario general de la ONU, la necesidad de evitar cualquier acción precipitada y de tomar las iniciativas diplomáticas necesarias para alcanzar un acuerdo mutuamente satisfactorio. En su mensaje al Gobierno español, el secretario de Estado decía apoyar su decisión de solicitar una reunión inmediata del Consejo de Seguridad de la ONU, que confiaba contribuyese a encontrar una salida negociada al conflicto. Sin embargo, ese mismo día Kissinger hizo saber al representante estadounidense ante la ONU, Moynihan, que lamentaba esta iniciativa española, ya que creía preferible evitar un debate público sobre el conflicto que pudiese caldear aún más los ánimos. En cambio, el secretario de Estado sí vio con buenos ojos la propuesta de Piniés de enviar una misión de la ONU al Sahara para verificar la gravedad de la situación sobre el terreno, fundamentalmente porque confiaba que ello diese tiempo a las partes para negociar⁶².

Por parte española, la crisis comenzó a encauzarse tras la visita a Marruecos del ministro secretario general del Movimiento, José Solís, que se reunió con Hassan II el 21 de octubre. Solís explicó posteriormente a Stabler que la víspera había tenido lugar en Madrid un Consejo de Ministros decisivo en el que, tras un largo deba-

61. Telegrama del Departamento de Estado a Rabat, «Spanish Sahara: October 17 meeting between Secretary and Moroccan ambassador», 20/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184312&dt=2476&dl=1345>.

62. Telegrama del Departamento de Estado a varias capitales, «Action Memorandum: Approaches to Spain, Morocco and UN Sec. Gen. on Spanish Sahara», 19/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184331&dt=2476&dl=1345>.

te, se había decidido negociar directamente con Marruecos. Aunque en un primer momento se acordó que fuese Arias Navarro quien se entrevistase con el monarca alauita, el estado de salud de Franco lo había desaconsejado, ante lo cual el presidente había delegado en Solís. Arias Navarro encargó a su ministro la tarea nada sencilla de evitar que la «Marcha Verde» se produjera, o al menos, que se retrasara su inicio unas semanas para dar tiempo a la negociación. En sus conversaciones con Hassan II, celebradas en Marrakech, el ministro (que dijo conocerle desde hacía varios años), le había reiterado que España deseaba ante todo evitar un conflicto armado de consecuencias políticas internas imprevisibles y retirarse del Sahara cuanto antes, cediendo el territorio a Marruecos. A su modo de ver, ello no plantearía ningún problema a las Fuerzas Armadas españolas, salvo que éstas se vieran obligadas a repeler una invasión por la fuerza. Por su parte, el rey le había insistido que no le era posible cancelar la «Marcha Verde», ya que si lo hacía perdería el trono, aunque sí podría retrasar su inicio dos semanas, tiempo suficiente para alcanzar un acuerdo bilateral. A fin de rebajar la tensión, el monarca restó importancia a sus recientes alusiones a la recuperación de Ceuta y Melilla, dando a entender que Marruecos no suscitaría el tema en serio mientras Gibraltar permaneciese en manos británicas. Solís no le ocultó a Stabler que, a su modo de ver, el Sahara estaba destinado a convertirse en una provincia autónoma de Marruecos, opinión que Arias Navarro compartía. También aprovechó para transmitirle que su Gobierno opinaba que, caso de producirse un conflicto armado entre marroquíes y españoles, Washington apoyaría a los primeros, afirmación que lógicamente disgustó al embajador, que se apresuró a reiterarle que Estados Unidos no deseaba tomar partido por ninguno de sus aliados. El propio Hassan II informaría al día siguiente al secretario de Estado adjunto, Alfred Atherton, que su encuentro con Solís había resuelto «tres cuartas partes del problema», ya que el Gobierno español, que se había «divorciado» de Argelia, «ya no quería la independencia del Sahara» y tan solo pretendía una salida «elegante» a la crisis en la ONU. Además, el ministro español había comprendido que el monarca no podía detener la «Marcha Verde», ya que si lo hacía tendría que hacer las maletas y trasladarse a vivir a Madrid. A la vista de este encuentro, Atherton aconsejó a Kissinger que la administración se «quedase quieta» (*sit tight*) para permitir que el acuerdo hispano-marroquí siguiera su

curso, evitando en la medida de lo posible que se adoptasen decisiones en la ONU que pudiesen complicar la situación⁶³.

Aunque Cortina lo negase, Stabler tuvo la sensación de que la posición española había experimentado un cambio notable. Cuando visitó al ministro el 20 de octubre para transmitirle el mensaje de Kissinger, Cortina le reiteró que su Gobierno deseaba una salida pacífica y honorable, por lo que no podía entregarle el Sahara a Marruecos sin más, ignorando por completo los deseos de la población, a la vez que proclamaba que todo el fosfato del territorio no justificaba el sacrificio de una sola vida española. Sin embargo, cuatro días después le comentó que, en vista del escaso éxito de las gestiones de Piniés en la ONU, España actuaría por su cuenta para evitar un conflicto armado con Marruecos, afirmando incluso que Madrid solamente se había referido a la posible independencia del Sahara en una ocasión –en 1974– y que desde entonces se había comprometido únicamente a garantizar su derecho a la autodeterminación. Tras entrevistarse el 27 de octubre con el vicepresidente Carro, el embajador incluso informó a Washington que «la política de Cortina ha sido totalmente descartada»⁶⁴.

63. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish-Moroccan negotiations on the Sahara: conversation with Solís», 25/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184064&dt=2476&dl=1345>.

Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: meeting with King Hassan», 23/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184197&dt=2476&dl=1345>. Ver

también la versión del embajador español en Rabat, Adolfo Martín Gamero, que estuvo presente en los encuentros de Solís con Hassan II, en Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la transición*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 226-229 y el testimonio de José Solís ante la Comisión de Asuntos Exteriores, 16/3/1978, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1978, Núm. 33, pp. 6-8. Al parecer, la representación española ante la ONU tuvo conocimiento de las negociaciones del ministro por la prensa. Jaime de Piniés, *La descolonización del Sáhara: un tema sin concluir*, Madrid, Espasa Calpe, 1999, pp. 111-112.

64. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara», 20/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184311&dt=2476&dl=1345> y

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Sahara», 24/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184087&dt=2476&dl=1345>.

Como resultado de las gestiones realizadas por el secretario general de la ONU, la situación se tornó aún más compleja en los últimos días de octubre. En cumplimiento de la Resolución 377 (1975) aprobada por el Consejo de Seguridad el 22 de octubre, Waldheim propuso a las partes que Marruecos cancelara la «Marcha Verde» si España aceptaba retirarse del territorio el 1 de enero de 1976, quedando el Sahara bajo la autoridad interina de la ONU hasta que pudiera celebrarse el referéndum de autodeterminación⁶⁵. Tras una rápida visita a la región, el secretario general trasladó a Kissinger tanto el escaso entusiasmo de Marruecos por su propuesta como la radical oposición que suscitaba en Argelia un acuerdo bilateral hispano-marroquí que no tuviese en cuenta sus intereses⁶⁶. Por si fuera poco, el 30 de octubre Rovira le confesó a Stabler que la crisis había provocado una situación «caótica» en el seno del Gobierno y un enfrentamiento cada vez más abierto entre Cortina, que apoyaba el plan de Waldheim y Carro, que deseaba entenderse directamente con Rabat⁶⁷. En vista de todo ello y tras recibir una misiva muy exaltada del propio Boumèdiene, en la que amenazaba con desestabilizar toda la región, el secretario de Estado envió un tercer mensaje a Hassan II el 31 de octubre, pidiéndole que cancelara la «Marcha Verde» y se diera un tiempo para estudiar el «plan Waldheim»⁶⁸. Al informar a Stabler de esta iniciativa, Kissinger le confesaría que «no nos hacemos muchas ilusiones sobre nuestra capacidad para influir en los

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish-Moroccan negotiations on the Sahara», 27/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184024&dt=2476&dl=1345>.

65. Telegrama de la Representación de EE.UU. ante la ONU, «Spanish Sahara», 29/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184458&dt=2476&dl=1345>.

66. «Telcon with Waldheim and Kissinger at 8.40 am», 29/10/1975, en:

<http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000BCAF.pdf>.

67. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara», 30/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=183951&dt=2476&dl=1345>.

68. Telegrama de Argel al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: President Boumèdiene's views», 30/10/75, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=183927&dt=2476&dl=1345>.

Telegrama del Departamento de Estado a Rabat, «Message for King Hassan: Spanish Sahara», 31/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=179604&dt=2476&dl=1345>.

acontecimientos», a pesar de lo cual creía importante que el secretario general pudiese verificar si «un papel directo de la ONU resultaría aceptable»⁶⁹.

Tras varias reuniones con Laraki en Madrid que resultaron infructuosas, el 31 de octubre el Gobierno español ordenó a Piniés que informara al Consejo de Seguridad que Madrid aprobaba el «plan Waldheim», a la vez que exigía que se hiciese todo lo posible por detener la «Marcha Verde». Don Juan Carlos le comentaría a Stabler algún tiempo después que, cuando solicitó de Arias Navarro su consejo sobre lo que procedía hacer, éste le contestó que, dado que había asumido las funciones de jefe del Estado, era él quien debía decidir⁷⁰. Según Rovira, este cambio de táctica reflejaba el hecho de que, visto el inmovilismo de los marroquíes, Arias Navarro se apoyaba de nuevo en Cortina en detrimento de Carro. A las pocas horas, Stabler recibió una llamada desesperada de Cortina, quien tras manifestarle la imposibilidad de negociar absolutamente nada con Rabat, le informó de la presencia de unos 25.000 soldados marroquíes disfrazados de civiles entre los componentes de la «Marcha Verde», lo cual aumentaba notablemente la posibilidad de un choque armado⁷¹. En respuesta a esta llamada, el 2 de noviembre Kissinger telegrafió de nuevo a Hassan II, instándole a mantener la calma y evitar un derramamiento de sangre y animándolo a reconsiderar el «plan Waldheim»⁷². El ministro español se mostró muy agradecido por la gestión realizada, e incluso dijo tener motivos para pensar que Rabat aceptaría finalmente la propuesta del secretario

69. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish Sahara», 31/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=183911&dt=2476&dl=1345>.

70. Telegrama del Departamento de Estado a la Casa Blanca, «Morning summary of significant reports», 16/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=209456&dt=2476&dl=1345>.

71. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: message for the Secretary from Foreign Minister Cortina», 3/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204538&dt=2476&dl=1345> y Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Message for ForMin Cortina», 3/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204554&dt=2476&dl=1345>.

72. Telegrama del Departamento de Estado a Rabat, «Message for King Hassan - Spanish Sahara», 2/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204551&dt=2476&dl=1345>.

general. Unas horas antes, a iniciativa española el Consejo de Seguridad había aprobado una nueva Resolución –la 379 (1975)– instando a las partes a «evitar cualquier acción unilateral o de otra índole que pueda intensificar aún más la tensión en la región», que Cortina interpretó como una señal inequívoca de la soledad marroquí⁷³.

Coincidiendo con estas iniciativas diplomáticas, Don Juan Carlos se trasladó a El Aaiún el 2 de noviembre para dar ánimos a las tropas españolas y para asegurarles que «se hará cuanto sea necesario para que nuestro Ejército conserve intacto su prestigio y su honor», aunque también afirmó que «no se debe poner en peligro vida humana alguna cuando se ofrecen soluciones justas y desinteresadas y se busca con afán la cooperación y el entendimiento de los pueblos». A Stabler, que había logrado establecer una relación muy estrecha con el príncipe, le sorprendió que La Zarzuela no le informara de antemano de la visita, pero cuando le preguntó a Cortina sobre su significado, el ministro le aseguró que se trataba tan solo de «hacer acto de presencia»⁷⁴.

Según el análisis de la crisis que Kissinger ofreció a Ford en la Casa Blanca el 3 de noviembre, la presión ejercida por Argelia –que según él buscaba una salida al Atlántico a través del Sahara, amén de la riqueza derivada de los fosfatos– había obligado a España a abandonar su incipiente acuerdo bilateral con Marruecos, dando lugar a un nuevo *impasse*. Para el secretario de Estado, la situación se asemejaba cada vez

73. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Message for the Secretary from Foreign Minister Cortina», 3/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204538&dt=2476&dl=1345>.

74. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Prince's lightning visit indicates Spain intends to stand its ground», 3/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204533&dt=2476&dl=1345>. Meses después, Don Juan Carlos narraría una interesante anécdota al respecto al agregado militar estadounidense en Madrid: a su regreso a España, el príncipe le preguntó a Cortina qué debía decirle a Hassan II cuando le llamase, ante lo cual el ministro se rió y puso en duda que lo hiciese. Don Juan Carlos le contestó que podía reírse de su biseñez, pero su instinto le decía que no tardaría en llamarle para felicitarle por su gesto. Para satisfacción del príncipe, la llamada se produjo a la media hora de su regreso a La Zarzuela. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of King re. Spanish Military Modernization», 16/6/76, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=150311&dt=2082&dl=1345>.

más a la que se había enfrentado Estados Unidos durante el reciente conflicto greco-turco sobre Chipre: «En cualquiera de los casos, saldremos perdiendo». Kissinger reconoció que Estados Unidos podía advertirle a Hassan que «nos opondremos a él frontalmente», lo cual «podría frenarle», pero eso «nos convertiría en el chivo expiatorio». La única alternativa era apoyar el «plan Waldheim», siempre y cuando la consulta popular arrojase un resultado favorable a Rabat. Con su franqueza habitual, Ford opinó que «la ONU debería involucrarse más en casos como éstos», exclamando a continuación: «¡Maldita sea, no deberíamos tener que hacerlo todo nosotros, para acabar con la nariz ensangrentada!». Para tranquilizarle, Kissinger manifestó la esperanza de que la ONU actuara como lo había hecho en Irian occidental, precedente al que, como vimos, ya se había referido Hassan II, haciendo como que cumplía la condición de consultar a la población antes de entregar el territorio, ante lo cual el presidente zanjó la cuestión: «Usemos la ruta de la ONU»⁷⁵.

Al pasar de nuevo revista a la crisis con Ford en el Despacho Oval al día siguiente, el secretario de Estado le comunicó que había recibido a un emisario personal de Don Juan Carlos –Manuel Prado y Colón de Carvajal– el cual le había trasladado que, si bien al Ejército español le disgustaba que se pensara que estaba siendo expulsado del territorio, el príncipe estaba dispuesto a entregar el Sahara a Marruecos si se frenaba la «Marcha Verde». Dado que esto último le parecía poco factible, Kissinger le había transmitido que lo más urgente era procurar «pacificar» a los militares españoles⁷⁶. Al parecer, también había prometido a Prado que intercedería ante el monarca alauita al margen de los canales diplomáticos oficiales –a través del director adjunto de la CIA, el general Walters, que se desplazó ex profeso a Marruecos– así como con otros dirigentes árabes y también con el presidente francés, Giscard d'Estaing, que tuvo un protagonismo

75. Memorandum of Conversation, «President Ford, Secretary Kissinger and National Security adviser Scoffroft», 3/12/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553284.pdf>. «The Secretary's 8.00 am Staff Meeting», 5/11/1975. DSR, Transcripts of Secretary of State Henry A. Kissinger Staff Meetings, 1973-1977, Box 9. RG 59. NARA.

76. Memorandum of Conversation, «President Ford, Secretary Kissinger and National Security adviser Scoffroft», 4/11/1977, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553285.pdf>.

muy escaso en toda la crisis⁷⁷. En una reunión posterior con sus colaboradores, celebrada el 5 de noviembre, Kissinger le pidió garantías a su secretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos, Arthur A. Hartman, de que Hassan II se saldría con la suya si finalmente aceptaba la intervención de la ONU, algo que el diplomático difícilmente podía ofrecerle. En la misma reunión, el responsable de la sección de Investigación e Inteligencia del Departamento de Estado, William Hyland, presentó un informe sobre las consecuencias probables de un enfrentamiento armado entre marroquíes y argelinos, según el cual los primeros habrían salido muy mal parados⁷⁸.

Para alivio de Washington, la crisis pareció enfriarse tras las conversaciones mantenidas en Madrid por el primer ministro marroquí el 4 de noviembre con Don Juan Carlos y Arias Navarro. Osman volvió a ofrecer a sus interlocutores un acuerdo bilateral con Rabat de espaldas a la ONU que fue rechazado, por entender la parte española que el «plan Waldheim» era la única salida aceptable. En cambio, sí se llegó a un acuerdo mediante el cual el Ejército español permitiría a la «Marcha Verde» cruzar la frontera y adentrarse seis u ocho kilómetros en territorio saharauí previamente despejado, realizando así una invasión «simbólica», tras lo cual regresaría pacíficamente a Marruecos. La embajada estadounidense en Madrid tuvo conocimiento puntual de este acuerdo gracias al jefe de gabinete de Arias Navarro, el diplomático Oyarzábal, y el secretario de Estado adjunto, Atherton, también dio muestras de conocerlo en la reunión mencionada en el párrafo anterior⁷⁹.

77. Javier Tusell, *Juan Carlos I. La restauración de la Monarquía*, Madrid, Temas de Hoy, 1995, pp. 626-627. Ver también la entrevista con Vernon Walters en la revista *Africa News*, 2/11/1979.

78. «The Secretary's 8.00 am Staff Meeting», 5/11/1975. DSR, Transcripts of Secretary of State Henry A. Kissinger Staff Meetings, 1973-1977, Box 9, RG 59, NARA.

79. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Visit to Madrid of Moroccan Prime Minister», 5/11/75, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204503&dt=2476&dl=1345>. «The Secretary's 8.00 am Staff Meeting», 5/11/1975. DSR, Transcripts of Secretary of State Henry A. Kissinger Staff Meetings, 1973-1977, Box 9. RG 59. NARA. Telegrama del Departamento de Estado a la Casa Blanca, «Morning summary of significant reports», 16/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=209456&dt=2476&dl=1345>.

Los temores de Kissinger ante un posible enfrentamiento armado entre sus dos aliados tardaron varios días en disiparse por completo. Como se había anunciado, la «Marcha Verde» irrumpió en territorio saharauí el 6 de noviembre de 1975. A iniciativa española, el Consejo de Seguridad aprobó de inmediato una nueva Resolución –la 380 (1975)– instando a Rabat «a que retire inmediatamente a todos los participantes en la marcha del territorio del Sahara occidental». Los marroquíes no solo ignoraron este texto, sino que el 7 de noviembre informaron al Gobierno español que, al haber dado a conocer públicamente el acuerdo alcanzado con Osman permitiendo una invasión «simbólica» del territorio, éste ya no era válido, por lo que la «Marcha Verde» seguiría avanzando al día siguiente⁸⁰. En vista de ello, Kissinger pidió a Waldheim que solicitase a Madrid y a Rabat la apertura inmediata de un diálogo bilateral bajo los auspicios del secretario general de la ONU. Dada la tendencia de muchos autores a exagerar la influencia estadounidense sobre Marruecos, resulta revelador que en sus instrucciones confidenciales a Moynihan, el secretario de Estado afirmase que «nuestros propios esfuerzos con Hassan han resultado inútiles hasta la fecha», por lo que quizás había llegado el momento de involucrar a otros actores, como por ejemplo Francia⁸¹.

Al final, estas gestiones de última hora de Kissinger en la ONU apenas incidieron sobre la resolución del conflicto. Tras recibir al embajador de Marruecos en Madrid, el 7 de noviembre Arias Navarro envió al vicepresidente Carro a reunirse con Hassan II en Agadir. Durante su largo encuentro con el ministro español, celebrado al día siguiente, el rey le exigió que firmase un pacto de cesión territorial, a lo que éste se negó, alegando no tener facultades para ello. En cambio, sí aceptó redactar una carta al monarca pidiéndole que retirase la «Marcha Verde» como paso previo a cualquier negociación bilateral. Por su parte, Hassan II le entregó una carta dirigida a Don Juan Carlos en calidad de jefe de Estado en funciones, exigiendo «la entrega por el Estado español a Marruecos y Mauritania de todas las responsabilidades y la au-

80. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Moroccan communication to GOS», 7/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204199&dt=2476&dl=1345>.

81. Telegrama del Departamento de Estado a la Representación de EE.UU. ante la ONU, «Spanish Sahara», 7/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204193&dt=2476&dl=1345>.

toridad civil y militar que ejerce en el Sahara occidental». Como resultado de este decisivo encuentro, el 9 de noviembre el monarca alauita anunció el regreso de la «Marcha Verde» a Marruecos⁸².

Al comentar esta decisión del monarca alauita con Ford al día siguiente, Kissinger observó que si Hassan II no se hacía con el control del Sahara, «está acabado», por lo que «ahora deberíamos trabajar para asegurarnos de que lo obtenga», lo cual obligaría a Estados Unidos a esforzarse por alcanzar el resultado apetecido en el futuro referéndum, aunque hubiese que manipularlo⁸³. Unas horas más tarde, Ford manifestó al primer ministro de Luxemburgo, que se encontraba de visita en Washington, que en su opinión Don Juan Carlos estaba manejado el asunto del Sahara bastante bien, aunque todavía tenía dudas sobre el papel de la ONU en la crisis. Por su parte, Thorn puso en duda que Argelia aceptase un acuerdo hispano-marroquí sobre el territorio⁸⁴. Para alivio de la administración, tras tres días de intensas negociaciones el Gobierno español acordó la entrega del Sahara prácticamente sin condiciones, mediante la declaración tripartita acordada con Marruecos y Mauritania el 14 de noviembre de 1975, de cuyo contenido Stabler no tuvo noticia cierta hasta el momento de su firma⁸⁵. Dicha declaración contemplaba la creación de una administración temporal en la que participarían Marruecos y Mauritania en colaboración con la Yemaa, a la que se transferirían todas las responsabilidades y poderes que ostentaba España como potencia administradora, que se comprometía a abandonar el territorio antes del 28 de febrero de 1976. Aunque el acuerdo afirmaba que

82. Ver Antonio Carro, «La descolonización del Sahara», *Revista de Política Internacional*, 144, 1976, p. 19 y Tomás Bárbulo, *La historia prohibida del Sahara español*, Barcelona, Destino, 2002, pp. 255-259, así como el testimonio de Antonio Carro ante la Comisión de Asuntos Exteriores, 15/3/78, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1978, Núm. 32, pp. 28-29.

83. Memorandum of Conversation, «President Ford, Secretary Kissinger and National Security adviser Scoffroft», 10/11/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553292.pdf>.

84. Memorandum of Conversation, «The President & Gaston Thorn, Prime Minister of Luxembourg», 12/11/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553296.pdf>.

85. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: three-way agreement reported», 14/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204124&dt=2476&dl=1345>.

«será respetada la opinión de la población saharauí, expresada a través de la Yemaa», nada se decía sobre la celebración del referéndum de autodeterminación recientemente avalado por el Tribunal Internacional de Justicia.

Al pasar revista a estos acontecimientos varias semanas después en compañía del ministro de Asuntos Exteriores argelino, Abdelaziz Bouteflika, el secretario de Estado norteamericano afirmaría que «no ejercimos presión sobre España a favor de ninguna solución en particular» y si acaso, «intentamos disuadir» a Hassan II; sin embargo, también reconoció que «la única pregunta que nos hicimos era cuánto debíamos invertir en ello», llegándose a la conclusión de que frenar la «Marcha Verde» hubiese dañado irremisiblemente las relaciones de Washington con Rabat. Ante el escepticismo del argelino, Kissinger procuró convencerle de que «no hemos jugado un papel muy activo» porque en última instancia «el Sahara no nos interesa demasiado», reiterando al final que «no creo que hayamos favorecido a una sola de las partes» y que «no les ayudamos a ustedes, pero tampoco a Marruecos»⁸⁶. Seguramente reflejaba mejor lo ocurrido un documento interno del Departamento de Estado elaborado al cabo de unos meses, que afirmaría con cierto laconismo que «al percibir que nuestros intereses estarían mejor servidos por una división marroquí-mauritana del Sahara que por su independencia bajo influencia argelina, la posición de Estados Unidos fue de neutralidad pública y de apoyo privado, aunque limitado, a Marruecos»⁸⁷.

La documentación norteamericana a la que hemos tenido acceso revela inequívocamente que, por las consideraciones geopolíticas ya señaladas, la administración Ford nunca fue partidaria de un Sahara independiente, por lo que no se opuso frontalmente al irredentismo marroquí. Aunque en la práctica esta postura favoreció considerablemente a Rabat, las fuentes consultadas no permiten concluir que Washington animase a Marruecos a embarcarse en su aventura anexionista. Sin embargo, también hemos podido constatar que la administración hizo todo lo posible por mantenerse al margen del

86. Memorandum of Conversation, «Discussion with Abdelaziz Buteflika», 17/12/1975. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 13. RG 59. NARA.

87. Briefing Paper, «Western Sahara», 30/9/1976, Department of State, National Security Adviser, Spain, Box 12, Gerald R. Ford Library.

conflicto, sin implicarse activamente en la búsqueda de una solución diplomática hasta que existió un peligro real de enfrentamiento armado. En sus memorias, Moynihan escribiría con su cinismo característico (y quizás algo de exageración) que «el Departamento de Estado deseaba que Naciones Unidas demostrase una total falta de eficacia en cualquier medida que pudiese tomar. Ésta fue la tarea que se me encomendó y la llevé adelante con no poco éxito»⁸⁸.

En contra de lo aducido por algunos autores, las fuentes disponibles no ofrecen evidencia alguna de una participación activa de las autoridades norteamericanas en la planificación o el desarrollo de la «Marcha Verde»⁸⁹. En cambio, sí nos consta la negativa de la administración Ford a suministrar a los marroquíes ambulancias y demás material sanitario destinado a los participantes en la misma, algo que se consideró incompatible con el principio de no intervención que Washington había observado en público hasta entonces⁹⁰. Ello hubiese casado mal con su deseo palmario de evitar a toda costa un enfrentamiento armado entre dos aliados importantes, situación que podría haber tenido consecuencias gravísimas para la estabilidad política de ambos. Además, en el caso español habría podido dar al traste con unas de por sí ya muy complejas negociaciones sobre unas bases a las que Estados Unidos otorgaba gran importancia; no se olvide que el acuerdo-marco tan trabajosamente logrado por Cortina y Kissinger no se alcanzó hasta el 4 de noviembre, en el momento álgido de la crisis del Sahara. Precisamente por ello, la tesis según la cual el secretario de Estado hubiese podido alentar una «Marcha Verde» de consecuencias imprevisibles para debilitar la posición negociadora española se nos antoja excesivamente maquiavélica.

Lógicamente, Rabat quiso trasladar a la opinión pública internacional –y sobre todo a la española– la impresión de que sus iniciativas contaron en todo momento con el apoyo tácito de Washington, objetivo que logró plenamente. De ahí probablemente la exhibición de ban-

88. Daniel Patrick Moynihan, *A Dangerous Place*, Londres, Secker & Warburg, 1979, pp. 246-247.

89. Ver por ejemplo, Leo Kamil, *Fuelling the Fire. US Policy & the Western Sahara Conflict*, Trenton, NJ, The Red Sea Press, 1987, pp. 10-14.

90. Telegrama del Departamento de Estado a Rabat, «Moroccan request for USG assistance in transporting medical supplies», 28/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184017&dt=2476&dl=1345>.

deras norteamericanas –junto con las de otros países amigos– por parte de algunos participantes en la «Marcha Verde», que causó no poca incomodidad a las autoridades españolas y también a las estadounidenses⁹¹. En principio, parece razonable suponer que si la CIA u otras instancias norteamericanas hubiesen participado en la organización de la marcha, como sostienen algunos, no habrían publicitado su connivencia de forma tan burda. Dada su estrecha relación con Kissinger y su vieja amistad con muchos mandatarios marroquíes, incluido el propio Hassan II, la presencia en Rabat del director adjunto de la CIA, Walters, que fue oportunamente detectada por Stabler desde Madrid, no significa necesariamente que dicha agencia participase activamente en la organización de la «Marcha Verde», aunque cabe suponer que hizo lo posible por conocer muy de cerca sus movimientos. Lamentablemente, el embajador nunca llegó a preguntarle al responsable de la CIA en Madrid si habían tenido alguna participación en estos hechos y como él mismo reconocería años después, de haber sido así seguramente tendría instrucciones de no informarle al respecto⁹². Por su par-

91. A preguntas de los periodistas, el ministro de Información español, León Herrera Esteban, manifestó el 8 de noviembre que la presencia de banderas norteamericanas no significaba que las autoridades estadounidenses apoyasen la «Marcha Verde». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Sahara: American flag at the front of the Green Marchers», 8/11/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=194549&dt=2476&dl=1345>. Según el embajador de España en Marruecos, en Rabat se comentó que quienes portaban las banderas «habían sido un grupo de ‘hippies’ que se encontraban en Marrakech y que fueron incorporados a la ‘Marcha Verde’, como si se tratara de una excursión». Testimonio de Adolfo Martín-Gamero ante la Comisión de Asuntos Exteriores, 14/3/1978, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1978, Núm. 31, p. 45. Por su parte, Neumann informó a Washington que varios estudiantes de periodismo norteamericanos se habían unido a la «Marcha Verde» como «voluntarios». Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «US volunteers for Sahara march», 30/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=176298&dt=2476&dl=1345>. Curiosamente, dichos estudiantes telefonearon al cónsul norteamericano en Casablanca desde Agadir el 3 de noviembre para advertirle que la marcha comenzaría al día siguiente. Telegrama de Rabat al Departamento de Estado, «Sahara developments», 3/11/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204542&dt=2476&dl=1345>.

92. Entrevista de Wells Stabler con Charles Stuart Kennedy, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

te, el entonces embajador norteamericano en Argel, Richard B. Parker, escribiría más adelante que, si bien carecía de motivos para pensar que Estados Unidos había participado en la organización de la «Marcha Verde», «los diplomáticos americanos sobre el terreno eran a menudo los últimos en enterarse»⁹³.

Sea como fuere, ni la equidistancia cultivada por Kissinger ni el tacto exquisito desplegado por Stabler lograron evitar que se propagara en España la sensación de que Estados Unidos había tomado partido por Marruecos en el contencioso saharauí, sentimiento que probablemente alimentó el antiamericanismo latente de algunos sectores de la sociedad. Como tuvo ocasión de informar a Washington tras escuchar las amargas quejas del ministro Coloma Gallegos, según Stabler esta opinión era ampliamente compartida por los altos mandos del Ejército de Tierra, que siempre se habían manifestado menos partidarios de Estados Unidos que los de la Armada y la Fuerza Aérea, debido en parte a que se beneficiaban menos de la relación con Washington. A modo de respuesta, el Departamento de Estado reiteró al embajador que el Gobierno español carecía de motivos para albergar sospechas sobre la actuación norteamericana, máxime cuando se le había informado detalladamente de las (muy puntuales) entregas de armamento estadounidense a Marruecos, que en ningún caso habían influido en el desenlace de la crisis⁹⁴.

Pasados unos meses, Don Juan Carlos le confesaría al agregado militar estadounidense en Madrid que la crisis del Sahara había sido el episodio más amargo al que había tenido que enfrentarse en los últimos cinco años. Sin embargo, también observó que, milagrosamente, al producirse en el interregno entre el final del régimen franquista y la instauración de la monarquía, el conflicto no había menoscabado ni el prestigio de Franco ni el suyo propio. Si acaso, en su opinión había

93. Richard B. Parker, *North Africa. Regional tensions and strategic concerns*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1987, p. 126.

94. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish Sahara: Views of Army Minister», 4/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204530&dt=2476&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The immediate impact of the Sahara crisis on US-Spanish military relations», 11/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204160&dt=2476&dl=1345>. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Impact of Sahara on US-Spanish relations», 22/11/1975.

servido incluso para acrecentar su popularidad a ojos de los españoles, que valoraron sus esfuerzos por evitar una guerra impopular que no se habría podido ganar, emprendida en defensa de un territorio que España ya había decidido abandonar. Que se sepa, Don Juan Carlos jamás transmitió a sus interlocutores norteamericanos ningún tipo de queja o reproche por la actuación de Estados Unidos durante la crisis; antes al contrario, siempre se mostró agradecido con Kissinger por las gestiones realizadas durante la misma⁹⁵.

A modo de conclusión, cabe afirmar que si bien el papel de Estados Unidos en la crisis del Sahara seguramente fue menor de lo que a menudo se ha pretendido, su desenlace no le fue en absoluto desfavorable: Hassan II pudo anexionarse el territorio en disputa, fortaleciendo así su posición interna, Argelia no pudo hacer nada por evitarlo y España logró abandonarlo sin verse involucrada en un conflicto militar que hubiese podido hacer peligrar la disciplina y unidad de sus Fuerzas Armadas, e incluso la viabilidad de la fórmula sucesoria prevista. En todo caso, Kissinger seguramente no se equivocaba al comentarle al primer ministro de Asuntos Exteriores de la monarquía poco después de la muerte de Franco que «si se hubiesen visto envueltos en una guerra en el Sahara, habría sido un desastre»⁹⁶.

Anticiparse al cambio: la embajada norteamericana amplía sus contactos

Haciendo gala de su tradicional pragmatismo, a medida que se fue deteriorando la salud de Franco, la administración Ford mostró un interés creciente por fortalecer sus lazos con la oposición moderada. A raíz de su visita a Madrid en mayo de 1975, Kissinger había pedido

95. El rey también le comentó que, cuando Don Juan de Borbón afeó a Hassan II su conducta por haber puesto a su hijo en un grave apuro en un momento tan delicado, el monarca aluita le preguntó: «¿Y cuándo hubieses preferido que lo hiciese?». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of King re. Spanish Military Modernization», 16/6/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=150311&dt=2082&dl=1345>.

96. Memorandum of Conversation with Foreign Minister José María de Areilza of Spain, 16/12/1975. RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 3. RG 59. NARA.

a Stabler que le enviase un análisis pormenorizado de los principales grupos y personalidades antifranquistas⁹⁷. A pesar de la calidad de la información proporcionada, el secretario de Estado no siempre supo aprovecharla y en septiembre reconocería ante un grupo de ministros de Asuntos Exteriores europeos que «deberíamos establecer contacto con los grupos que pensamos pueden ser importantes para el futuro político de España», pero se lamentaría de que «tenemos dificultades para averiguar con quién merece la pena hablar». Stabler hizo lo que pudo por mantener informado a su superior y no tardó en establecer contacto personal con los más destacados dirigentes de la oposición, entre ellos Joaquín Ruiz Giménez, José María Gil Robles y Felipe González. En cambio, no tuvo relación directa con Enrique Tierno Galván debido a la presencia de su Partido Socialista Popular (PSP) en la Junta Democrática, que a su vez estaba «manipulada» por el PCE, según el análisis de los diplomáticos norteamericanos.

Lógicamente, la embajada norteamericana prestó especial atención a la evolución del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y sus dirigentes. En octubre, Stabler logró finalmente que González acudiese a la embajada, acompañado por Luis Solana. El segundo informó al embajador que, tras la muerte de Franco, su partido, al igual que el resto de la oposición, concedería a Don Juan Carlos un cierto margen de maniobra, aunque en su opinión el príncipe «no conoce bien la España actual». A pesar de mostrarse partidario de una ruptura total con el pasado, el joven dirigente socialista opinaba que la exigencia comunista de un Gobierno provisional representativo de la oposición democrática era «una locura inviable» y reconocía que lo más probable era que el futuro rey intentase liderar un proceso reformista, para lo cual podría situar en la presidencia del Gobierno a un militar liberal, como Gutiérrez Mellado. Del éxito de dicha operación dependerían en buena medida sus posibilidades de permanecer en el trono, aunque en aquellos momentos le parecía inevitable una consulta popular sobre la monarquía. González también sostuvo que la exclusión del PCE del proceso democratizador solo serviría para perjudicar al PSOE, argumento que no pareció convenir al embajador, aunque éste admitiese que, tal y como vaticinaba su

97. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Overview of Spanish Political Forces», 4/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105682&dt=2476&dl=1345>.

interlocutor, en unas elecciones democráticas los socialistas podrían obtener el 30% de los votos y los comunistas solamente el 10%. En cambio, Stabler tuvo que reconocer que González acertaba al afirmar que Estados Unidos debía hacer más por disipar las dudas existentes entre la opinión pública española sobre su apoyo a un verdadero proceso democratizador, que atribuyó al hecho incómodo de que «nuestros intereses nos obligan a tratar con los gobiernos tal y como son y no como nos gustaría que fuesen». Por aquel entonces, la embajada comenzaría a organizar estancias en Estados Unidos a dirigentes del PSOE y UGT, como Pablo Castellano y Manuel del Valle, para que pudiesen entrevistarse con personalidades políticas y sindicales norteamericanas. A pesar de ello, el establecimiento de cauces de comunicación con la embajada avanzó con cierta parsimonia y González no visitaría Washington hasta noviembre de 1977⁹⁸.

La no siempre bien avenida familia democristiana también recibió un trato preferente por parte de la embajada. En un almuerzo celebrado en noviembre con varios dirigentes de la Federación Popular Democrática (FPD) de Gil Robles, Stabler constató que, a pesar de haberse negado a participar en la Junta debido a su anticomunismo visceral, también eran partidarios de una pronta legalización del PCE, ya que de lo contrario se les acusaría de haberse dejado cooptar por los reformistas del régimen. Gil Robles se mostró confiado de poder reunir a su familia ideológica en una sola organización, de la que solo quedarían excluidos los reformistas de la Unión Democrática Española (UDE), capitaneada por Silva Muñoz, que eran «cristianos pero no muy demócratas». El veterano dirigente político también atribuyó cierta importancia a la ayuda que venían recibiendo de la Fundación Konrad Adenauer, tanto a nivel práctico como simbólico. Curiosamente, Gil Robles pensaba entonces que, a pesar de los escasos avances registrados desde su nombramiento, Arias Navarro

98. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Ambassador meets with PSOE leader Felipe González», 26/10/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=190157&dt=2476&dl=1345>.

El PSOE tardó tres meses en responder a la invitación que Stabler había cursado a González. En vísperas del encuentro, le advirtieron que no llevaría corbata, a lo que el embajador respondió con ironía que no le importaba, con tal de que no olvidara los pantalones. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009.

posiblemente fuese la persona más adecuada para liderar el proceso democratizador que deseaba impulsar Don Juan Carlos, dada la ausencia de otros candidatos mejores⁹⁹. Por su parte, Ruiz Giménez, que almorzó con Stabler el 11 de noviembre, entendía que la única salida viable a la dictadura era un proceso democratizador impulsado por el futuro monarca, lo cual sin duda requeriría la sustitución del presidente del Gobierno. También se mostró partidario de legalizar al PCE, fundamentalmente porque era importante que hubiese una fuerza política a la izquierda del PSOE, pero reconoció que su propio partido, Izquierda Democrática (ID), podría participar temporalmente en un sistema político que excluyese a los comunistas, aunque sin dejar de exigir su participación¹⁰⁰. Otros representantes de la oposición moderada, como Francisco Fernández Ordóñez, manifestaron a la embajada su temor a que, si el PCE no era legalizado, el PSOE difícilmente podría incorporarse al proceso¹⁰¹.

A pesar de considerar al PCE la fuerza política mejor organizada del campo antifranquista, la administración Ford se negó sistemáticamente a relacionarse con sus dirigentes de cierto nivel, ni en España ni en el extranjero. Dado que el PCE no podía personarse en Estados Unidos como tal, tuvo que hacerlo indirectamente a través de la Junta Democrática, algunos de cuyos dirigentes se presentaron ante la opinión pública norteamericana en una reunión celebrada en el Capitolio el 9 de junio de 1975, organizada por el *Fund for New Priorities in America*, que contó con la presencia de media docena de congresistas, de escaso peso político¹⁰². Los portavoces de la Junta,

99. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The transition: views of the FPD and Gil Robles», 11/12/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=206091&dt=2476&dl=1345>.

100. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The transition: views of left-wing Christian Democrats», 12/12/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=205881&dt=2476&dl=1345>.

101. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The transition: conversation with Fernández Ordóñez», 7/12/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=205991&dt=2476&dl=1345>.

102. La congresista demócrata Patricia Schroeder pidió la retirada norteamericana de las bases españolas porque eran un símbolo del apoyo norteamericano a Franco. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Junta Democrática appearance in Congressional conference», 11/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105587&dt=2476&dl=1345>. El

Rafael Calvo Serer y José Vidal Beneyto, se mostraron críticos hacia Don Juan Carlos –a quien el primero definió como el príncipe de Franco, que no de España, comentario que al embajador español le pareció «incalificable»– y defendieron la necesidad de colaborar con los comunistas, pero no exigieron el desmantelamiento de las bases. Aunque el Departamento de Estado se negó a recibirles, la reunión provocó la furia de Arias Navarro¹⁰³. Por su parte, durante esos meses Carrillo procuró mostrarse conciliador con Estados Unidos y en julio declaró a la revista *Time* que el PCE no se opondría a que los norteamericanos tuviesen bases en España mientras hubiese tropas soviéticas en Checoslovaquia. El dirigente comunista incluso intentó establecer contacto con Kissinger (sin éxito) a través de su buen amigo el dictador rumano Nicolae Ceaucescu, que también visitó Washington en junio y a quien los norteamericanos cultivaban con asiduidad para alimentar sus desavenencias con Moscú¹⁰⁴. Sin embargo, ni siquiera el dirigente chino Deng Xiaoping, un enemigo acérrimo de la Unión Soviética donde los hubiere, lograría convencer al se-

hispanista Stanley G. Payne, que estuvo presente, vaticinó que tras la muerte de Franco, Don Juan Carlos impulsaría un auténtico proceso democratizador; tres años después, otro de los participantes, el sociólogo Manuel Castells, entonces militante del PCE, reconocería que había acertado plenamente. Stanley G. Payne, «Los Estados Unidos: percepciones, imágenes e intereses», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 164-165. Las intervenciones de los participantes se recogen en Samuel Chavkin, Jack Sangster y William Susman (eds.), *Spain: implications for United States Foreign Policy*, Stanford, CA, Greylock Publishers, 1976, pp. 88-89.

103. Telegrama de Alba al Ministerio de Asuntos Exteriores, 10/6/1975. R-19872/2. AMAEC. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Junta Democrática meeting with Congressmen», 13/6/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=96583&dt=2476&dl=1345>. La embajada norteamericana hizo cuanto pudo por limitar la presencia de la Junta en Estados Unidos: cuando Stabler tuvo noticia de que un representante de Tierno Galván tenía intención de ver a Edward Kennedy, se apresuró a pedirle al Departamento de Estado que informara al senador sobre la «verdadera naturaleza» de la organización. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado «PSP member to visit US and promote Junta Democrática», 2/5/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=90622&dt=2476&dl=1345>.

104. Memorandum of Conversation, «President Nicolae Ceaucescu of Romania», 11/6/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553117.pdf>.

cretario de que Carrillo y el PCE no eran meras marionetas de los soviéticos¹⁰⁵.

Lógicamente, la embajada mostró un interés especial por conocer de cerca a los representantes de los sectores más evolucionados del régimen, sobre todo a quienes pudiesen tener cierto protagonismo tras la muerte de Franco. En aquellos momentos, la gran esperanza de estos grupos era sin duda Fraga, pero Stabler apenas tuvo contacto con él, ya que desde 1973 era embajador de España en Londres. Como es sabido, a principios de 1975 Fraga rechazó la oferta de Arias Navarro de formar una gran asociación política con apoyo gubernamental al amparo de la recientemente aprobada Ley de Asociación, actitud que escenificó mediante la creación, en julio de ese año, de la Federación de Estudios Independientes S.A. (FEDISA), una plataforma reformista disfrazada de centro de investigación. Como le comentaría a Stabler con cierta irritación el aperturista Gabriel Cisneros, esta decisión dejó en una posición poco airosa a los fraguistas que todavía colaboraban con el Gobierno¹⁰⁶.

En vísperas de la muerte de Franco, el nombre de Fraga sonó con fuerza como futuro presidente del Gobierno, posibilidad que el propio interesado confirmaría en la conversación que mantuvo con el embajador norteamericano en Londres poco antes de regresar definitivamente a España y de la que Stabler tuvo cumplido conocimiento. El ex ministro se mostró optimista y confiado ante los acontecimientos que se vivirían tras la muerte de Franco y como cabía esperar, se manifestó partidario de que Don Juan Carlos nombrase sin dilación un nuevo Gobierno. Las principales tareas del mismo serían una reforma de las Cortes que permitiese la creación de una Cámara Baja elegida por sufragio universal y un Senado de carácter corporativo, a fin de mantener un cierto equilibrio entre la continuidad y el cambio, así como la legalización de todos los partidos políticos a excepción del comunista. A su modo de ver, los comunistas

105. Memorandum of Conversation, «Meeting with Deng Xiaoping», 21/10/75. RDS, Records of the Policy Planning Staff, Director's Files (Winston Lord), 1969-1977, Box 374. RG 59. NARA.

106. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Formation of political action group under guise of research corporation by moderates and former regime figures», 22/7/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=125077&dt=2476&dl=1345>.

y la extrema derecha representaban al 10% de la población española cada uno, mientras que el 80% restante era básicamente moderado. Fraga también insistió en la importancia del apoyo que Estados Unidos pudiese prestar al futuro monarca y sugirió que el vicepresidente Rockefeller representara a su país en su ceremonia de proclamación¹⁰⁷.

Otro ex ministro de Franco a quien muchos observadores auguraban un futuro político brillante era Silva Muñoz, fundador de la UDE, una de las pocas asociaciones políticas en adquirir cierta consistencia. De la reunión que mantuvo con Stabler a principios de noviembre de 1975 se deduce que el dirigente democristiano también se veía a sí mismo como un probable sucesor de Arias Navarro, ya que no dudó en explicarle lo que haría «si fuese presidente del Gobierno». Su programa —que se asemejaba mucho al que intentaría poner en práctica Fraga bajo el primer Gobierno de la monarquía, aunque sin la colaboración de Silva— hubiese incluido: la aprobación inmediata de un indulto, para beneficio tanto de presos comunes como políticos (algo que el Gobierno de Arias Navarro ya estaba preparando); la retirada del decreto-ley antiterrorista que había dado lugar a los juicios sumarísimos y las ejecuciones de septiembre; la modificación de la Ley de Asociación, privando a la secretaría general del Movimiento del poder de supervisión de las mismas, a fin de legalizar a todos los partidos políticos, salvo el comunista; la creación de unas Cortes bicamerales, en las que la Cámara Baja sería elegida por sufragio universal, mientras que la Alta mantenía un carácter corporativo; y una separación amistosa de la Iglesia y el Estado. Silva se oponía frontalmente a la legalización del PCE «por principio y por pragmatismo», aunque reconocía que ello le plantearía problemas a la democracia cristiana antifranquista y al PSOE. En lo referido al futuro de su familia ideológica, el ex ministro de Obras Públicas decía tener buenas relaciones con el partido de Ruiz Giménez, al que atribuía cierto peso, pero no así con el de Gil Robles, al que consideraba bastante insignificante, y no descartaba que pudiesen unirse en el futuro. Aunque el principal apoyo externo de la UDE provenía de la Unión Social Cristiana (CSU) de Franz Josef Strauss, Silva parecía estar dis-

107. Telegrama de Londres al Departamento de Estado, «Fraga comments on Spain and the future», 11/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=206709&dt=2476&dl=1345>.

puesto a recibir un apoyo norteamericano que al parecer nunca llegó a concretarse¹⁰⁸.

La otra asociación política a la que la embajada otorgaba cierta importancia era la Unión del Pueblo Español (UDPE), a cuya cabeza se encontraba el ex vicesecretario general del Movimiento, Adolfo Suárez. A finales de octubre de 1975, éste se mostraba partidario de que Don Juan Carlos tomara las riendas cuanto antes, incluso sin esperar a que muriese Franco y de que efectuara una remodelación ministerial que ampliase la base del Gobierno, pero sin sustituir a su presidente. A su modo de ver, Fraga sería un «desastre» como jefe del Gobierno y el futuro monarca haría mal en quemar su autoridad intentando imponer a un hombre de su confianza a un Consejo del Reino inevitablemente reticente, por lo que era partidario de la permanencia de Arias Navarro, al menos durante unos meses. Por otro lado, tampoco creía que Torcuato Fernández-Miranda, Licinio de la Fuente o Antonio Barrera de Irimo, cuyas candidaturas barajaba la prensa, tuviesen muchas probabilidades de sustituirle. Para Suárez, el verdadero dilema consistía en cómo manejar una transición hacia un sistema «pluralista»; en su opinión, la clave estaba en hacer las reformas necesarias de acuerdo con los procedimientos previstos en las Leyes Fundamentales, que el futuro rey habría jurado respetar. A medio plazo, habría que optar entre reformar el sistema corporativo existente, o avanzar directamente hacia una democracia liberal como las de Europa occidental, siendo la primera de estas opciones la que tenía más posibilidades de triunfar. En su opinión, las Fuerzas Armadas deseaban permanecer al margen de la vida política, pero existía el peligro de que los oficiales de mayor edad interviniesen para evitar cambios excesivamente drásticos, lo cual podría dar lugar a un enfrentamiento con sus compañeros más jóvenes. A pesar de su biografía política, Suárez se mostró convencido de que, en un entorno caracterizado por una mayor libertad de expresión, el pasado de muchos dirigentes del régimen sería objeto de un escrutinio tal que haría peligrar sus carreras. En todo caso, aunque pensaba que la sociedad española era básica-

108. En la reunión también estuvo presente el ex ministro de Hacienda (1969-1973) Alberto Monreal Luque. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The transition: views of Conservative Christian Democratic Leader Silva Muñoz», 8/12/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=205960&dt=2476&dl=1345>.

mente conservadora y optaría (al menos inicialmente) por fórmulas moderadas, Suárez opinaba que carecía de sentido que los políticos diseñaran planes a largo plazo, ya que los acontecimientos impondrían su propia dinámica. Pocas semanas después, el ex vicesecretario confesaría a Stabler que deseaba que Don Juan Carlos sustituyera a Alejandro Rodríguez de Valcárcel, cuyo mandato como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino estaba a punto de concluir, con alguien que tuviese una imagen más acorde con los tiempos que corrían, comentario que sorprendió agradablemente al embajador dado el conservadurismo que atribuía a su interlocutor. En esta ocasión también manifestó su repulsa ante las recientes palizas perpetradas por los Guerrilleros de Cristo Rey contra militantes de la oposición anti-franquista y confesó que él mismo había sido objeto de amenazas por parte de la extrema derecha. Suárez se mostró crítico hacia los dirigentes de la oposición que exigían la legalización del PCE, aunque reconoció que Ruiz Giménez era mucho más pragmático en privado que en público y también opinó que, si bien era importante que los socialistas participasen en el futuro sistema político, no era imprescindible que González fuese su cabeza visible. En suma, el embajador tuvo la sensación de estar ante alguien muy seguro de sí mismo, que tenía deseos evidentes de participar en el futuro juego electoral¹⁰⁹.

Stabler también tuvo ocasión de comentar la situación política con Oreja, uno de los fundadores del grupo «Tácito» y miembro de FEDISA, a quien trataría asiduamente en los meses venideros. A principios de noviembre de 1975, el futuro ministro de Asuntos Exteriores se mostraba convencido de que Don Juan Carlos lideraría un proceso que permitiría al país dotarse de un sistema político compatible con los de Europa occidental, demostrando de una vez por todas que, en contra de lo que afirmaba el conocido eslogan turístico, España no era tan diferente. Según Oreja, el futuro rey tendría que optar entre mantener a Arias Navarro, ampliando ligeramente la base del Gobierno mediante la incorporación de algunas caras nuevas; nombrar a un presidente

109. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The succession: a pragmatic view from the regime center», 29/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184005&dt=2476&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The transition: further views of UDPE», 13/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204140&dt=2476&dl=1345>.

de reconocido prestigio reformista, como Areilza; o apoyarse en uno menos conocido pero que fuese de su total confianza, como Fernández-Miranda, a quien podría complementar un vicepresidente militar de talante abierto, como Gutiérrez Mellado. En aquellos momentos, Oreja, que seguía siendo consejero nacional del Movimiento por Guipúzcoa y conocía bien los entresijos del régimen, no creía posible la apertura de un proceso constituyente, pero sí un proceso de reformas parciales que permitiese elegir una Cámara Baja por sufragio universal con la concurrencia de todos los partidos políticos salvo el comunista, cuya legalización no sería tolerada por los sectores más recalcitrantes, al menos a corto plazo¹¹⁰. A los pocos días de este encuentro, las autoridades secuestraron un artículo de «Tácito» en cuya elaboración había participado Oreja, en el que se sostenía que el verdadero sucesor de Franco no sería Don Juan Carlos sino el pueblo español y que solicitaba que el primer Gobierno de la monarquía fuese representativo de las corrientes de opinión con las que habría que contar en el futuro. En opinión de Oreja, además de la evidente estupidez de los censores, el secuestro puso de manifiesto las dificultades que tenía el Gobierno para relacionarse civilizadamente con la prensa¹¹¹.

Evidentemente, el reformista más importante de todos era el propio Don Juan Carlos, gracias a cuya buena relación con Stabler la administración Ford pudo conocer de primera mano sus planes de futuro. A principios de septiembre de 1975, el príncipe comentó al embajador que, a pesar de haber visitado a Franco en Galicia durante el verano en varias ocasiones, no había podido averiguar si tenía intención de cederle el poder en vida, aunque la publicidad oficial que se le estaba dando a sus actividades parecía revelar un deseo de continuidad. Don Juan Carlos se mostró consternado por la detención de varios oficiales acusados de pertenecer a la Unión Militar Democrática (UMD) en julio (sobre todo la del comandante Julio Busquets, a quien conocía personalmente), y también comprensivo con las inquietudes profesionales que les animaban, si bien era evidente que algunos –como el comandante Luis Otero, a quien definió

110. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado», «The transition: view of leader of FEDISA and Tácito», 5/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204502&dt=2476&dl=1345>.

111. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Press», 7/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=205282&dt=2476&dl=1345>.

como un simpatizante marxista muy influido por los acontecimientos en Portugal— tenían objetivos políticos que iban mucho más allá de la mera modernización de las Fuerzas Armadas. Impresionado por la aparente pujanza de la UMD (a la que atribuía unos cuatrocientos simpatizantes), el príncipe comentó que, si hasta entonces había pensado que contaría con el apoyo de los militares durante unos cuatro años, ahora empezaba a creer que, si no se producía un cambio de régimen pronto, ese plazo de tiempo podría verse muy reducido. A Don Juan Carlos también le preocupaba el poder creciente de Solís, que había sido nombrado ministro secretario general del Movimiento en junio de 1975, tras la muerte en accidente de carretera de Fernando Herrero Tejedor, a quien consideraba un enemigo declarado de la democratización del sistema. Mirando al futuro, el príncipe le adelantó que su primer Gobierno tendría que estar formado por hombres que no hubiesen sido ministros con Franco, para demostrar de inmediato su voluntad de cambio, si bien reconocía que el ritmo del mismo no podría ser demasiado «impetuoso». Aunque Stabler no pudo arrancarle el nombre de su candidato preferido a la presidencia del Gobierno, sí dedujo que en ningún caso sería un militar¹¹².

Los últimos compases del franquismo: la recta final

Stabler siguió muy de cerca la agonía final del dictador, a quien vio por última vez en el acto celebrado el 12 de octubre de 1975 en el Instituto de Cultura Hispánica, con ocasión de la Fiesta Nacional. Curiosamente, el deterioro de la salud de Franco dio lugar a un insólito acto de desobediencia en el seno de la propia embajada estadounidense. El 21 de octubre, el embajador tuvo noticia de rumores cada vez más insistentes sobre la muerte de Franco, pero tras consultar a varias fuentes seguras, pudo cerciorarse de que eran falsos¹¹³. Poco después acudió a

112. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with Prince Juan Carlos», 3/9/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=163903&dt=2476&dl=1345>.

113. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Reports on Franco's death», 21/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184291&dt=2476&dl=1345>.

verle el agregado de defensa, reiterándole la existencia de dichos rumores, que Stabler se apresuró a desmentir. Esa tarde, cuando el embajador telefoneó personalmente al número dos de Kissinger, Hartman, para comentarle la existencia de dichos rumores, para su asombro éste le comunicó que acababan de recibir un mensaje en formato CRITIC, reservado para la transmisión de noticias especialmente urgentes, anunciando la muerte de Franco, que el Departamento de Estado había divulgado de inmediato¹¹⁴. Increíblemente, el agregado había enviado el mensaje sin consultar a Stabler a pesar de haber comentado el asunto con él, y de no haber sido porque tenía previsto jubilarse poco después, éste le habría cesado de inmediato. Curiosamente, el Departamento de Defensa se molestó mucho con el embajador por haberle obligado a telegrafiar a Washington asumiendo la responsabilidad por lo ocurrido. Al parecer, la actuación del militar se debió simplemente a su deseo de poder atribuirse la primicia de la noticia de la muerte de Franco ante sus superiores. Sin embargo, a ojos de Stabler el incidente vino a confirmar lo absurdo que resultaba el hecho de no poder controlar las comunicaciones de los funcionarios no diplomáticos de la embajada, como los agregados militares o los adscritos a la estación de la CIA¹¹⁵.

Ansioso por conocer de primera mano el estado de salud de Franco, el 22 de octubre por la tarde Stabler se entrevistó en La Zarzuela con el príncipe, que le informó «con su candor habitual» que Franco había sufrido dos infartos en los últimos cinco días. Don Juan Carlos había coincidido con el marqués de Villaverde en una cacería tras el primer infarto y éste le había comentado que estaba haciendo planes para abandonar España y escribir un libro sobre su suegro, cuyas ventas le proporcionarían los ingresos suficientes para jubilarse en el extranjero. Según el príncipe, la familia de Franco era partidaria de que se retirase y le entregase el poder cuanto antes, opinión que también compartían la mayoría de los ministros, así como algunos generales a los que había

114. De ahí, por ejemplo, que tras ser informados de la muerte de Franco por el Departamento de Estado, varios ministros marroquíes se trasladaran ex profeso al aeropuerto de Marrakech para transmitirle sus condolencias a Solís el 21 de octubre, tras la entrevista de éste con Hassan II durante la crisis del Sahara. Testimonio de José Solís ante la Comisión de Asuntos Exteriores, 16/3/1978, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1978, Núm. 33, p. 7.

115. Entrevista de Wells Stabler con Charles Stuart Kennedy, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

consultado. Arias Navarro había visitado al jefe del Estado el día anterior y para asombro de todos, éste había insistido en recibirle vestido y en su despacho. El presidente había intentado convencerle de que abandonase su puesto, pero Franco le había contestado que los médicos eran unos ignorantes y que no era necesario tomar ninguna medida excepcional. En vista de ello, el príncipe pretendía que Stabler trasladase a Kissinger la conveniencia de informar a Arias Navarro que Washington vería con buenos ojos un traspaso de poderes inmediato. Don Juan Carlos tenía la sensación de que su proclamación sería bien recibida por amplios sectores de la sociedad española, incluido el PSOE, cuyo secretario general le había hecho saber que su partido le otorgaría el beneficio de la duda, por lo que no exigiría un referéndum sobre la monarquía. El príncipe decía ser consciente de la necesidad de tomar pronto medidas que demostrasen su afán liberalizador, e incluso comentó a Stabler que dudaba que Arias Navarro pudiese seguir al frente del Gobierno, aunque no quiso pronunciarse sobre su posible sustituto. Al despedirse, Don Juan Carlos prometió mantenerle informado y le animó a telefonarle directamente si lo deseaba¹¹⁶.

Fiel a su palabra, al día siguiente el príncipe pidió a Areilza que se entrevistara con Stabler para informarle de los últimos acontecimientos. Franco había sufrido un nuevo infarto esa misma mañana y por la tarde Villaverde había comentado a Don Juan Carlos que el daño que había sufrido era irreversible, y su muerte, inminente. En vista de ello, el médico había pedido a su esposa, Carmen, que convenciese a su padre de que había llegado el momento de abandonar la jefatura del Estado. También tenían previsto acudir a El Pardo el presidente del Gobierno, el de las Cortes y los tres ministros militares, que le pedirían que firmase un documento a tal efecto. Si todo se desarrollaba como estaba previsto, Don Juan Carlos podría ser proclamado rey el 27 de octubre, dirigiéndose al país por televisión al día siguiente. Según el escenario descrito por Areilza, que luego no se cumplió, el monarca aceptaría la dimisión de Arias y nombraría un Gobierno completamente nuevo, que incluiría a representantes de la oposición moderada. El nuevo presidente no sería ni un militar ni un dirigente

116. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Franco's health: conversation with Prince Juan Carlos», 22/11/1975. Documents from the National Security Adviser: NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff Files. Box 6. Gerald R. Ford Library.

de una asociación política y Motrico dio a entender a Stabler que su candidatura era una de las que barajaba Don Juan Carlos¹¹⁷.

Kissinger tuvo noticia de los rumores sobre la posible muerte de Franco volando de camino a Beijing. El 21 de octubre de 1975, el secretario de Estado se entrevistó con Deng Xiaoping, a quien comentó en tono jocoso que no era probable que el dictador español cediese el poder a Don Juan Carlos porque «a la señora Franco le gusta demasiado el palacio como para abandonarlo»¹¹⁸. Dada la gerontocracia propia del régimen comunista chino y el apego al poder de sus máximos dirigentes, la observación del norteamericano –y la hilaridad con que fue recibida por su interlocutor– resulta cuanto menos chocante. A Kissinger le sorprendió que su segundo, Hartman, le telegrafiasse poco después en apoyo de la tesis de Stabler, según el cual la administración debía responder favorablemente a la petición de ayuda de Don Juan Carlos e informar a Arias Navarro que apoyaba un inmediato traspaso de poderes. Hartman procuró convencerle con el argumento de que, de esta forma, la opinión pública española identificaría a Estados Unidos con los cambios deseados por quienes pronto gobernarían el país, aunque reconoció que correrían el riesgo de ser acusados de inmiscuirse en un asunto interno excepcionalmente delicado. A Kissinger no debió agradarle la posibilidad de ser acusado de pretender derrocar a Franco en contra de su voluntad y al día siguiente su segundo recibió un lacónico cable desde Tokio, según el cual «el secretario no autoriza –repito, no autoriza– a Stabler a hacer una aproximación a Arias en estos momentos»¹¹⁹.

117. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Urgent efforts to persuade Franco to retire», 23/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184188&dt=2476&dl=1345>.

118. Memorandum of Conversation, «Meeting with Deng Xiaoping», 21/10/1975. RDS, Records of the Policy Planning Staff, Director's Files (Winston Lord), 1969-1977, Box 374. RG 59. NARA. Curiosamente, en su única conversación con Ford, celebrada en Beijing en diciembre de 1975, Mao Zedong se mostró partidario del ingreso de España en la Comunidad Europea. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, Londres, Phoenix Press, 1999, p. 893.

119. Telegrama de Hartman a Kissinger, «Request from Juan Carlos», 23/19/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184179&dt=2476&dl=1345> y Telegrama de Kissinger a Hartman, «Action taken by Secretary», 23/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180831&dt=2476&dl=1345>.

Franco sufrió un nuevo episodio cardíaco el 24 de octubre, del que Stabler tuvo conocimiento puntual por boca de Solís, el ministro secretario general del Movimiento, que se mostró convencido de que el jefe del Estado se disponía a abandonar el poder¹²⁰. Esa misma tarde, Areilza le informó que Don Juan Carlos había visitado a Franco por la mañana, llegando a la conclusión de que su vida «se estaba apagando». El príncipe había abandonado definitivamente la idea de declararle incapaz, ya que el procedimiento previsto para ello era muy complejo y podía suscitar el rechazo de los franquistas más ortodoxos¹²¹. Al día siguiente, La Zarzuela informó a Stabler que el estado de Franco había empeorado repentinamente y que se estaba «hundiendo rápidamente»¹²². El 27 de octubre, Areilza le visitó de nuevo en nombre de Don Juan Carlos, para explicarle el desarrollo de los acontecimientos que se producirían tras la muerte de Franco. El príncipe daba por hecho que los gobiernos europeos no enviarían delegaciones de fuste al funeral, pero confiaba que en su proclamación las democracias occidentales estarían representadas al más alto nivel. Según Motrico, Don Juan Carlos tenía intención de nombrar a un civil como presidente de su primer Gobierno y a un militar como vicepresidente, con autoridad sobre los representantes de las tres armas, como paso previo al nombramiento de un ministro de Defensa. El príncipe había recibido recientemente a los tres ministros militares y al director de la Guardia Civil, el general Ángel Campano, que le habían reiterado su lealtad. Areilza también le explicó que Don Juan Carlos había enviado un emisario a Lausanne para evitar que Don Juan cuestionara su legitimidad al producirse su proclamación; por

120. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Franco's health», 24/11/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184163&dt=2476&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Franco: The succession drags on», 24/11/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184063&dt=2476&dl=1345>.

121. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Further information from the Prince», 24/11/1975, Documents from the National Security Adviser: NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff Files. Box 6. Gerald R. Ford Library.

122. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Franco's health», 25/11/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184063&dt=2476&dl=1345>.

su parte, el Conde de Barcelona había manifestado su apoyo personal y moral, aunque se abstendría de bendecirle públicamente hasta que no diese pasos concretos de signo democratizador¹²³.

El 30 de octubre, Stabler tuvo conocimiento de que, al manifestarse los primeros síntomas de una peritonitis, los médicos habían informado finalmente a Franco de la gravedad de su situación, en vista de lo cual éste quiso aplicar el artículo 11 de la Ley Orgánica del Estado, como había ocurrido el verano anterior. Sin embargo, en esta ocasión Don Juan Carlos solo aceptó a condición de que el traspaso de poderes fuese permanente, exigencia que Arias Navarro no tuvo más remedio que aceptar, debido sobre todo a la delicada situación que atravesaba la crisis del Sahara. Al día siguiente, el príncipe insistió en que su primer Consejo de Ministros como jefe del Estado en funciones se celebrase en La Zarzuela y no en el Pardo, como pretendía Arias Navarro¹²⁴.

Además de la información que recibía puntualmente de Don Juan Carlos y su entorno, Stabler se mantuvo al tanto de la evolución de Franco gracias a uno de los componentes del «equipo médico habitual» que le atendía y que era amigo de un agregado militar de su embajada. En un esfuerzo absurdo y cruel por prolongar su vida, el jefe del Estado fue operado el día 2 y de nuevo el 7, el 14 y el 18 de noviembre. Al parecer, el presidente Ford siguió muy de cerca la situación, manifestando ante el primer ministro de Luxemburgo –el 12 de noviembre– que «es increíble cómo aguanta»¹²⁵. La víspera de la última operación, el embajador informó a Washington con una mezcla de asombro y pena que «la supervivencia de Franco bordea la ciencia ficción», en referencia al hecho de que se le hubiese reducido la temperatura corporal para ralentizar las hemorragias. Como informaría Stabler, estos esfuerzos se debían en parte al deseo de que viviese hasta el 26 de noviembre, fecha en la que debía producirse el

123. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Reported plans of Prince Juan Carlos», 27/10/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184023&dt=2476&dl=1345>.

124. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Juan Carlos assumes the functions of Chief of State», 31/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=186138&dt=2476&dl=1345>.

125. Memorandum of Conversation, «The President & Gaston Thorn, Prime Minister of Luxembourg», 12/11/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553296.pdf>.

cese de Rodríguez de Valcárcel como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino, institución que podría jugar un papel determinante en el nombramiento de un nuevo presidente del Gobierno. De seguir así las cosas, el embajador llegó a temer que Don Juan Carlos tuviese que replantearse la posibilidad de incapacitar a Franco, pero la muerte de éste en el noche del 19 al 20 de noviembre puso finalmente término a tan penosa vigilia¹²⁶.

El debate que se había producido en Washington sobre quién debía representar a Estados Unidos en el funeral de Franco y en la proclamación de Don Juan Carlos pocos días después dice mucho de los dilemas de la administración en relación con España. Como ya vimos, cuando el embajador Rivero suscitó este asunto por vez primera en el verano de 1974, recomendó que fuese el propio Nixon quien asistiera a ambas ceremonias, lo cual fue considerado excesivo por el Departamento de Estado. Un año después, los diplomáticos sugirieron que la delegación norteamericana fuese presidida por un miembro del Gobierno, pero Ford prefirió que lo hiciese el vicepresidente Rockefeller. A principios de noviembre, aprovechando la misión que Don Juan Carlos le había encomendado en Washington en relación con la crisis del Sahara, Prado y Colón de Carvajal logró que Kissinger convenciese a Ford de que asistiera al *Te Deum* que haría las veces de ceremonia de coronación, a condición de que coincidiese con un viaje que tenía previsto realizar a Europa a mediados de mes. En conversación telefónica con Scowcroft, el intermediario habitual del emisario real, Kissinger reconoció a regañadientes que «podría ser un gesto simbólico que fuese»¹²⁷. Tan avanzados estuvieron estos planes que éste incluso tuvo tiempo de comprobar que el general Walters estaría disponible para desplazarse a Madrid y actuar una vez más de intérprete presidencial¹²⁸. Sin embargo, al prolongarse la agonía de Franco varios días más allá de la estan-

126. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Franco lingers», 17/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=205642&dt=2476&dl=1345>.

127. En una conversación telefónica mantenida el 4 de noviembre, Kissinger comunicó a Scowcroft que «el Presidente ha aceptado asistir al *Te Deum*». «Telcon at 1.07 pm», 4/11/1975, General Scowcroft/The Secretary y «Telcon at 12.20 pm», 4/11/1975, General Scowcroft/The Secretary. Documents from the National Security Adviser: NSC Europe, Canada, and Ocean Affairs Staff Files. Box 6. Gerald R. Ford Library.

128. «Telcon at 4.00 pm», 4/11/1975. Mr. Hartman/The Secretary. *Ibíd.*

cia de Ford en Europa, con gran disgusto de La Zarzuela, al final el viaje tuvo que suspenderse. Ello supuso que, a diferencia de las grandes democracias europeas, la administración norteamericana estuvo representada por la misma persona en el funeral de Franco el 23 de noviembre y en el Te Deum celebrado en la Iglesia de los Jerónimos que marcó la proclamación del rey cuatro días después; así pues, Rockefeller se vio en compañía de Imelda Marcos y Augusto Pinochet en el primero y del duque de Edimburgo y los presidentes de Francia y Alemania en el segundo¹²⁹. Según el testimonio de Stabler, que le acompañó a todos estos actos, al vicepresidente le horrorizó la famosa homilía pronunciada por el arzobispo de Madrid, Enrique y Tarancón, por su contenido altamente político, lo cual hizo pensar al embajador que, a pesar de su fama liberal (en el sentido norteamericano del término), en realidad Rockefeller «era un hombre muy conservador»¹³⁰.

En suma, hasta el último momento la administración Ford procuró invertir en el futuro postfranquista sin distanciarse un ápice de la dictadura, una política cuya sutileza probablemente no fue apreciada por la opinión pública española¹³¹. Stabler quizás se estaba engañando a sí mismo al escribir a sus superiores que «el hecho de estar en contacto con todos los grupos no extremistas, tanto del *establishment* como de la oposición, no ha pasado desapercibido en Madrid»¹³². De haber

129. En su conversación con Rockefeller, que tuvo lugar sin testigos españoles, Don Juan Carlos agradeció los esfuerzos de Kissinger por intentar que Ford acudiese a su proclamación. Como ya había ocurrido en mayo durante la visita de Ford, Cortina apareció inesperadamente con la intención de estar presente en la conversación, pero Stabler logró distraer su atención. Telegrama de Hartman a Kissinger, «Vice President's call on King Juan Carlos», 23/11/1975, National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Box 12. Spain. Gerald R. Ford Library.

130. Entrevista de Wells Stalber con Charles Stuart Kennedy, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

131. El informe confidencial del Departamento de Estado preparado para el vicepresidente afirmaba que «nuestro objetivo al asistir a estas ceremonias es transmitir nuestras condolencias por la muerte de un líder fuerte y expresar nuestra intención de establecer relaciones incluso más estrechas con los nuevos dirigentes». «Vice President's Mission to Spain», November 1975», from the State Department, NARA E.5037, Box 231.

132. Telegrama de Stabler a Hartman, «Spain at the time of the transition», 21/11/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204058&dt=2476&dl=1345>.

sido informado, seguramente no le habría agradado saber que Kissinger había aconsejado a Don Juan Carlos a principios de noviembre –a través de Prado y Colón de Carvajal– que excluyese del futuro juego político no solo a los comunistas, sino también a los socialistas y que procurase «no avanzar más allá del centro»¹³³. Al parecer, Ford había hecho suya esta postura y unos días después aprovechó su encuentro con el primer ministro luxemburgués, Thorn, para comentarle que el futuro rey «sin duda tendrá que desplazarse hacia el centro, pero esperamos que no lo haga con tanta rapidez que desestabilice toda la situación». El presidente daba por sentado que sus aliados se mostrarían más exigentes que la administración norteamericana en este terreno, por lo que inquirió: «¿A qué ritmo tendría que avanzar, a ojos de los europeos?». Para su tranquilidad, Thorn le respondió que bastaría con que el monarca anunciase que «voy a moverme muy despacio», a lo que Ford replicó que «esperamos que avance lo suficiente como para que pueda comenzar la negociación política con Europa»¹³⁴. Sea como fuere, este interesante intercambio demuestra que los dirigentes europeos no siempre hablaban con una sola voz en lo que a la futura evolución política de España se refiere, hecho que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar la actitud generalmente menos exigente de la administración norteamericana.

133. Memorandum of Conversation, «Ford, Kissinger, Scowcroft», 4/11/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553285.pdf>.

134. Memorandum of Conversation, «The President & Gaston Thorn, Prime Minister of Luxembourg», 12/11/1975, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553296.pdf>.

Capítulo 6

WASHINGTON Y EL PRIMER GOBIERNO DE LA MONARQUÍA

Consciente de que la vida de Franco llegaba a su fin, a principios de noviembre de 1975 Kissinger envió a Stabler unas instrucciones detalladas sobre la política de Estados Unidos hacia la futura monarquía. En ellas se recordaba al embajador que «el objetivo prioritario de Estados Unidos en España sigue siendo el de fortalecer el conjunto de nuestras relaciones políticas y de seguridad con una España más estrechamente unida a la comunidad Atlántica». Además, el secretario se mostraba partidario de «una evolución política gradual, en términos aceptables para el pueblo español, que conduzca a una sociedad más abierta y plural». Aunque Kissinger no deseaba que se apoyase a «ninguna opción política concreta dentro del campo democrático», vaticinaba que «la transición estará en manos de gentes esencialmente conservadoras» y no ocultaba que «veríamos una participación comunista en un futuro Gobierno español como un desarrollo poco saludable, que inevitablemente dañaría la relación con nosotros y con las instituciones de Europa occidental». En suma, Washington «desempeñará un papel estabilizador y de apoyo y aconsejará en contra de cualquier esfuerzo por impulsar cambios mas rápidos, que pudieran forzar el proceso mas allá de límites realistas, con el riesgo de provocar reacciones graves». Por último, Kissinger aceptaba que la embajada «debe tener contactos continuos pero discretos con los grupos de la oposición, incluidos aquellos grupos razonablemente moderados actualmente obligados a operar ilegalmente», pero «todo contacto con la oposición deberá ser monitorizado cuidadosamente para evitar dar la impresión de que favorecemos a algún partido en concreto»¹.

1. Telegrama de Kissinger a Stabler, «US posture during the Transition», 5/11/1975, en:

Stabler completó estas instrucciones –con las que se mostró totalmente de acuerdo– con un interesante análisis prospectivo de su propia cosecha². En opinión del embajador, «el franquismo sin Franco no es una opción» y gracias a las numerosas conversaciones que había mantenido con él, estaba en condiciones de afirmar que Don Juan Carlos «está plenamente convencido de que España debe convertirse en un país democrático como los de Europa occidental»; además, era consciente de que «el futuro de España y por supuesto el suyo propio y el de la monarquía, dependerán de su habilidad para marcar este nuevo rumbo». Según Stabler, el futuro monarca tenía ante sí tres grandes opciones: mantener el statu quo, permitiendo tan solo una modesta liberalización; forzar la dimisión del Gobierno, sustituyéndolo con partidarios de un cambio drástico e inmediato («una ‘ruptura’ bajo la monarquía»); o nombrar a un Gobierno que incluyese a aperturistas del régimen y a notables ajenos al *establishment* político, que fuese capaz de impulsar un proceso democratizador «estable pero constante». La primera de estas salidas no era tal, ya que conduciría a una polarización que no tardaría en poner en peligro a la propia monarquía. La segunda resultaba superficialmente atractiva, pero corría el peligro de suscitar el rechazo frontal de los sectores más recalcitrantes del régimen, que podrían acusar al joven monarca de deslealtad a Franco. En vista de ello, la tercera solución parecía la más viable, aunque Don Juan Carlos había compartido con el embajador sus dudas sobre la conveniencia de sustituir a Arias Navarro, por lo que Stabler suponía que al final le mantendría en el cargo durante unos meses. El embajador reconocía que la tercera opción «no obtendrá el pleno apoyo de toda la oposición democrática», pero podría ser aceptada por la mayoría de la población si el programa gubernamental resultaba acertado. Entre otras cosas, ello requeriría la legalización de todos los partidos políticos, aunque Stabler dudaba que el primer Gobierno del rey se atreviese a incluir a los comunistas, medida que no descartaba a medio plazo. También serían necesarias ciertas reformas constitucionales, aunque en esos momentos el embajador no consideraba probable –ni deseable– la aper-

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204513&dt=2476&dl=1345>.

2. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Present political situation and future prospects», 5/11/1975, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204511&dt=2476&dl=1345>.

tura de un proceso constituyente, inclinándose más bien por una serie de modificaciones parciales de la legislación vigente. Para Don Juan Carlos, la clave de todo consistiría en saber actuar al ritmo adecuado; si avanzaba con excesiva parsimonia, perdería el apoyo de los más impacientes, pero si se apresuraba en exceso, suscitaría la oposición de los nostálgicos. En todo caso, el futuro monarca vería facilitada su tarea por la existencia de «una amplia clase media que quería que su país estuviese en sintonía política con el mundo moderno y democrático, pero que no quiere aventuras».

El análisis de Stabler tampoco excluía la posibilidad de que el proceso se saldara con un sonoro fracaso. Aunque Don Juan Carlos podría contar con el apoyo inicial de unas Fuerzas Armadas «mayoritariamente apolíticas», un contexto económico desfavorable y la erosión del orden público podrían incitar a los sectores más reaccionarios del Ejército a tomar cartas en el asunto. Por otro lado, existía entonces «una relación simbiótica» entre el terrorismo de extrema izquierda (representado por ETA y FRAP) y el de extrema derecha, que compartían un deseo común de evitar a toda costa una transición pacífica a la democracia. En suma, si bien la desaparición de Franco podía «conducir a una nueva era llena de esperanza», el derrocamiento de Don Juan Carlos podría dar paso a una etapa caracterizada por la polarización y el extremismo, por lo que el futuro rey «necesitará todo el apoyo que pueda recibir». En vista de todo ello, Estados Unidos debía animarle a «avanzar de forma gradual pero decidida, y sin excesiva parsimonia, hacia una democracia». Washington debía ofrecerle «el apoyo que claramente desea de nosotros», aunque una excesiva proximidad no le ayudaría, como tampoco lo haría «un esfuerzo activista por recetarle una u otra solución política en una situación compleja e impredecible». Según Stabler, la administración también debería tener muy en cuenta la opinión de los europeos, ya que era del interés nacional de Estados Unidos que España lograra forjar lazos más estrechos con la OTAN y la Comunidad Europea. A Kissinger le interesó tanto este texto del embajador en Madrid que, además de agradecerse por escrito, algo que no hacía a menudo, le pidió que lo remitiese de inmediato a todas las sedes diplomáticas norteamericanas en los estados miembros de la Alianza³.

3. *Ibíd.*

En respuesta a esta misiva, el 7 de noviembre de 1975 el representante permanente adjunto de Estados Unidos ante la OTAN, Edward J. Streator, convocó una reunión privada para explicar a los demás embajadores de la Alianza la política de Washington hacia España. Ante todo, la administración Ford confiaba que sus aliados europeos compartiesen su mismo enfoque «gradualista» en relación con los cambios que pudieran producirse tras la muerte de Franco y esperaba que no se mantuviesen distantes con la esperanza de que la democratización se produjese de forma inmediata. Como había ocurrido anteriormente, los representantes del Reino Unido, Noruega, Dinamarca y Holanda, a los que se sumaron en esta ocasión los de Grecia e Italia, se mostraron muy cautos en relación con el deseo norteamericano de fomentar la relación con España y el representante británico afirmó incluso que, para poder estrechar sus vínculos con la Alianza, el régimen que sucediese al de Franco tendría que demostrar antes su compatibilidad con la Declaración de Ottawa, según la cual los principios que la inspiraban eran la democracia, el respeto a los derechos humanos, la justicia y el progreso social⁴.

Washington y Madrid reanudan las negociaciones

Muerto Franco, Washington reanudó de inmediato sus esfuerzos por cerrar el acuerdo sobre las bases. Kissinger, que habló con Don Juan Carlos el mismo 20 de noviembre para manifestarle su apoyo, quiso viajar cuanto antes a Madrid, pero el rey le disuadió para darle tiempo a su nuevo Gobierno a definir una posición negociadora⁵. Según el testimonio de Stabler, el conde de Motrico, que le había cultivado asiduamente desde su llegada a Madrid en marzo, hizo todo lo posible para que apoyase su candidatura a la presidencia del Gobierno, pero el embajador no quiso inmiscuirse⁶. Finalmente, a principios de diciembre el rey optó por confirmar a Arias Navarro en su puesto y

4. *Documents on British Policy Overseas. Series III, Volume V. The Southern Flank in Crisis, 1973-1976*, «Sir J. Killick (UKDEL NATO) to Mr. Callaghan, 7/11/1975. Doc. 142, pp. 493-493.

5. «Telcon with Prince Juan Carlos and Kissinger at 6.45 pm», 20/11/1975, en: <http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000BCEE.pdf>.

6. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009.

Areilza hubo de conformarse con la cartera de Asuntos Exteriores, nombramiento que en su opinión fue bien recibido por Stabler, «porque cree que podrá entenderse bien conmigo para las negociaciones pendientes, que se hallan congeladas desde hace ya varios meses». En su primera conversación a solas con el rey tras su nombramiento, Don Juan Carlos le comentó que había sentido la necesidad de telefonar a Kissinger, así como a Giscard d'Estaing y a Scheel, para explicarles la continuidad de Arias Navarro y para pedirles «que el crédito abierto siguiera vigente». Tras recibir a Stabler el 9 de diciembre y anunciarle su inminente nombramiento como máximo responsable de la diplomacia española, Motrico dedujo que Washington deseaba «la democratización del sistema, pero fieles a su pragmatismo, sin demasiado afán, exigencias ni prisas» y sobre todo, «que no vayamos por el camino de Portugal»⁷.

Como ya vimos, las líneas maestras de lo que habría de ser el nuevo Tratado de Amistad y Cooperación ya habían sido negociadas por Kissinger con Cortina en el otoño de 1975. En su primera conversación con Areilza tras su nombramiento, Don Juan Carlos le hizo saber que, si bien el acuerdo le parecía aceptable, «entiende que en las contrapartidas habría que sacar más ventajas (¿material?, ¿dinero?)»⁸. En Washington se temió que el nuevo Gobierno intentara aprovechar la muerte de Franco para replantear algunas de las exigencias suscitadas –pero luego abandonadas– por su predecesor, pero pronto se comprobó que estos temores carecían de fundamento. Tanto para el rey como para Areilza, lo importante no era realmente el contenido concreto del futuro acuerdo, sino la posibilidad de elevar el rango del convenio existente a la categoría de tratado, lo cual supondría un reconocimiento explícito de que la muerte de Franco abría una nueva etapa y de que el Congreso norteamericano (y no solamente el Ejecutivo) apoyaba a la monarquía. Como reconocería el ministro en su diario, «la venta del producto a la opinión pública es lo que más me importa. Pero eso lo vemos muy pocos»⁹.

7. Stabler aprovechó para contarle «algunos detalles curiosos del hermetismo de mi antecesor, que dejaba a oscuras a sus propios colaboradores más íntimos sobre lo que se proponía hacer». José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977, pp. 14-15 y 18-20.

8. *Ibíd.*, p. 20.

9. *Ibíd.*, p. 58.

Al mismo tiempo, se pretendía situar las relaciones bilaterales en el contexto de una más amplia contribución española a la defensa de Occidente, como paso previo a una futura integración de España en la OTAN.

Los deseos de ambas partes se plantearon con meridiana claridad en la reunión mantenida por Kissinger y Areilza el 16 de diciembre en París, ciudad a la que ambos se habían desplazado con ocasión de la conferencia sobre Cooperación Económica Internacional. Nada más iniciarse el encuentro, el ministro anunció que le iba a explicar «hasta dónde es preciso llegar por parte de ustedes si quieren que haya *deal* con España», a lo que el secretario reaccionó «entre escéptico y un poco asustado». Areilza manifestó su gratitud por el apoyo prestado por Washington al rey durante los primeros días de su reinado, aunque esperaba que éste pudiera traducirse pronto en un acuerdo bilateral mutuamente satisfactorio y para tranquilidad de Kissinger, le aseguró que se honraría todo lo acordado por Cortina. Cuando Motrico quiso saber si el acuerdo podría obtener el apoyo de dos terceras partes del Senado si se sometía a votación como tratado, Kissinger se mostró optimista al respecto, aunque le preocupaba que ello pudiese crear un precedente de cara a otras negociaciones. Sin embargo, en contra de su postura habitual, el secretario tuvo que reconocer que dada su complejidad, los contenidos del texto que se estaban ultimando superaban con creces los habituales en un mero acuerdo ejecutivo sobre bases militares. Areilza también mostró interés por la posibilidad de incluir una referencia explícita a la coordinación con el sistema defensivo de la OTAN en el acuerdo complementario que todavía se estaba negociando sobre el nuevo Consejo Hispano-Norteamericano, fundamentalmente para compensar a los militares, que estaban dolidos por el desenlace de la crisis del Sahara. Kissinger reaccionó favorablemente a su petición, pues esta posibilidad ya estaba reflejada en el acuerdo-marco firmado con Cortina en octubre. Finalmente, por cuestiones de imagen Areilza manifestó su interés por poder anunciar que la ayuda norteamericana sumaría un total de 1.000 millones de dólares (en lugar de los 675 millones previstos), incluso si para ello resultaba necesario incluir otras partidas ajenas al acuerdo. De nuevo, Kissinger se mostró acomodaticio, a condición de que quedara claro que no se trataría de aportaciones adicionales. A diferencia de lo que había sido una constante en su predecesor, Areilza no planteó en ningún momento la exigencia de

una garantía de seguridad, seguramente porque entendía que los norteamericanos no estaban dispuestos a ofrecérsela¹⁰.

Para sorpresa de la administración estadounidense, el 5 de enero *Newsweek* publicó una larga entrevista con Arias Navarro realizada por el prestigioso periodista Arnaud de Borchgrave, que fue ampliamente recogida por la prensa española, en la que éste recordaba que «contrariamente a la creencia popular» las negociaciones todavía no estaban cerradas y en la que exigía que Washington doblase su oferta económica (hasta superar los 1.000 millones de dólares) si realmente deseaba un acuerdo. Muy en línea con la postura que había defendido Cortina en el pasado, también hacía hincapié en que España había tolerando durante demasiado tiempo la anomalía que suponía contribuir a la defensa de Occidente sin reconocimiento alguno por parte de los estados de la Alianza, que se habían aprovechado cínicamente de «nuestra geografía y nuestro anticomunismo». En tono un tanto amenazante, que recordaba mucho al utilizado habitualmente por su anterior ministro de Asuntos Exteriores, Arias Navarro concluía que, si no cambiaba la situación, el Gobierno tendría que limitar el uso de las bases a las necesidades propias de España y Estados Unidos. Sin embargo, en un gesto que fue valorado muy positivamente por la embajada norteamericana, el presidente también reconocía que «lo natural» sería que España ingresara en la OTAN si era invitada a hacerlo¹¹.

De vuelta en España, el flamante ministro de Asuntos Exteriores no tardó en comprobar que el acuerdo en ciernes no suscitaba gran entusiasmo en algunos círculos oficiales. En una reunión de la Junta de Defensa presidida por el rey el 7 de enero de 1976, Areilza asistió atónito a «largos alegatos castrenses, apasionados y leídos atropelladamente, contra los Estados Unidos [...] es curioso el recelo que despierta en estos hombres el acuerdo con Norteamérica, del que ellos

10. Memorandum of Conversation, «Foreign Minister José María de Areilza of Spain», 16/12/1975. RDS. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. RG 59. NARA. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., p. 26. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Secretary's meeting with Spanish FM Areilza, December 16, 1975 in Paris», 18/12/1975, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=217384&dt=2476&dl=1345>.

11. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Base negotiations and NATO: Prime Minister Arias' comments», 7/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=275375&dt=2082&dl=1345>.

disfrutaban casi en absoluto [...] el único que se atreve a decir la verdad es el ministro del Aire: no quiere que se vayan de Torrejón porque no tendría dónde meter las alas de la defensa aérea de Madrid, puesto que España sola no podría sostener la base [...] Se habla de neutralismo, de cerrar las bases, de romper relaciones, de cualquier cosa». Por su parte, Areilza intentó hacerles ver que «el acuerdo es parte de un todo y que en el contexto político-militar de hoy España tiene que optar por Occidente sin vacilaciones». Curiosamente, en esta ocasión fue Arias Navarro quien zanjó la discusión, al recordarles que Franco había aprobado el acuerdo-marco de octubre de 1975 y que había dado órdenes muy precisas a los negociadores: «En último término, si no consiguen ustedes lo que quieren, firmen lo que les pongan delante. El acuerdo lo necesitamos»¹².

Pocos días después, Kissinger informó a Areilza a través de Stabler que, en principio, se había decidido someter el nuevo texto en forma de tratado. Sin embargo, antes de tomar una decisión definitiva al respecto, la administración Ford quería cerciorarse de poder obtener el respaldo de dos tercios de los senadores, para lo cual sería necesario sondear a varios miembros destacados de la Cámara, que no regresaría de su receso navideño hasta el 19 de enero. Sin embargo, Washington tampoco descartaba la posibilidad de que pudiera aprobarse mediante una moción conjunta de ambas cámaras legislativas, lo cual podría facilitar en el futuro la financiación del acuerdo por parte de la Cámara de Representantes. En lo que al aspecto económico se refiere, el secretario de Estado cifraba el total de la ayuda contemplada en créditos y donaciones (para fines tanto civiles como militares) en unos 800 millones de dólares, sin incluir los varios centenares de millones que el Export-Import Bank estaba dispuesto a prestarle al Gobierno español, como resultado de lo cual la cifra total

12. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., p. 45. La versión que ofrece el entonces ministro de la Presidencia en sus memorias rebaja considerablemente la oposición a la que hubo de hacer frente Motrico: «Largas discusiones. Parte de los militares presentes eran partidarios de exigir al Gobierno norteamericano mayores contraprestaciones por las bases y de reducir los vuelos de las cisternas de suministro de combustible a los aviones militares americanos por encima del territorio nacional. José María de Areilza insistió, una y otra vez, en la conveniencia de la rápida renovación del acuerdo que se iba a convertir en tratado. Carlos Arias también estuvo a favor». Alfonso Osorio, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 53.

superaba cómodamente los 1.000 millones que pretendía alcanzar Areilza. A pesar de ello, dada la actitud del Legislativo estadounidense hacia este tipo de acuerdos, Kissinger creía poco recomendable que la cifra final que se manejase públicamente superase los 800 millones de dólares, debido también al efecto multiplicador que podía tener sobre otros aliados norteamericanos inmersos en negociaciones comparables¹³.

Las instrucciones de Kissinger a Stabler no surtieron el efecto deseado, como se desprende de la carta que Areilza le hizo llegar el 13 de enero, enumerando una vez más los elementos que necesariamente debía incluir el futuro acuerdo para que resultara aceptable a ojos españoles¹⁴. En primer lugar, Motrico citaba la exigencia de que el acuerdo fuese sometido al Senado para su aprobación con rango de tratado. La segunda condición sine qua non era que uno de los acuerdos suplementarios del futuro tratado contemplase un «vínculo orgánico» entre la planificación estratégica hispano-norteamericana y la de la Alianza Atlántica. En tercer lugar, Areilza exigía una vez más que la contrapartida económica alcanzase los 1.000 millones de dólares y le recordaba que las Fuerzas Armadas españolas –que estaban muy poco satisfechas con las ayudas recibidas bajo acuerdos anteriores– reclamaban perentoriamente los medios necesarios para acometer su modernización. Por último, Motrico suscitaba la necesidad de obtener una garantía de seguridad que otorgase a las Fuerzas Armadas la tranquilidad de saber que Estados Unidos acudiría en su ayuda si España era objeto de una agresión exterior, algo a lo que estaba expuesta por el hecho mismo de que sus bases albergaban tropas norteamericanas. Areilza deseaba que Washington tuviese muy en cuenta la actitud exigente de la cúpula militar a la hora de cerrar la negociación y no dudaba en recordarle a Kissinger que «nuestras Fuerzas Armadas constituyen la mejor garantía de nuestra estabilidad política interna» y que «no podrá producirse desarrollo democrático alguno sin unas Fuerzas Armadas firmemente comprometidas

13. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Subject: Spain: base negotiations», 10/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=114280&dt=2082&dl=1345>.

14. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Letter from Areilza to the Secretary on base negotiations», 14/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=114587&dt=2082&dl=1345>.

con el mantenimiento del orden constitucional». Esta posición negociadora contaba además con el pleno respaldo del presidente del Gobierno y del rey, que le había insistido personalmente que era importante obtener unas contrapartidas que permitiesen compensar «la escasa popularidad de las bases», atribuible a la percepción que tenía la opinión pública del riesgo nuclear que implicaba la presencia norteamericana en España.

Esta carta de Areilza representa un hito histórico de cierta importancia, ya que era la primera vez que un gobernante español pretendía obtener mejores contrapartidas en una negociación con Washington con el argumento de que ello podría contribuir a la evolución democrática del país. Sin embargo, la embajada norteamericana en Madrid la recibió con sorprendente indiferencia. En opinión de Stabler, el texto de Areilza —que habría desbaratado por completo las negociaciones de haberse publicado en Estados Unidos, dada la reacción que habría suscitado en la prensa y el Senado— obedecía sobre todo a su necesidad personal de dar respuesta indirecta a las críticas vertidas desde el estamento militar, por lo que «probablemente no resulte necesaria una respuesta sustantiva». Al embajador le llamó especialmente la atención la exigencia de una garantía de seguridad, algo que Areilza no había planteado hasta entonces, ya que «el Gobierno español comprende claramente que no está sobre la mesa», pero la interpretó como un mero recurso retórico, utilizado para subrayar la importancia de las otras demandas. En vista de todo ello, la recomendación de Stabler a Kissinger fue que contestara a su homólogo sin referirse explícitamente a su contenido, limitándose a reafirmar su voluntad de alcanzar cuanto antes un acuerdo mutuamente satisfactorio. Aunque posiblemente se tratara de una táctica negociadora, en sus conversaciones con el rey y con Areilza, Stabler incluso ponía en duda que pudiese cerrarse el tratado antes de que Kissinger aterrizara en Madrid el 24 de enero¹⁵.

A pesar de la impaciencia del ministro, las negociaciones entre McCloskey y Rovira en Madrid avanzaron con cierta parsimonia. El escollo principal radicaba en el deseo español de insertar una referencia explícita a los vínculos que podrían forjarse con la OTAN, algo a

15. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Secretary's visit to Madrid», 12/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=114302&dt=2082&dl=1345>.

lo que los norteamericanos no podían acceder sin más por temor a comprometer indebidamente a sus socios de la Alianza. Al suscitarse el futuro de la base de Morón, los norteamericanos se mostraron dispuestos a abandonarla, pero cuando los negociadores españoles comprendieron que ello supondría hacerse cargo de su mantenimiento, prefirieron que no lo hicieran. Tras asistir a una larga sesión negociadora el 20 de enero, Areilza escribiría en su diario que «los expertos se agarran entre sí durante horas, como sabuesos sin carlanca. Es difícil pedirles que suban la mira»; mientras tanto, Stabler informaba a Washington que «todavía queda mucho camino por andar»¹⁶. Dos días después, en una sesión en la que también participó el ministro, los negociadores españoles insistieron en que la retirada de los submarinos nucleares de Rota debía producirse antes del 1 de enero de 1979 y no del 1 de enero de 1980, como pretendía el Pentágono. Sorprendentemente, Motrico reconoció ante los negociadores norteamericanos que la idea había surgido de los ministros militares, que estarían dispuestos a ceder si se les ofrecía a cambio mayores concesiones materiales, posibilidad que Washington ya había descartado¹⁷. Para compensar, McCloskey pudo al menos confirmar que la administración Ford había acordado finalmente someter el texto al Senado como tratado, decisión que Kissinger le había transmitido tan solo unas horas antes. Para convencer al secretario de Estado, el embajador volante había utilizado dos argumentos de peso: como demostraba la carta antes citada, Areilza necesitaba un tratado «por motivos políticos» y los senadores a quienes McCloskey había consultado antes de partir para Madrid, como el republicano Gary Hart y los demócratas Eagleton y Mansfield, también lo preferían a un mero

16. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., p. 55. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish base negotiations: Jan. 20 sessions», 21/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=276795&dt=2082&dl=1345> y «Spanish base negotiations: Jan. 21 session», 22/1/76, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167651&dt=2082&dl=1345>.

17. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish base negotiations: Jan. 22 session», en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167646&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, «Spanish base negotiations», 22/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167663&dt=2082&dl=1345>.

acuerdo ejecutivo. Aunque varios senadores, como los demócratas Richard Clark, Samuel Nunn y Adlai E. Stevenson III, le prometieron apoyar el texto si se sometía como tratado, otros le recomendaron que se rebajase el perfil militar del acuerdo, hasta el extremo de evitar toda referencia a la defensa en el nombre del mismo. Los negociadores españoles habían propuesto que se denominase «Tratado de Defensa y Cooperación Civil», pero accedieron sin problemas a la sugerencia de McCloskey¹⁸.

Como había intuido Stabler, a Areilza le preocupaba sobre todo el frente interno. Para sorpresa del segundo, en el Consejo de Ministros celebrado el 23 de enero de 1976 se manifestaron durísimas críticas contra el tratado, hasta el punto de poner en duda la relación con Estados Unidos. Como explicaría en su diario, «el contraataque vendrá –¡quién lo diría!– por parte de aquellos sectores que más directamente disfrutaban de las contrapartidas de todo orden que los convenios les han procurado a lo largo de veintidós años. La crítica es tan demoledora que se niega todo: el tratado es un papel sin valor real; las cláusulas de seguridad, un camelo; la contrapartida, imaginaria; las fechas de desnuclearización no se conseguirán; las ventajas para las Fuerzas Armadas no se ven por ninguna parte y los créditos para ayuda civil son menores de los que se obtienen en cualquier año. Por parte militar, no se ve la necesidad de acuerdo alguno a no ser que se trate de un gesto político, etc. El mayor enemigo no podría hacer un análisis tan implacable, basado muchas veces en afirmaciones inexactas». Aunque Motrico logró que el consejo diese el visto bueno al tratado, al finalizar la reunión pidió a Stabler que acudiera urgentemente al ministerio para informarle de lo ocurrido. Según el embajador, Areilza le comunicó que uno de los ministros militares –a quien no quiso identificar, pero que probablemente fuese el vicepresidente para Asuntos de la Defensa, Fernando de Santiago y Díaz de Mendivil– había criticado muy dura-

18. Telegrama de McCloskey a Kissinger, «Action memorandum: Treaty issue-form of the agreement», 21/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=114805&dt=2082&dl=1345>. Los negociadores españoles no querían utilizar de nuevo el título del Convenio de Amistad y Cooperación de 1970 y el propio Stabler había propuesto que se llamase «Tratado de Cooperación para Defensa y Asuntos Civiles». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «US-Spanish base negotiations: Treaty title», 15/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=59413&dt=2082&dl=1345>.

mente el acuerdo alcanzado, hasta el punto de afirmar que no era mejor, sino posiblemente peor, que el firmado en 1970. Según esta versión, Areilza le había contestado que España podía elegir entre tres opciones: declararse neutral, adoptando una postura pasiva que no le aportaría nada; unirse al Pacto de Varsovia, lo cual sería descabellado; o procurar desarrollar una relación estrecha con Estados Unidos, que a su entender era la única postura realista. En vista de lo ocurrido, el ministro rogó a Stabler que se le diera satisfacción en lo referido a la fecha de retirada de los submarinos de Rota, ya que, si bien contaba con el apoyo del rey y de otros miembros destacados del Ejecutivo, como Fraga y Juan Miguel Villar Mir, necesitaba ganarse como fuese al estamento militar. Por su parte, el embajador se limitó a prometerle que transmitiría de inmediato su petición a Kissinger. Esa misma tarde, Areilza explicó el contenido del tratado ante las comisiones de Asuntos Exteriores de las Cortes y del Consejo Nacional del Movimiento, sin que se plantearan objeciones de entidad¹⁹.

Además de procurar satisfacer a los negociadores españoles y al Congreso estadounidense, Kissinger se esforzó por mantener informados a sus aliados más allegados. Ante todo, el secretario pretendía que éstos acudiesen en su ayuda si el tratado suscitaba el rechazo de los gobiernos de la Alianza más hostiles al régimen franquista, como los de Noruega, Dinamarca, o los Países Bajos. Como vimos, Kissinger ya había suscitado el acuerdo con España ante sus socios del «Grupo Cuatripartito de la OTAN» en septiembre de 1975. En una reunión posterior, celebrada en Bruselas el 23 de enero de 1976, el secretario les leyó el acuerdo complementario del tratado que estaba a punto de firmarse y que hacía referencia al vínculo que se establecería entre la relación defensiva hispano-norteamericana y la Alianza. El texto no suscitó oposición alguna y el ministro de Asuntos Exteriores británico, el laborista Callaghan, sin duda el más crítico, se comprometió a no cuestionar el tratado en público. Sin embargo, también observó que el Gobierno británico podría mostrarse más favorable si Arias Navarro daba muestras de verdadera ambición democratizadora, por ejemplo, en lo referido a la legalización de las organizaciones

19. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., pp. 59-60. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Council of Ministers consideration of US-Spanish draft treaty», 23/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167634&dt=2082&dl=1345>.

sindicales. A su regreso a Washington, Ford le preguntó por la evolución de la actitud de los europeos hacia España, a lo que Kissinger respondió que era «mucho mejor», aunque todo dependería del ímpetu liberalizador del presidente del Gobierno. Como se verá, el presidente norteamericano todavía tenía presente el esfuerzo que había realizado a favor de España en mayo de 1975 ante sus socios de la Alianza. Por ello mismo, sin duda le tranquilizó saber por boca del propio secretario general de la OTAN, el holandés Luns, que el tratado había sido bien recibido por los estados miembros de la Alianza²⁰.

Resulta llamativo que esta reunión del «Grupo Cuatripartito de la OTAN» dedicase también una atención prioritaria a la evolución interna española. Al ser informado de que Callaghan acababa de asistir a un congreso de la Internacional Socialista celebrado en Elsinore (Dinamarca), Kissinger quiso conocer su opinión sobre los socialistas españoles. El laborista le informó que González, a quien había encontrado más «firme» de lo esperado y que le había producido muy buena impresión, había tenido una intervención destacada en el congreso, en el que se había examinado la postura que debían adoptar los socialistas europeos en relación con los partidos comunistas de sus respectivos países. Tras vaticinar que el PCE no obtendría más del 10% de los votos en unas elecciones libres, el dirigente español había explicado que el PSOE seguía siendo partidario de crear un frente común con el PCE y con los democristianos, pero no para acudir juntos a unas futuras elecciones, sino para forzar al Gobierno a realizar reformas de verdadero calado. Aunque el PSOE seguía exigiendo la legalización de los comunistas, en opinión de Callaghan sus correligionarios españoles estaban actuando con gran responsabilidad, moderando sus demandas para no provocar a la extrema derecha²¹.

20. Memorandum of Conversation, «Meeting of NATO Quadripartite Group», 23/1/1976. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Unfiled Box 14. RG 59. NARA. Memorandum of Conversation, «President Ford, Dr. Henry A. Kissinger & Brent Scowcroft», 25/1/1976, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553346.pdf>. Memorandum of Conversation, «President Ford & Secretary General Luns of NATO», 9/2/1976, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553362.pdf>.

21. Memorandum of Conversation, «Meeting of NATO Quadripartite Group», 23/1/1976. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Unfiled Box 14. RG 59. NARA.

Antes de la reunión de Elsinore, Brandt había explicado al embajador norteamericano en Bonn que el dirigente socialista español se encontraba en una situación difícil, ya que si el PSOE participaba en unas elecciones de las que fuese excluido el PCE, perdería buena parte de su credibilidad, sobre todo en el movimiento obrero. Sin embargo, un laborista británico que también estuvo presente en Elsinore informó a la embajada norteamericana en Londres que, en su opinión, González aceptaría participar aunque los comunistas no pudiesen hacerlo. En todo caso, el SPD pretendía seguir en España la misma táctica que en Portugal, ayudando a los socialistas a imponerse como la principal fuerza de la izquierda frente a un partido comunista aparentemente más numeroso y mejor organizado. Por su parte, en Elsinore el portugués Soares había advertido a González a puerta cerrada que no tuviese demasiada prisa por dismantelar la estructura de la organización sindical franquista, ya que si esto ocurría antes de tiempo se corría el peligro de que los comunistas se aprovecharan de la situación, como había ocurrido en su país²².

Ese mismo día, Kissinger recibió de Stabler un amplio informe sobre la situación política española que reviste un interés especial, ya que su destinatario parece haberlo tenido muy presente durante los meses siguientes²³. Según este análisis, la evolución experimentada por la so-

22. Brandt vaticinaba que el PSOE obtendría entre un 15% y un 20% de los votos en las primeras elecciones democráticas y que luego experimentaría una evolución similar a la del SPD en la postguerra alemana. Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «Meeting of European Socialists in Denmark, January 18-19, 1976», 15/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=166694&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Londres al Departamento de Estado, «Anglo-Spanish relations», 28/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167866&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «SPD views on Southern European Socialist meeting in Paris and political developments in Spain», 29/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167852&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Copenhague al Departamento de Estado, «Danish attitude towards Spain's relationship to the Common Market», 30/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167835&dt=2082&dl=1345>.

23. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spain in the advent of the secretary's visit», 23/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167961&dt=2082&dl=1345>.

ciudad española durante los últimos veinte años, la inviabilidad de un «franquismo sin Franco» y la necesidad de dotar a la monarquía de Don Juan Carlos de un nuevo tipo de legitimidad basado en el consentimiento de la población hacían inevitable una cierta democratización del sistema político. Por ello, el joven monarca, que tenía muy presente el fracaso de su cuñado el rey Constantino en Grecia, había optado por el único camino viable, que podría conducir a un sistema parlamentario similar al de otras monarquías europeas; España no era monárquica y Don Juan Carlos sabía que las pocas monarquías que quedaban en Europa eran constitucionales y democráticas. El éxito de la operación dependería en buena medida de la actuación del nuevo Gobierno, presidido —que no liderado— por Arias Navarro y dominado en realidad por el tándem formado por Fraga y Areilza. Stabler también consideraba importante el papel del ministro de Hacienda, Villar Mir, que se enfrentaba a una muy delicada situación económica y que ya había alcanzado cierta notoriedad al atribuir la elevada inflación heredada del Gobierno anterior a los aumentos salariales contemplados en los últimos convenios colectivos. A pesar de sus frecuentes encuentros con Don Juan Carlos, Stabler no había detectado todavía la importancia del «enigmático» Fernández-Miranda, cuyo reciente nombramiento como presidente de las Cortes y del Consejo del Reino calificaba de «dudoso», aunque sí valoraba positivamente el cese de su predecesor, el reaccionario Rodríguez de Valcárcel. En cambio, el embajador mostraba mayor perspicacia al observar que, al ceder todo el protagonismo político a su Gobierno, el monarca se había distanciado lo suficiente como para garantizar su propia supervivencia si éste fracasaba.

Aunque Arias Navarro no presentaría públicamente su programa de reformas hasta el 28 de enero, Stabler ya lo conocía a grandes rasgos porque Fraga se lo había adelantado. El elemento central del mismo era una modificación de la composición de las Cortes que permitiría la creación de una Cámara Baja elegida (en buena medida) por sufragio universal y un Senado de carácter corporativo que vendría a sustituir al inactivo (*do-nothing*) Consejo Nacional del Movimiento. Según el embajador, Fraga hubiese preferido una Cámara Baja totalmente elegida por sufragio universal, pero había tenido que acceder a posponer este objetivo para más adelante. El Gobierno aspiraba a legalizar a todos los partidos políticos salvo el comunista, que podrían participar en unas elecciones previstas entonces para mediados de 1977. El Ejecutivo

también preparaba una ley electoral que pretendía fomentar la aparición de cuatro o cinco fuerzas políticas, tres de las cuales recibirían la mayoría de los votos: una netamente derechista, otra que representara al «centrismo conservador» encabezada por Fraga y una que permitiese aglutinar a la «izquierda responsable», sobre cuya existencia misma el embajador parecía albergar ciertas dudas.

Al pasar revista a las principales fuerzas políticas ya existentes, en este informe, al menos, Stabler se mostraba implacable con el PCE, utilizando un lenguaje que no podía sino confirmar los prejuicios más arraigados de Kissinger. Según el embajador, a pesar de sus esfuerzos por presentar una imagen atractiva (*proclaim their lovability*) y demostrar su total independencia de Moscú, al hacer todo lo posible por desacreditar al rey y a su Gobierno, los comunistas –«ampliamente dotados de recursos»– le estaban haciendo el juego a la Unión Soviética, que pretendía ante todo evitar la plena incorporación de España a Europa²⁴. Además, el PCE era peligroso porque buscaba la creación de un amplio frente antigubernamental al que pudieran incorporarse el PSOE y la democracia cristiana, que resultase atractivo tanto a la opinión pública española como a la europea. A Stabler también le preocupaba que el PCE, a través de CCOO, lograra imponer su deseo de que la organización sindical franquista fuese sustituida por una única central sindical unitaria, lo cual amenazaba con coartar la libertad de maniobra de los sectores no comunistas del movimiento obrero²⁵. Al embajador le parecía evidente que la «anacrónica estructura corporativa» franquista era inviable, pero sospe-

24. A finales de diciembre de 1975, la incansable Flora Lewis había publicado en el *New York Times* que Stabler había desobedecido a Washington y establecido contacto con el PCE, algo que la embajada se apresuró a desmentir –por vía reglamentaria– al Departamento de Estado. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «*Arriba comment on alleged CIA involvement with Spanish non-Communist groups and also on embassy contacts with opposition, allegedly including Communists*», 3/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=276777&dt=2082&dl=1345>.

25. Según la embajada, Camacho había rechazado las ofertas de empleo que había recibido tras beneficiarse del indulto concedido en noviembre de 1975, por lo que cabía suponer que era un «liberado» del PCE. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «*Marcelino Camacho and others of 'Carbanchel ten' still in limelight*», 8/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167524&dt=2082&dl=1345>.

chaba que los comunistas no tenían intención alguna de reemplazarla con una genuinamente «plural y libre».

En lo que al campo socialista se refiere, el embajador lo consideraba «desorganizado», aunque reconocía que el PSOE era el elemento dominante del mismo y atribuía escasa importancia al PSP de Tierno Galván, que Fraga procuraba atraerse debido a sus dificultades para relacionarse con González. Según Stabler, que se había reunido con el dirigente socialista pocos días antes, éste sentía muy poco aprecio por el PCE, pero tenía dificultades para resistirse a las pretensiones de Carrillo de fusionar la Junta Democrática –que a su entender era tan solo una «tapadera» de los comunistas– con la Plataforma de Convergencia Democrática, lo cual le obligaba a mostrarse muy duro con el nuevo Gobierno, al menos en público. Sin embargo, González le había asegurado que la unión de ambas organizaciones todavía quedaba lejos, ya que el PCE distaba mucho de haber aceptado las condiciones exigidas por el PSOE. A González le parecía que Fraga había sido «muy inteligente» al otorgarle un pasaporte a Camacho, que no había perdido la ocasión de hacer declaraciones sorprendentes en sus viajes por Europa, como cuando había comentado en París que la huelga del metro madrileño carecía de importancia porque había sido orquestada por las autoridades. A pesar de esta aparente admiración por la habilidad del ministro de la Gobernación, el joven socialista consideraba que España todavía vivía bajo una dictadura, por lo que seguía exigiendo una «ruptura democrática» que desembocase en un verdadero proceso constituyente. Stabler no compartía en absoluto este análisis y le parecía «lamentable» e «irracional» que la izquierda no comunista, al igual que el PCE, se empeñase en afirmar que nada había cambiado desde la muerte de Franco. Como había puesto de manifiesto una reciente declaración de su partido, González reconocía que éste era contrario a la renovación del acuerdo de las bases y al ingreso en la OTAN, pero no descartaba que una España democrática decidiese formar parte de la Alianza. El embajador atribuía esta hostilidad hacia las bases a la creencia de que Estados Unidos había apoyado en exceso al régimen de Franco en el pasado, así como a la «supuesta resistencia» de Washington a apoyar públicamente la democratización del país tras su muerte²⁶.

26. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Developing views of PSOE socialist leader Felipe González», 29/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=166163&dt=2082&dl=1345>.

Por último, Stabler consideraba que los gobiernos españoles del futuro surgirían de los grupos entonces situados en el centro del espectro político, dada la importancia de las «raíces católicas» del país y la amplitud de sus clases medias. Sin embargo, en aquellos momentos distaba mucho de percibirse con claridad quién ocuparía finalmente el espacio político centrista. Desde su perspectiva, todo dependería del resultado de los esfuerzos de Fraga por constituir una fuerza de centro-derecha y de la capacidad de los demócrata cristianos, todavía profundamente divididos, para unirse y atraerse el apoyo de la Iglesia católica. A su vez, ambas cuestiones dependerían en alguna medida de la habilidad del Gobierno para superar las graves tensiones surgidas entre la Iglesia y el Estado durante el tardofranquismo. Pocos días después de enviarse este informe, el secretario de la conferencia episcopal española confesaría a los miembros de una delegación parlamentaria de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) alemana de visita en Madrid que era preferible que los partidos demócrata cristianos españoles no utilizaran esa denominación²⁷.

En opinión del embajador, la única nube que oscurecía el horizonte político español era la posibilidad de que un proceso democratizador acelerado provocase la intervención de los sectores más conservadores de las Fuerzas Armadas, aunque confiaba que éstas se mantuviesen leales al monarca a condición de que no peligrase el orden público ni se legalizase al PCE. En lo que al primer requisito se refiere, Stabler creía que Fraga ya había dado muestras de poder encontrar un equilibrio razonable entre la represión y la tolerancia y le había impresionado favorablemente su decisión de no intervenir en las huelgas que se declarasen en empresas privadas, aunque fuesen ilegales, pero sí en aquellas que pretendían paralizar los servicios públicos, como había ocurrido con el metro de Madrid²⁸. En aquellos

27. La delegación del CDU alemán que visitó España estaba encabezada por Heinrich Boex, que confirmó a la embajada norteamericana en Bonn su intención de apoyar económicamente al llamado Equipo Demócrata Cristiano del Estado Español (que incluía a los partidos de Gil Robles y Ruiz Giménez). Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «CDU Bundestag delegation visit to Spain», 4/2/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=14290&dt=2082&dl=1345>.

28. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Political potpourri», 10/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=110019&dt=2082&dl=1345> y

momentos, al embajador tampoco le parecía probable que el PCE –que en su opinión obtendría entre un 10% y un 12% de los votos en unas elecciones libres– pudiese forzar su legalización a corto plazo, aunque no debía subestimarse su capacidad para provocar una reacción militar. En cambio, el embajador sí tenía claro que un golpe militar no resolvería absolutamente nada, ya que jamás podría dar paso a un régimen legítimo mínimamente estable.

A modo de resumen, el informe concluía que, en perspectiva norteamericana, el escenario ideal era «uno en el cual este Gobierno –o su sucesor– conduzca a España por el accidentado camino del desarrollo político hasta convertirla en un miembro estable y respetado de la Alianza occidental». El embajador era plenamente consciente de la estrecha relación existente entre el ámbito interno y el exterior y reconocía que el ingreso en la Comunidad Europea –el objetivo prioritario del nuevo Gobierno español– no se produciría sin que se diesen antes pasos importantes en sentido democratizador. Sin embargo, y muy en línea con la actitud que adoptaría el propio Kissinger, Stabler consideraba que algunas exigencias europeas –sobre todo la legalización de los comunistas– eran «poco realistas», cuando no «desestabilizadoras». En lo que a la OTAN se refiere, el embajador no descartaba la posibilidad de que España presentase su solicitud de adhesión tras la celebración de las primeras elecciones, pero manifestaba ciertas dudas sobre el entusiasmo de futuros gobiernos surgidos de las urnas en relación con la Alianza, argumento que podía utilizarse para justificar el nuevo tratado bilateral ante eventuales críticos europeos. Resulta muy revelador que el texto de Stabler no hiciese mención alguna del papel que podía desempeñar Estados Unidos para favorecer el proceso democratizador en ciernes, salvo para subrayar que era importante que el Gobierno español pudiese presentar el nuevo tratado hispano-norteamericano como un éxito de la monarquía recién instaurada.

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Strike and Labor situation», 22/1/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=224315&dt=2082&dl=1345>.

La última visita de Kissinger a España como secretario de Estado

Kissinger aterrizó en Madrid por cuarta vez en dos años para firmar el nuevo Tratado de Amistad y Cooperación con Areilza el 24 de enero de 1976, la última vez que lo haría como secretario de Estado norteamericano. El texto definitivo, de ocho artículos y siete acuerdos complementarios, contemplaba una estrecha cooperación en asuntos «económicos, educativos, culturales, científicos, técnicos, agrícolas y de defensa», cuya supervisión correría a cargo de un Consejo Hispano-Norteamericano, presidido por el ministro de Asuntos Exteriores español y el secretario de Estado norteamericano. Bajo su égida, se constituirían además un comité conjunto económico, otro para la cooperación científica y tecnológica, un tercero para asuntos culturales y educativos y uno para asuntos político-militares y administrativos. El artículo quinto del tratado establecía «una relación defensiva» entre ambos países, a fin de «reforzar aún más su propia seguridad y la del mundo occidental» y el sexto preveía que se concertarían «para armonizar, sobre la base de la reciprocidad y de la igualdad, su relación defensiva con los arreglos de seguridad en el área noratlántica». Además, el Consejo Hispano-Norteamericano tendría entre sus objetivos fundamentales «el lograr el desarrollo de la adecuada coordinación con la Organización del Tratado Atlántico Norte». Según el acuerdo complementario quinto del tratado, la coordinación entre ambas fuerzas armadas quedaba encomendada a un Estado Mayor Combinado de Coordinación y Planteamiento, que actuaría a través de un Comité Militar Conjunto. La misión del Estado Mayor Combinado sería la elaboración de planes «que estén en armonía con los arreglos de seguridad existentes en el área del Atlántico Norte», relativos a las acciones que pudieran llevarse a cabo en un área geográfica de interés común (que se definía más adelante), «en el supuesto de un ataque contra España o los Estados Unidos en el contexto de un ataque general contra Occidente». Como se verá, España había conseguido finalmente una conexión indirecta, pero explícita, con el sistema defensivo de la OTAN.

En lo que al acceso norteamericano a las instalaciones españolas se refiere, en línea con el acuerdo-marco alcanzado en octubre de 1975 el tratado se mostraba razonablemente exigente con Wash-

ington. El Ala Estratégica 98 de aviones cisterna abandonaría España, pero un máximo de cinco aparatos podrían seguir operando desde la base de Zaragoza. Además, el escuadrón de diez submarinos de propulsión nuclear estacionado en Rota se retiraría entre el 1 de enero y el 1 de julio de 1979. Como gran novedad, el tratado afirmaba que «los Estados Unidos no almacenarán en suelo español armas nucleares ni sus componentes nucleares». Por último, se accedía al uso continuado del polígono de tiro de las Bardenas Reales, donde se realizaban el 70% de las prácticas tierra-aire y la mitad de las de aire-aire de la Fuerza Aérea norteamericana en Europa y no se modificaba el estatus de la base de Morón, que seguiría en la reserva. Como resultado de estos ajustes, el texto preveía la presencia en territorio español de unos once mil efectivos norteamericanos (aproximadamente 6.600 pertenecientes a la Fuerza Aérea y otros 4.400 a la Armada) y contemplaba que otros 2.400 pudiesen destinarse en España con carácter temporal. El acuerdo complementario sexto también afirmaba que «en caso de amenaza o ataque exteriores contra la seguridad de Occidente, el momento y el modo de utilización por los Estados Unidos» de estas facilidades para hacer frente a tal amenaza o ataque «serán objeto de consultas urgentes entre ambos gobiernos y resueltos mediante acuerdo mutuo en vista de la situación creada».

La contrapartida económica quedó finalmente fijada en 600 millones de dólares en préstamos garantizados para adquirir material militar y 75 millones en concepto de donación, además de 10 millones adicionales para instrucción. Como había solicitado Areilza, el tratado también hacía referencia a los 450 millones en préstamos negociados por separado por el Export-Import Bank. Por ende, Washington se comprometía a facilitar la adquisición de cuatro escuadrones completos (formados por 18 aviones cada uno) de cazas F-16; mientras tanto, arrendaría a España 42 aviones F-4E durante cinco años, a un coste de 53 millones de dólares. Para ayudar a pagar esta factura, España revendería al Gobierno norteamericano 34 aviones F-4C, por otros 55 millones. Además, Estados Unidos destinaría un máximo de 50 millones a la modernización y mantenimiento de la red de alerta y control aérea utilizada por las fuerzas norteamericanas. Por último, la cooperación científica y técnica recibiría 23 millones de dólares y la cultural y educativa otros 12 millones, lo cual suponía un aumento muy significativo respecto del convenio de 1970.

En perspectiva española, es indudable que el tratado permitiría

restringir la presencia militar estadounidense en España y someterla a un mayor control. Sin embargo, a pesar del vínculo defensivo que se contemplaba con la Alianza Atlántica, el texto no otorgaba la garantía de seguridad tan largamente exigida por los negociadores españoles. De ahí que, en la rueda de prensa posterior a la firma, Kissinger se esforzara por subrayar que «la reacción americana a una agresión contra un país amigo siempre tiene dos componentes: uno legal y otro moral [...] evidentemente, el componente legal que contempla este tratado no es del mismo orden que el del Tratado de Washington, pero también está claro que la importancia política que otorgamos a nuestra relación con España se refleja en este tratado y sería un elemento de la mayor importancia en la decisión que tomásemos al respecto, con independencia de las obligaciones legales». Con cierta falta de elegancia, que no contribuyó precisamente a facilitar la aceptación del acuerdo por parte de la opinión pública española, Kissinger también se refirió a la retirada de los submarinos de Rota como una consecuencia natural de la próxima entrada en servicio de los misiles nucleares Trident y no como una respuesta a las exigencias de sus anfitriones, como pretendía hacer ver Areilza²⁹.

En lo que a la lectura política del tratado se refiere, en la misma rueda de prensa el secretario declaró que la firma del mismo era una manifestación explícita del «apoyo moral» que Estados Unidos deseaba brindar a España en la «nueva etapa» que se había abierto tras la proclamación de Don Juan Carlos, que estaría marcada por la búsqueda de un equilibrio óptimo entre la «evolución y la estabilidad». Por vez primera, Kissinger incluso expresó públicamente el deseo de ver a España compartiendo cada vez más «los valores que unen al mundo occidental en una causa común», pero al ser preguntado sobre el ritmo y alcance del proceso democratizador retomó su tradicional cautela, afirmando que ello dependería de «factores que el Gobierno español, en el que tenemos confianza, está en mejores con-

29. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Transcription of Kissinger/Areilza press conference at Ministry of Foreign Affairs held at 6.15», 25/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=1442&dt=2082&dl=1345>. Henry Giniger, «US and Spain sign pact for defense cooperation», *The New York Times*, 25/1/1976. El mayor alcance de los misiles Trident permitirían su lanzamiento desde el Atlántico, por lo que podrían tener sus bases en Estados Unidos.

diciones de valorar que nosotros». Por su parte, Areilza aprovechó el almuerzo que le ofreció en el Palacio de Viana para pronunciar un largo brindis, en el que subrayó la intención del Gobierno, actuando al amparo de una monarquía que era «heredera legal de la continuidad del Estado a la muerte de Franco», de «desarrollar y perfeccionar las instituciones existentes con la participación democrática, extendida a todos los integrantes activos de la sociedad y teniendo como norte la protección y garantía de la libertad política, el respeto a los derechos de la persona humana y el objetivo de conseguir un sistema de gobierno estable y fuerte que proteja a la comunidad de las tentaciones y amenazas totalitarias». Antes de partir para Washington, Kissinger le congratularía por su habilidad a la hora de «conciliar el respeto a la era de Franco con la afirmación de que la monarquía es una cosa distinta»³⁰.

La reacción española a la firma del tratado fue recibida con cierto alivio por la embajada norteamericana en Madrid. En su discurso programático del 28 de enero ante las Cortes —que fue recibido con gran frialdad por propios y extraños— el presidente Arias Navarro apenas se había dignado comentar el asunto. Sin embargo, para sorpresa de Stabler, ni la extrema derecha ni los medios que consideraba «progresistas», sobre todo los semanarios como *Cambio 16*, se habían mostrado hostiles, aunque muchos subrayaron la importancia de la «desnuclearización» de España a partir de 1979, énfasis que, en opinión del embajador, reflejaba el peso de la opinión «neutralista»³¹. Stabler atribuía al mismo fenómeno la posición «un tanto equívoca» adoptada por Areilza, al afirmar públicamente que las bases no se utilizarían en caso de conflicto en Oriente Medio. Según la información transmitida por Stabler a Washington, solo el PCE había objetado que el tratado podría impedir la evolución democrática del país y tampoco pasó desapercibida la reacción de la prensa de Zaragoza,

30. *Ibíd.* José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., pp. 62-65 y 67.

31. Sorprendentemente, el embajador no parece haber cultivado personalmente a ningún periodista influyente, a pesar de que muchos de ellos quisieron visitar Estados Unidos para conocer mejor su sistema político. En febrero de 1976, la embajada aprobó los viajes a Washington de Pedro Crespo de Lara, José Oneto, Ramón Pi y José María Portell. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Fiscal Year 76 IVP», 6/2/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=340033&dt=2082&dl=1345>.

que condenó la decisión de trasladar los aviones cisterna a la base aérea próxima a dicha ciudad cuando se retirara de Torrejón el Ala Estratégica 98 de la Fuerza Aérea norteamericana. En opinión de Stabler, estas reacciones sugerían que tan erróneo era pensar que el tratado contaba con el apoyo activo de la población española como lo había sido hasta entonces aceptar sin más que existía una oposición mayoritaria a la presencia norteamericana en España³².

Al embajador sin duda le hubiese interesado conocer los resultados arrojados por la encuesta que el Gobierno encargó al IOP a raíz de la estancia de Kissinger en Madrid. Según ésta, el 49% de los encuestados sabía quién era el visitante norteamericano «pero no ha pensado mucho en el significado de la visita», mientras que un 26% no solo lo conocía sino que además decía haber «pensado despacio» sobre el sentido de la misma. Aunque un 32% opinaba que las bases beneficiaban más a Estados Unidos que a España y solo un 9% era de la opinión contraria, un nada desdeñable 25% estimaba que beneficiaban a ambos países por igual. Además, en línea con esta apreciación, un 40% creía que Estados Unidos defendería militarmente a España en caso de conflicto, frente a un 21% que opinaba que dejarían que lo hiciese «sola con sus propios recursos», aunque un 33% carecía de opinión al respecto. Desde el punto de vista del Gobierno, el dato más preocupante arrojado por la encuesta era sin duda el hecho de que un 44% no tuviese o quisiese expresar la opinión que le había merecido la firma del tratado. Sin embargo, a un nada desdeñable 38% le había parecido bien, frente a un 17% que lo había recibido mal³³.

Kissinger aprovechó su viaje a España para hablar a solas con Don Juan Carlos —algo que éste le había solicitado con gran insistencia a Stabler— y para conocer de primera mano los planes del nuevo Gobierno³⁴. Tras almorzar en La Zarzuela el día de su llegada, regresando en

32. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The Treaty of Friendship and Cooperation: Spanish reaction», 3/2/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=14409&dt=2082&dl=1345>.

33. Estudio 1.095. Visita de Kissinger a Madrid, enero de 1976. Archivo del CIS (Madrid).

34. El rey conversó a solas con el secretario antes de celebrarse el almuerzo al que también asistieron Areilza, Rovira y Perinat, por parte española y Hartman y Stabler, por la norteamericana. Al celebrarse sin testigos, este breve encuentro no ha dejado rastro documental. Sin embargo, Carmen Díez de Rivera, que acababa de incorporarse al gabinete de Suárez y tenía un acceso privilegiado al

coche a Madrid en compañía del ministro de Asuntos Exteriores, el secretario –que se refirió al monarca «con sincero elogio y enorme simpatía»– mostró interés por saber «si el rey tiene tantos poderes como tenía Franco y se convertirá algún día en rey constitucional. Si puede dirigir la política saltándose al Gobierno. Si el Ejército le respeta. Si va a ir deprisa en las reformas o despacio». Algunas de estas cuestiones tendrían respuesta cumplida en el largo desayuno que le ofrecieron al día siguiente Areilza y Fraga, que éste aprovechó para explicarle detalladamente su programa político. El ministro de la Gobernación abogó por una «evolución gradual» del sistema, que se plasmaría en una reforma constitucional limitada, que él mismo parecía concebir como una continuación de los intentos aperturistas de la etapa anterior. Como resultado de las reformas previstas, disminuiría gradualmente la importancia del papel del monarca –que en aquellos momentos podía compararse a la de Louis-Philippe bajo la llamada «Monarquía de Julio» francesa (1830-1848), según Fraga– hasta aproximarse al de un monarca constitucional moderno. Esta precisión no agradó a Kissinger, siempre partidario de un jefe del Estado fuerte, que no decorativo, por lo que el ministro de la Gobernación se apresuró a subrayar que ello no debilitaría la relación entre el rey y las Fuerzas Armadas, vínculo que consideraba indispensable para garantizar la lealtad de éstas. A Fraga le preocupaba especialmente la actitud de las tropas que ya estaban regresando del Sahara y a título más general, la

monarca, anotaría en su diario: «Kissinger aconseja a Juan Carlos que vaya con cuidado, y que vaya consolidando poco a poco la Corona, que es lo más importante». Ana Romero, *Historia de Carmen. Memorias de Carmen Díez de Rivera*, Barcelona, Planeta, 2002, p. 82. Al parecer, Kissinger también animó al monarca a ponerse en contacto con George Meany, el todopoderoso presidente del sindicato AFL-CIO, presumiblemente para contrarrestar la influencia comunista en el movimiento sindical español. Ver «Telcon with Mr. Hartman/Secretary Kissinger at 7.05 pm», 22/4/1976, en:

<http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000CoBA.pdf>. En las elecciones presidenciales de 1972, Meany, que había justificado la guerra de Vietnam por patriotismo, había negado su apoyo al candidato demócrata, el pacifista George McGovern, facilitando así la reelección de Nixon. Sin embargo, bajo su liderazgo el AFL-CIO se convirtió en la primera organización de ámbito nacional en pedir la dimisión de Nixon en respuesta al escándalo de Watergate y en las elecciones de 1976 apoyó con entusiasmo a Carter contra Ford. Ver Archie Robinson, *George Meany and his times*, Nueva York, Simon and Schuster, 1981, pp. 134-156.

ausencia de una función exterior relevante para las Fuerzas Armadas españolas, algo que a su entender solo podría resolverse mediante el ingreso en la OTAN. La reforma constitucional permitiría la creación de unas nuevas Cortes bicamerales, en las que el Congreso sería elegido por sufragio universal y el Senado mantendría una composición corporativa. El futuro presidente del Gobierno sería nombrado por el rey, a partir de una terna que le elevaría el Consejo de Reino, como había ocurrido hasta entonces, pero teniendo en cuenta los resultados electorales. Como comentaría el propio Kissinger, este método de elección indirecta del jefe del Ejecutivo podría plantear graves problemas si las elecciones no arrojaban un resultado inequívoco. Fraga era consciente de este peligro, por lo que se mostró partidario de que solo hubiese en el futuro cuatro grandes partidos, dos de derechas y dos de izquierdas: uno netamente neofranquista, otro en el que pudiesen militar personas como Areilza y él mismo, uno que reuniese a las distintas facciones demócrata cristianas y uno socialista. Aunque luego se mostraría más flexible al respecto, en aquellos momentos Fraga no contemplaba la participación de los comunistas en las primeras elecciones, tanto por el hecho mismo de que «no creen en la democracia ni en la libertad», como por el rechazo que provocaría su legalización en los sectores más conservadores de la sociedad, que «no lo tragarían». Aunque esta observación sin duda agradó a Kissinger, que observó que en Alemania los comunistas tampoco estaban legalizados, Fraga se esforzó por mostrar un talante liberal, recordándole que España tenía ya una prensa razonablemente libre y que la población reclusa era la segunda más baja de Europa. En todo caso, para Kissinger el dilema español consistía fundamentalmente en cómo liberalizar sin perder el control del proceso. A modo de conclusión, el ex profesor de Harvard no pudo evitar la tentación de reiterar su manida observación sobre las oscilaciones que se habían producido a lo largo de la historia de España entre la anarquía y el autoritarismo, por lo que «la cuestión es como encontrar un término medio». A esto, Fraga replicó –no sin gallardía, dada la prepotencia intelectual de su interlocutor– que él era optimista y que los tópicos al uso sobre la inestabilidad política de España estaban excesivamente influidos por los acontecimientos del siglo XIX, que oscurecían los logros del siglo anterior, olvidándose a menudo que otros países supuestamente estables, como el Reino Unido, también habían padecido grandes crisis internas, por ejemplo en el siglo XVII. En realidad, Kissinger no solo era pesimista sobre el futuro de la democracia

en España, sino en todo el mundo, incluido Estados Unidos y le preocupaba especialmente la capacidad de los conservadores para defender sus intereses, llegando a afirmar que «los capitalistas acabarán por darle la razón a Marx, que creía que eran unos idiotas políticos». De ahí que Areilza se preguntara en su diario: «¿Quién es Kissinger? ¿Un conservador cínico? ¿Un realista escéptico? ¿Un historiador que se asoma a la política con curiosidad y frialdad?», para llegar a la conclusión de que era «un hombre de grandes dudas y pocas esperanzas»³⁵.

En lo referido a España, al menos, los consejos que Kissinger transmitió a su homólogo en privado destilaban aprensión y cinismo a partes iguales: «Es mejor prometer que dar. No hagan caso a las exigencias de los europeos más que en aquello que realmente les convenga a ustedes. Bastarán probablemente para que entren en la Comunidad y luego en la Alianza Atlántica [...] No caigan ustedes en la mitomanía de los profesores dogmáticos que lo quieren ensayar todo. Hagan cambios y reformas y den libertades. Pero el calendario lo fijan ustedes. Y mantengan la fortaleza y la autoridad del Estado por encima de todo. El ejemplo portugués supongo ha de servirles. ¡Vayan despacio! *Go slowly!*». Al ministro de Asuntos Exteriores seguramente le agradó más escuchar la conclusión a la que había llegado Kissinger sobre su papel y el de Fraga tras su breve estancia en Madrid: «¿Debo asumir que entre ustedes dos, en lo interior y en lo exterior, llevan la responsabilidad del Gobierno?»³⁶.

La cautela manifestada por Kissinger ante el cambio de régimen en España queda perfectamente retratada en la respuesta que le preparó al presidente Ford a la carta que recibió tras la muerte de Franco de una veintena de destacados intelectuales estadounidenses, liderados por el periodista William L. Shirer y la historiadora Barbara W. Tuchman, promotores del *Ad Hoc Committee for a Democratic Spain*. Se-

35. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., p. 61 y 65. «Discussion of Spanish Political Issues with Foreign Minister Areilza», 25/1/1976. RDS. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. RG 59. NARA. En sus memorias, Fraga recordaría que Kissinger «lo pregunta todo y lo entiende casi todo; le damos seguridades de que la transición será pacífica y la reforma política irá adelante». Manuel Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 32.

36. «*Could I assume that you two guys would be the real fellows leading the cabinet, outside and inside, in a close team?*», José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., pp. 66-67.

gún los firmantes, el hecho de que Don Juan Carlos se hubiese formado bajo la tutela del dictador hacía sospechar que carecería del «deseo, voluntad, capacidad, valor y fortaleza» necesarios para «abolir el régimen totalitario que ha heredado», por lo que Estados Unidos debía manifestar públicamente su intención de «ver a España ocupar su lugar en el mundo libre»; de esta manera, los partidarios del totalitarismo sabrían que ya no podían contar con Washington y los defensores de la democracia, que tenían el apoyo de «amigos vigilantes». En su respuesta, redactada a mediados de enero de 1976, el presidente reconocía la necesidad de apoyar la transición a un régimen democrático, que permitiese a España «disfrutar de paz y prosperidad bajo las condiciones de libertad y justicia que representan los lazos comunes y los ideales compartidos por la comunidad occidental de naciones». Sin embargo, a su entender ese era un esfuerzo que debían protagonizar los propios españoles, ya que «una presión evidente solo contribuiría al desenlace más peligroso de todos, a saber, una polarización creciente y divisiones aún más profundas», riesgo que «a nuestro modo de ver, sólo desean correr algunos grupos extremistas». En suma, su Gobierno no podía «aconsejar un ritmo de cambio que exceda lo que pueda tolerar política y socialmente el sistema español»³⁷.

La misión española del senador Claiborne Pell

Como se ha venido constatando a lo largo de estas páginas, desde finales de la década de los sesenta había surgido una curiosa relación triangular entre la administración norteamericana, el Gobierno español y el Senado estadounidense. Dicha relación volvió a manifestarse con ocasión de la visita a Madrid del senador demócrata Pell a mediados de febrero de 1976, en el transcurso de la cual se entrevistó con Don Juan Carlos, Arias Navarro, Fraga, Areilza, Ruiz Giménez y Silva Muñoz. En todos estos encuentros, a los que acudió en compañía de Stabler, el

37. Entre los firmantes se encontraban cuatro premios Nobel (Max Delbruck, Arthur Kornberg, Polykarp Kusch y George Wald), así como el dramaturgo Arthur Miller. «25 sign an appeal to Ford on Spain», *The New York Times*, 21/11/1975. Graeme Mount & Mark Gauthier (eds.), *895 days that changed the World. The Presidency of Gerald R. Ford*, Montreal, Black Rose Books, 2006, pp. 121-122.

senador quiso saber si sus interlocutores creían que el tratado obligaba a Estados Unidos a acudir en ayuda de las autoridades españolas en el caso de producirse una «insurrección» popular y también si tenían la percepción de que Washington les ayudaría si España sufría una agresión por parte de un Estado vecino, que no formarse parte de un ataque más amplio contra el conjunto de Occidente (es decir, si provenía del norte de África). Todos los entrevistados contestaron negativamente y según Stabler, el rey manifestó cierta «sorpresa y preocupación» por el hecho mismo de que Pell creyese necesario suscitar la primera de estas cuestiones. El senador advirtió a sus interlocutores que la aprobación del tratado por parte del Senado seguramente resultaría más difícil de lo previsto, ya que bastaba la oposición de un tercio de sus miembros para bloquearlo y la de una docena para retrasarlo indefinidamente. A su entender, en el ánimo de los senadores pesarían sobre todo cuatro cuestiones: la percepción de que España era todavía una dictadura que no respetaba los derechos humanos; la sospecha de que el tratado ofrecía a Estados Unidos menos de lo que aportaba; la oposición generalizada a la existencia de bases norteamericanas en el extranjero; y la negativa española a ratificar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, cuestión que estaba indirectamente vinculada al tratado porque una parte de los créditos del Export-Import Bank que Areilza se había empeñado en incluir en el mismo se destinarían a la adquisición de reactores nucleares³⁸. Además, Pell no dejó de subrayar que, como ya vimos, desde 1974 la legislación norteamericana estipulaba que no se podía ayudar económicamente a un Estado que violase sistemáticamente los derechos humanos salvo que lo exigiese la seguridad nacional estadounidense, justificación que la administración tendría que defender ante un Senado inevitablemente escéptico. Por todo ello, el senador opinaba que la ratificación del tratado dependería en buena medida de los pasos que tomase el Gobierno en los próximos meses para promover la democratización del sistema político español³⁹.

38. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish adherence to the NPT», 13/2/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=343269&dt=2082&dl=1345>.

39. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Visit of Senator Pell», 13/2/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=343261&dt=2082&dl=1345>.

En el encuentro de Pell con Areilza, éste objetó que el rechazo del tratado supondría un durísimo golpe, ya que socavaría los esfuerzos del monarca y del Ejecutivo por demostrar que el nuevo régimen contaba con el apoyo de Estados Unidos en sus esfuerzos por impulsar un genuino proceso democratizador. En vista de ello, el ministro se mostró dispuesto a viajar a Washington para explicar las intenciones de Don Juan Carlos y de su Gobierno al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, a la vez que recordaba a Pell (y a Stabler) que si el tratado no se ratificaba, las bases tendrían que ser evacuadas antes del 26 de septiembre de 1976. Al embajador le pareció una idea excelente que el ministro viajase a Estados Unidos para ayudar a «vender» el tratado, ya que, como le diría a McCloskey, el acuerdo era «tremendamente importante para el rey y para el nuevo Gobierno», además de para las relaciones bilaterales⁴⁰. Al igual que Areilza, en privado Stabler hizo todo lo posible por convencer al senador de la importancia del tratado como expresión del apoyo norteamericano a los esfuerzos democratizadores del monarca, argumento que Pell terminó por aceptar como el que más podía contribuir a vencer la reticencia de algunos de sus colegas. A su marcha, Stabler informó a Washington que el senador había llegado a Madrid con la idea de que el Gobierno español debía avanzar más rápidamente hacia la democracia, pero había logrado convencerle de que esta postura podía resultar contraproducente, ya que nadie conocía mejor que éste el ritmo que podía resultar más adecuado. A título más general, el embajador opinaba que Pell, que había albergado serias dudas sobre el tratado a su llegada a España, había regresado a Washington convencido de la necesidad de aprobarlo⁴¹.

El informe elaborado por Pell para el Comité de Relaciones Exte-

40. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Senate consideration of US-Spanish Treaty», 13/2/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=343422&dt=2082&dl=1345>.

41. En la rueda de prensa que celebró antes de partir para Washington, Pell afirmó: «Como liberal que soy, vine con cierto escepticismo, pero creo que apoyaré la ratificación del tratado, porque entiendo que España está avanzando hacia la democracia [...] creo sinceramente que la fórmula más apropiada es la que defiende el Sr. Fraga, que consiste en evolucionar sin prisa pero sin pausa». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Treaty of Friendship and Cooperation: Senator Pell's press conference», 18/2/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=342694&dt=2082&dl=1345>.

riores del Senado confirmaría en buena medida la capacidad de Stabler para influir en sus opiniones. Según el senador, desde la muerte de Franco se habían producido «cambios políticos significativos» en España⁴². Así lo demostraban hechos como el regreso de medio millar de exiliados, entre ellos el veterano dirigente socialista Rodolfo Llopis, la concesión de un pasaporte a Camacho, el máximo dirigente de CCOO, o la celebración de mítines con la participación de Tierno Galván y González. Al senador le había impresionado especialmente el dato de que, tras el indulto aprobado en noviembre de 1975 con ocasión de la proclamación de Don Juan Carlos, la población reclusa española se hubiese reducido de 15.000 a tan solo 8.500 personas (de las cuales apenas medio millar habían sido encarceladas por motivos políticos), lo cual arrojaba una ratio de 24,1 presos por cien mil habitantes, que era cuatro veces menor que la de Estados Unidos. Cabe suponer que esta información le fue suministrada por el ministro de la Gobernación, a quien había visitado en Madrid. Pell también valoraba positivamente el hecho de que el Gobierno hubiese decidido posponer quince meses las elecciones para la renovación parcial de las Cortes, que debían celebrarse en marzo, para que se pudiesen aprobar las reformas necesarias para modificar sustancialmente la composición y el método de elección de las futuras cámaras. En suma, a pesar de reconocer que algunos aspectos de la reforma constitucional contemplada por el Gobierno le producían no poca inquietud, el informe se mostraba partidario de la aprobación del Tratado de Amistad y Cooperación por parte del Senado, por entender que ello supondría un importante incentivo para que las autoridades españolas consolidaran los pasos «modestos, pero prometedores» que ya se habían dado. Además, el informe subrayaba que todos sus interlocutores españoles le habían asegurado que el tratado no conllevaba compromiso alguno de acudir en defensa de España si era objeto de un ataque externo, ni de intervenir ante la eventualidad de problemas internos.

La visita de Pell a Madrid tuvo también la virtud de proporcionarle a Stabler un excelente pretexto para entrevistarse con Ruiz Giménez

42. Claiborne Pell, «Portugal (including the Azores) and Spain in Search of New Directions. A Report by Senator Claiborne Pell to the Committee on Foreign Relations, United States Senate», Washington, DC, United States Government Printing Office, 1976.

nez (aunque no deja de ser llamativo que no le organizase ningún contacto con representantes del PSOE). Si bien el dirigente democristiano se mostró contrario a la creación de una amplio «frente popular» antigubernamental, sí insistió en la necesidad de legalizar al PCE, que en su opinión no obtendría más del 12% de los votos en unas elecciones libres. De lo contrario, en su opinión se le otorgaría una «prima por clandestinidad», se favorecería la radicalización del PSOE (en parte porque sería infiltrado por elementos comunistas) y se estaría «alienando innecesariamente» a una parte importante de la clase trabajadora. Además, la legalización del PCE permitiría al PSOE y a la democracia cristiana acudir juntos a las elecciones. No obstante lo anterior, su propia formación política estaría dispuesta a participar en unas futuras elecciones municipales incluso si al PCE no se le permitía hacerlo. En lo que a las bases se refiere, Ruiz Giménez sostuvo que, si bien su partido y la mayoría de la oposición antifranquista habían sido siempre contrarios a la presencia norteamericana en España, el nuevo tratado representaba una mejora sustancial por el hecho de que tendría que ser aprobado por el Senado, así como por la «desnuclearización» del territorio nacional que conllevaría. Por ello mismo, al dirigente democristiano le sorprendió agradablemente la tendencia de Pell a vincular la aprobación del tratado al avance del proceso democratizador. Por su parte, a Stabler le sorprendió aún más que Ruiz Giménez aceptase la necesidad de una presencia militar estadounidense en España como parte de su contribución a la defensa occidental. El embajador también aprovechó el encuentro para indagar sobre las relaciones entre la Junta Democrática, que consideraba «manipulada por el PCE» y la «moderada» Plataforma de Convergencia Democrática, así como sobre la actitud del dirigente democristiano hacia la actuación del Gobierno. En lo que a lo primero se refiere, Ruiz Giménez reconoció que el PSOE era hostil a un entendimiento con el PCE, pero mucho dependería de lo que hiciese el Gobierno: si demostraba ser incapaz de impulsar un verdadero proceso democratizador, la Junta y la Plataforma acabarían por unirse. Aunque tildase de «desastroso» el reciente discurso de Arias Navarro ante las Cortes, el dirigente democristiano no había perdido la esperanza de que el Ejecutivo retomase la iniciativa y reconoció que, aunque exigiesen públicamente una «ruptura democrática», ninguno de los grupos que conformaban la oposición no comunista se opondría si el Gobierno lograba encarrilar un proceso que condujese a la celebración de

elecciones libres. En general, al embajador le sorprendió muy gratamente la actitud –«más moderada y flexible»– manifestada en esta ocasión por su interlocutor⁴³.

La administración Ford se preocupa por España

Además de procurar que los países representados en el «Grupo Cuatripartito de la OTAN» apoyasen en la medida de lo posible el nuevo tratado, la administración Ford también hizo lo posible para que la Comunidad Europea se mostrase más acomodaticia con España. Como vimos, tras las ejecuciones de septiembre de 1975, Bruselas había congelado las conversaciones en curso con Madrid para la adaptación del acuerdo preferencial de 1970 a la ampliación de 1973. Sin embargo, a instancias de Francia y Alemania, principalmente, países que Areilza visitó durante las primeras semanas del año, a finales de enero de 1976 se acordó retomar las conversaciones como gesto de buena voluntad hacia Don Juan Carlos⁴⁴. El 17 de febrero, Areilza viajó a Bruselas para entrevistarse con el presidente de la Comisión Europea, el francés François-Xavier Ortoli, a quien acompañaba su vicepresidente, el británico Christopher Soames. En la conversación que mantuvieron, Motrico explicó que España ya no pretendía renegociar el acuerdo preferencial de 1970, sino que ambicionaba presentar cuando fuese posible su solicitud de adhesión con el objetivo de convertirse en socio de pleno derecho. Al desglosar los planes del Gobierno, el ministro reconoció que el PCE no sería legalizado, aunque transmitió la sensación de que hubiese deseado hacerlo si pensase que las Fuerzas Armadas lo aceptarían. Por su parte, Soames objetó que esto no haría sino convertir a los comunistas en mártires y dar un pretexto a quienes sostenían que España no era

43. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Joaquín Ruiz Giménez's meeting with Senator Pell», 13/2/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=7958&dt=2082&dl=1345>.

44. Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «Visit of Spanish Foreign Minister to FRG», 13/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167011&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Areilza begins diplomatic offensive in Europe», 16/1/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167458&dt=2082&dl=1345>.

suficientemente democrática como para incorporarse plenamente a Europa, observación que no agradó a Areilza. Cuando el representante norteamericano ante las instituciones comunitarias, Deane R. Hinton, manifestó a Soames poco después que Washington tenía mucho interés por ver a España más estrechamente vinculada a la Comunidad y que confiaba en que los estados miembros no elevasen en exceso el listón, el británico le contestó que si bien comprendía su interés, no debía olvidar que mientras que Grecia solo tenía que hacerse perdonar siete años de dictadura, España tenía que distanciarse de cuatro décadas de autoritarismo⁴⁵.

Cuando Stabler tuvo conocimiento de estos intercambios, intentó que Hinton procurara hacerle ver a Soames que, si bien Europa tenía derecho a exigirle a España que avanzara hacia la democracia antes de abrirle sus puertas, el Gobierno español tenía necesidad de demostrar en casa que contaba con el apoyo de los europeos, lo cual le permitiría, entre otras cosas, argumentar más convincentemente que la democratización traería consigo importantes réditos internacionales. Por otro lado, dada la oposición que suscitaba en las Fuerzas Armadas, Stabler consideraba que la legalización del PCE podía resultar muy peligrosa y en todo caso le parecía absurdo juzgar la autenticidad del proceso en curso en función de si se legalizaba o no a un partido sobre cuyo apego a la democracia cabía albergar serias dudas. En su opinión, la prueba que debía superar el Gobierno español para convencer a los europeos era la creación de instituciones verdaderamente representativas y el restablecimiento de ciertas libertades básicas. Evidentemente, en perspectiva norteamericana el derecho de asociación de los comunistas españoles no se encontraba entre ellas⁴⁶.

Pocos días después, el Departamento de Estado entregó a Ford un documento en el que se manifestaba el deseo de que Bruselas «fuese más sensible a los deseos españoles de una asociación más estrecha», a la vez que se reconocía que «a pesar de la simpatía existente hacia el

45. Telegrama de la Representación de EE.UU. ante la Comunidad Europea a Madrid, «EC relations with Spain», 19/2/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=14961&dt=2082&dl=1345>. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., pp. 90-91.

46. Telegrama de Madrid a la Representación de EE.UU. ante la Comunidad Europea, «EC relations with Spain», 25/2/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=15172&dt=2082&dl=1345>.

nuevo Gobierno español en varios gobiernos de la Comunidad, como institución el acercamiento de ésta a España seguirá siendo muy lento». Cuando el propio presidente norteamericano trasladó la postura de su administración a Ortoli en una reunión celebrada en Washington el 24 de febrero de 1976, éste le respondió que «existe un nuevo ambiente en la relación con España [...] sigue habiendo una actitud contraria, pero está evolucionando y hay una sensación generalizada de que lo están intentando y que está funcionando». Por su parte, Ford reconoció que la relación económica con Madrid era tan importante como la defensiva, por lo que le agradó escuchar en boca de Ortoli que España podría acceder a la Comunidad en el plazo de cinco o seis años⁴⁷.

La administración Ford también mostró un interés creciente por reforzar la posición de Don Juan Carlos, como refleja la invitación que le extendió a finales de febrero para que visitara Washington a principios de junio, con ocasión de la conmemoración del bicentenario de la independencia de Estados Unidos⁴⁸. Para entonces, el monarca comenzaba a manifestar signos de impaciencia y preocupación por los escasos avances logrados por el Gobierno. En una interesante conversación con Stabler celebrada a finales de febrero, el rey quiso conocer su opinión sobre la evolución política española y sobre todo, si le parecía correcto el ritmo de la reforma gubernamental⁴⁹. El em-

47. Memorandum for the President from Robert S. Ingersoll, «Meeting with EC Commission President Ortoli», 19/2/1976, Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Unfiled Box 14. RG 59 NARA. Memorandum of Conversation, «President Ford & François-Xavier Ortoli, President of the Commission of the European Community», 24/2/1976, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553378.pdf>.

48. Tanto el rey como Areilza expresaron su disgusto a Stabler por el hecho de que el embajador en Washington, Alba, hubiese puesto el viaje en manos de una empresa especializada (O'Connor & Co.), sin consultar previamente al Gobierno. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «King's visit to US», 1/3/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=32252&dt=2082&dl=1345>. En marzo, Areilza ofreció al embajador un cargo importante en el ministerio para que accediese a dejar su puesto, pero Alba lo consideró insuficiente. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish ambassador in Washington», 15/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=32248&dt=2082&dl=1345>.

49. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «King's views on political situation», 1/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=36934&dt=2082&dl=1345>.

bajador le contestó que, teniendo en cuenta que España acababa de salir de cuarenta años de dictadura personal, la situación le parecía «bastante buena» y consideraba que el *tempo* de los cambios era el adecuado, aunque le preocupaba que se anunciaran medidas que luego tardaban mucho en implementarse. Don Juan Carlos le explicó que, tras la muerte de Franco, no había tenido más remedio que pedirle a Arias Navarro que continuara en su puesto, decisión de la que no se arrepentía, pero éste era incapaz de proporcionar liderazgo al Gobierno y su falta de decisión estaba afectando negativamente el ritmo de las reformas. El monarca también se mostró crítico con Villar Mir, que no había sabido diseñar un programa capaz de contribuir a la superación de la crisis económica, aunque confiaba que la situación mejorase antes de las elecciones municipales, previstas entonces para noviembre. En cambio, el rey dijo sentirse cada vez más cómodo con Fraga y ya no albergaba dudas sobre su apoyo a la monarquía, hasta el punto de que Stabler tuvo la sensación de que «apoyaba plenamente» el programa de reformas impulsado por el ministro de la Gobernación. En lo referido al Ejército, Don Juan Carlos reconoció que algunos generales eran reacios al cambio, pero negó que hubiesen obligado a Fraga a ralentizar el ritmo de las reformas, como se había rumoreado⁵⁰. En general, su preocupación era la brecha generacional que se estaba abriendo entre los oficiales jóvenes más partidarios del cambio y los militares de más edad, que lo contemplaban con recelo. Al monarca también le inquietaba el hecho de que, mientras que la izquierda estaba aprovechando el nuevo contexto político para organizarse y darse a conocer, no podía decirse lo mismo de quienes aspiraban a ocupar el centro del espectro político. Cuando Stabler le hizo ver que tanto el grupo de Fraga (Reforma Democrática) como el de Silva Muñoz (UDE) parecían estar progresando, el rey comentó que el problema posiblemente fuese la proliferación de grupos que aspiraban a representar al futuro electorado centrista. A raíz de esta observación, el monarca también se mostró

50. Estos rumores proliferaron tras una intervención del teniente general De Santiago en el CESEDEN a finales de febrero, en la que definió a las Fuerzas Armadas como un bastión contra la subversión que amenazaba a España. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Reaction to the Minister for Defence Affairs remarks on the Armed Forces in politics», 2/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=44402&dt=2082&dl=1345>.

crítico con Ruiz Giménez por haber participado recientemente en una reunión de la oposición en Roma en compañía de representantes del PCE, comentario que Stabler aprovechó para informarle que la embajada había intentado hacerle ver que era un error exigir la legalización de los comunistas. Por otro lado, Don Juan Carlos estaba muy satisfecho con su reciente visita a Cataluña, durante la cual no había dudado en relacionarse muy directamente con el público que había acudido a saludarle, con el consiguiente enfado del presidente del Gobierno, y se mostró impaciente por visitar otras zonas de España, incluido el País Vasco. En suma, aunque le molestara la lentitud del Gobierno, al rey la situación general del país le parecía mucho mejor de lo que había esperado apenas unos meses antes.

A pesar del relativo optimismo del monarca, a partir de marzo de 1976 los telegramas de Stabler a Washington fueron adquiriendo un tono crecientemente pesimista en relación con el futuro político de España. En parte, ello reflejaba el impacto de episodios como los de Vitoria, donde una huelga de dos meses de duración culminó en una jornada de movilizaciones en la que la policía provocó la muerte de cinco manifestantes, o la huelga general que esto desencadenó en todo el País Vasco, que pusieron en duda la capacidad de Fraga para manejar el orden público⁵¹. También hicieron mella en el ánimo de Stabler sus frecuentes conversaciones con Areilza, sobre todo la que mantuvieron el 13 de marzo. Tras definir a Arias Navarro como «el gran ausente», Motrico no dudó en confesarle su desconcierto ante la actuación «un tanto peculiar» del presidente, cuyos cambios de humor le hacían absolutamente imprevisible: en los consejos de ministros podía mostrarse «totalmente desinteresado», «irritado» o «activo», según el día. El ministro estaba profundamente molesto con la actitud obstruccionista de las instituciones del régimen, aunque reconoció que Fernández-Miranda estaba actuando con total lealtad al monarca, impresión que también le había transmitido el presidente de las Cortes al embajador en un encuentro reciente. Areilza le advirtió que los ministros reformistas no podrían tolerar indefinidamente la pasividad del presidente y le confesó que había comentado su posible sustitución con Don Juan Carlos el 10 de marzo. Aunque Stabler sabía que Motrico soñaba con

51. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Press reaction to Vitoria violence», 5/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=17747&dt=2082&dl=1345>.

suceder a Arias Navarro, siempre pensó que se engañaba al respecto; además, en aquellos momentos el embajador todavía consideraba prematura la marcha del presidente y en todo caso no había identificado a un posible sucesor que le inspirase más confianza⁵².

La creciente preocupación de Stabler también reflejaba la respuesta europea al periplo de Areilza por las nueve capitales de los estados miembros de la Comunidad Europea, realizado entre enero y abril de 1976. Gracias a los informes recibidos de otras embajadas norteamericanas, la de Madrid pudo percibir con claridad que la mayoría de los gobiernos europeos contemplaban con no poco escepticismo la evolución de la situación española. Esto era especialmente cierto de los ejecutivos de izquierdas, como el del laborista Wilson, que desconcertó a los norteamericanos exigiendo a las autoridades españolas que diesen muestras tangibles de su voluntad democratizadora antes de facilitar su relación con la Comunidad Europea o la OTAN⁵³. Teniendo en cuenta la postura tradicionalmente hostil de Dinamarca y los Países Bajos hacia el régimen de Franco, las visitas de Areilza a Copenhague y La Haya se desarrollaron en un ambiente mejor del previsto⁵⁴. Por aquel entonces, incluso las autoridades francesas, que se habían mostrado más acomodaticias con España en el pasado, comen-

52. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Areilza's views on internal situation», 15/3/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=32249&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Rumours of cabinet change», 16/3/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=32242&dt=2082&dl=1345>.

53. Wilson tenía que mostrarse especialmente cauto por haber enviado al presidente de la Cámara de los Lores, Lord Shepherd, al funeral de Franco, lo cual había provocado la indignación de las bases laboristas. Telegrama de Londres al Departamento de Estado, «Anglo-Spanish relations», 28/1/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=167866&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Londres al Departamento de Estado, «Spanish Foreign Minister visits London», 5/3/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=44586&dt=2082&dl=1345>.

54. Telegrama de Copenhague al Departamento de Estado, «Spanish foreign minister's visit to Denmark», 5/3/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=44872&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de La Haya al Departamento de Estado, «Areilza's visit to The Hague», 5/3/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=44234&dt=2082&dl=1345>.

zaban a inquietarse ante la falta de progresos concretos⁵⁵. Sin embargo, cuando el nuevo embajador francés en Madrid, Jean-François Deniau, le visitó a principios de marzo, Stabler constató con agrado que, si bien el Quai d'Orsay opinaba que era necesario acelerar el ritmo de las reformas, el representante de Giscard d'Estaing no tenía intención de apremiar a los españoles. El embajador norteamericano aprovechó la ocasión para reiterarle la posición de la administración Ford: con independencia de sus contenidos, el programa que finalmente se implementase debía ser uno español y además Washington no tenía «ninguna receta que ofrecer» al respecto. En cierta contradicción con esta postura supuestamente neutral, Stabler reconocía que su Gobierno era partidario de que se avanzara de forma «gradual pero sostenida» hacia la democracia, pero creía que era un error que los europeos presionasen al rey y a su Gobierno en exceso, ya que el sistema seguramente no toleraría cambios «abruptos o radicales». En lo referido al papel del monarca, mientras que los diplomáticos franceses creían conveniente que se implicara más a fondo para impulsar la acción del Gobierno, Stabler opinaba que debía mantener cierta distancia, para evitar que su posible fracaso le arrastrase a él también⁵⁶.

Stabler reconsidera la política estadounidense hacia España

La notable fluidez de la situación española y la creciente incertidumbre sobre su posible desenlace animó a Stabler a redactar un largo informe para Kissinger a principios de marzo de 1976 en el que identificaba detalladamente los objetivos de la administración Ford y las tácticas que podía seguir en el futuro⁵⁷. Según este interesante texto,

55. Telegrama de París al Departamento de Estado, «Spain: Quai sees loss of momentum», 2/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=44121&dt=2082&dl=1345>.

56. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «French views on Spain», 3/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=44357&dt=2082&dl=1345>.

57. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spain: 1976 policy assessment», 10/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=44861&dt=2082&dl=1345>.

que marcó un punto de inflexión en la actitud de la embajada frente al proceso en curso, el objetivo prioritario norteamericano era que España se incorporase «orgánicamente» a Occidente, lo cual fortalecería a éste frente a la Unión Soviética y permitiría garantizar el acceso estadounidense al Mediterráneo. La única manera de alcanzar este objetivo era mediante el ingreso de España en la Comunidad Europea y la OTAN, lo cual requería a su vez la democratización de su sistema político, por lo que Washington debía apoyar una evolución gradual en esa dirección. Lo interesante del caso es que, según Stabler, la defensa del statu quo ya no era una opción viable: a pesar del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, a medio plazo se constataría que la dependencia española respecto de Estados Unidos era contraproducente y seguramente conduciría a una postura «no-alineada». En otras palabras, el embajador reconocía explícitamente que, para garantizar su estabilidad, el engarce de España con Occidente debía producirse a través de organizaciones multilaterales como la Comunidad Europea y la OTAN y no a través de su relación bilateral con Washington. Stabler también incluía en su lista de objetivos estadounidenses: (i) la existencia de una economía española sólida y abierta, que ofreciese oportunidades para las exportaciones e inversiones norteamericanas; (ii) que la futura España democrática desempeñase un papel cada vez más activo y relevante en el orden internacional, sobre todo en los grandes foros multilaterales; (iii) que España siguiese dispensando un trato equitativo y amistoso a sus residentes y visitantes norteamericanos; y (iv) que pudiera mantenerse la cooperación en relación con las actividades de la NASA, Radio Liberty y otras actividades norteamericanas que se beneficiaban de la excepcional meteorología española.

A la hora de enumerar los objetivos de Estados Unidos durante los próximos dos años, Stabler citaba en primer lugar «una democratización que logre un equilibrio entre la participación popular y la estabilidad y que reduzca la influencia comunista a su mínima expresión». Al desglosar este objetivo general, el embajador cifraba el éxito de esta operación en: (i) el desarrollo de un centro político fuerte y bien organizado; (ii) la existencia de una derecha responsable y flexible, así como el debilitamiento de los lazos existentes entre la extrema derecha y los sectores militares contrarios a la democratización; (iii) la aparición de una izquierda democrática y coherente; y (iv) el debilitamiento del PCE como amenaza significativa. A título más ge-

neral, el texto de Stabler mencionaba también una recuperación económica sin tensiones inflacionistas, que fortaleciese a las clases medias; la ratificación e implementación del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, que contribuyese a sentar las bases para una eventual adhesión de España a la OTAN; un progreso tangible en el acercamiento de España a la Comunidad Europea; y la tranquilidad de la zona del Estrecho, que pasaba por evitar conflictos provocados tanto por la reivindicación española de Gibraltar como por las exigencias de Marruecos en relación con Ceuta y Melilla.

No sin cierta audacia, en su informe Stabler planteaba asimismo las posibles opciones estadounidenses ante un posible fracaso del proceso reformista en curso. La primera consistía en aceptar la aparición de un nuevo régimen autoritario, probablemente encabezado por militares, que tendría la ventaja de que procuraría suprimir a los comunistas y mantener el orden público. Sin embargo, una salida de este tipo sería «inherentemente desestabilizadora», ya que carecería de legitimidad, lo cual eventualmente daría lugar a su sustitución como resultado de nuevas acciones violentas, probablemente de carácter antinorteamericano. Si Estados Unidos reconocía a un Gobierno de estas características, el antiamericanismo de la sociedad española, que ya era considerable, se vería notablemente reforzado y el Congreso seguramente pondría fin a la colaboración con Madrid, se hubiese ratificado o no el tratado, lo cual obligaría a las autoridades españolas a cerrar las bases. La otra opción planteada por el embajador consistía en actuar antes de que se constatará el fracaso del primer Gobierno de la monarquía, instando al rey, al Gobierno y a los militares, a avanzar con decisión hacia una salida democrática. Esta opción tenía la ventaja de que, a largo plazo, permitiría implantar un régimen legítimo y estable, facilitaría el ingreso de España en la Alianza, merecería el aplauso del Congreso norteamericano y además podría ser un antídoto contra la influencia comunista. Sin embargo, la aceleración del proceso de cambio también podría suscitar el rechazo de algunos sectores de las Fuerzas Armadas, provocar una polarización temporal de la opinión pública y permitir una legalización más o menos inmediata del PCE. Tras sopesar ambas opciones, Stabler llegaba a la conclusión de que, ante el posible fracaso de la operación reformista auspiciada por el Gobierno de Arias Navarro, Estados Unidos debía optar firmemente por la segunda, y aprovechaba la ocasión para informar a Washington que algunos diplomáticos

de la embajada eran partidarios de que se fuese modificando ya la actitud privada –y si fuese necesario, también la retórica– de la administración para anticiparse a tal eventualidad.

Stabler aprovechó la redacción del informe para intentar definir la actitud de Washington hacia los distintos grupos políticos que actuaban en la sociedad española, asunto que le había preocupado desde su llegada a Madrid un año antes. A título general, el embajador era partidario de que los partidos españoles solo recibiesen ayuda directa de sus correligionarios europeos, que podían prestársela abiertamente sin suscitar escándalo y absolutamente contrario a que Estados Unidos apoyase en secreto a ninguna formación. Por lo tanto, lo único que cabía plantearse era la postura que debía adoptarse públicamente en relación con las distintas fuerzas en liza. La primera opción identificada por Stabler al respecto consistía en apoyar a los grupos de centro-derecha (que estaban surgiendo en torno a Fraga) y de centro-izquierda (vinculados a la democracia cristiana), dedicando una atención mucho menor a los socialistas. Esta política tendría la ventaja de que seguramente se estaría apostando a caballo ganador, pero al ignorarse a la izquierda democrática se corría el peligro de favorecer a los comunistas y además el apoyo visible de la embajada a los grupos centristas podía mermar su credibilidad. La segunda opción contemplaba la posibilidad de prestar más apoyo a los socialistas, con la esperanza de contribuir a su moderación y ayudarles a diferenciarse del PCE, lo cual además sería bien visto por la mayoría de los gobiernos europeos. Sin embargo, también cabía la posibilidad de que estos esfuerzos resultasen baldíos, ya que «no estamos seguros de lo que llegarán a representar unos socialistas muy fragmentados», ni estaba claro que el PSOE no terminara por sucumbir a los cantos de sirena del PCE⁵⁸. A pesar de ello, el informe de Stabler se pronunciaba a favor de la segunda de estas opciones.

58. Unos días antes, González había intentando convencer a Eugen Loderer, presidente del poderoso sindicato alemán IG Metall, que el PSOE tenía mayor capacidad de convocatoria que el PCE, a pesar de la imagen que transmitían los medios de comunicación. Sin embargo, también había reconocido que UGT solo tenía 16 afiliados en la planta de Renault de Valladolid, que contaba con 14.000 empleados. Telegrama de Frankfurt (consulado) al Departamento de Estado, «Visit of FRG trade union officials to Spain and Portugal», 10/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=40812&dt=2082&dl=1345>.

El embajador también era partidario de que Washington aclarase la política que se debía adoptar hacia el Partido Comunista, en relación con el cual cabía desarrollar tres posibles posturas. La primera consistía en perpetuar el statu quo, oponiéndose a la legalización del PCE y absteniéndose de mantener contactos con sus dirigentes. Esta actitud tenía la ventaja de ser consistente con la preocupación estadounidense sobre la presencia comunista en otros gobiernos europeos, de coincidir con la tesis del Ejecutivo español y de servir para congraciarse con los sectores más conservadores de la sociedad; sin embargo, la clandestinidad podía ofrecer a los comunistas algunas ventajas y la oposición norteamericana a su legalización les permitía acusar a Washington de no desear una verdadera democratización. La segunda opción consistía en seguir oponiéndose a una eventual participación comunista en el Gobierno, pero sin manifestarse a favor o en contra de su legalización y sin levantar el veto a los contactos con sus representantes; esta postura no coincidía con la política del Gobierno español, pero reconocía que la legalización del PCE podía contribuir a demostrar que tenía un escaso apoyo popular, así como a privarle del «glamour» de la clandestinidad. Por último, existía la posibilidad de seguir oponiéndose a su participación en el Gobierno y a su legalización, pero permitir que se estableciesen contactos de bajo nivel con los dirigentes del partido; esto podría mejorar el conocimiento que se tenía del PCE en Washington, pero también corría el peligro de molestar al Gobierno español. A la luz de todas estas consideraciones, el documento recomendaba la primera opción, manteniendo las cosas como estaban, si bien algunos en la embajada se inclinaban por la segunda, ya que temían que la oposición de Estados Unidos a su legalización solo beneficiaría a los comunistas⁵⁹.

En estrecha relación con lo anterior, el informe de Stabler también suscitaba la posible actitud norteamericana hacia las organizaciones sindicales españolas. La primera opción planteada consistía en mantener el modesto programa de intercambios ya existente, sin pronunciarse sobre la futura organización del movimiento obrero español;

59. Unas semanas después, Stabler volvería a vaticinar que, caso de presentarse a unas elecciones libres, el PCE obtendría aproximadamente el 10% de los votos. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Tentative analysis of politically relevant poll data», 12/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86725&dt=2082&dl=1345>.

ello tenía la ventaja de que no era fácil prever qué tipo de estructura podría arrojar los mejores resultados, aunque se corría el peligro de alentar a los comunistas a controlar a la sucesora de la organización sindical franquista. La segunda alternativa consistía en mantener el programa de intercambios pero optando claramente por una central sindical unitaria, lo cual podía dotar al movimiento obrero de un instrumento más útil para la defensa de sus intereses, aunque también podía abrir la puerta a la hegemonía del PCE. Por último, el informe planteaba la posibilidad de fomentar el intercambio de dirigentes sindicales para favorecer el mutuo conocimiento, a la vez que se apoyaba discretamente la emergencia de un sistema sindical pluralista, que permitiese la libertad de elección entre distintas alternativas. Stabler se inclinaba finalmente por esta última opción, por entender que el pluralismo sindical era ya una realidad y que la libre competencia seguramente limitaría la influencia de los comunistas⁶⁰.

Uno de los acontecimientos que más contribuyó a desbaratar los planes del Gobierno español y la fe de Stabler en su capacidad para llevarlos adelante fue la fusión de la Junta Democrática y de la Plataforma de Convergencia Democrática el 26 de marzo de 1976, de la que surgió una nueva Coordinadora Democrática (o Platajunta). Como pudo constatar personalmente el embajador pocos días después, su creación supuso un duro golpe para Fraga, que había permitido una mayor libertad de actuación a la oposición moderada con la esperanza de que se distanciaran de los comunistas. El ministro se mostró especialmente dolido con Ruiz Giménez, a quien supuestamente mal aconsejaba un hijo de ideología comunista, que se habría dejado seducir por la posibilidad de convertirse en el presidente de un futuro Gobierno provisional. Fraga tampoco entendía la actitud del PSOE, cuyos emisarios –incluido el propio González– le habían asegurado que no harían causa común con el PCE, a pesar de lo cual mantuvo su decisión de permitir la celebración del congreso de la UGT (que tendría lugar a mediados de abril), aunque los convocantes

60. En un encuentro posterior con el ministro de Relaciones Sindicales, Rodolfo Martín Villa, Stabler constató que el Gobierno también se mostraba cada vez más partidario del pluralismo sindical. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with Syndical minister Martín Villa», 6/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86523&dt=2082&dl=1345>.

no serían informados hasta el último minuto, en pago a su decisión de sumarse a la Platajunta. En esta ocasión el ministro aseguró al embajador que el Ejército aceptaba la necesidad de tolerar a los socialistas, pero no así a los comunistas, aunque no descartaba que también se pudiese legalizar a éstos en el plazo de un año y medio si actuaban responsablemente. Aunque Fraga seguía siendo optimista sobre la evolución política española, a los pocos días Antonio Cortina, uno de los hombres en quienes había delegado la organización de su fuerza política, Reforma Democrática, transmitió a la embajada la sensación de que el Gobierno había perdido el rumbo y que la presencia de su jefe político en sus filas estaba dañando seriamente sus opciones de futuro⁶¹.

Aunque sin duda desproporcionada, la respuesta furibunda del ministro a la creación de la Platajunta logró su propósito de alarmar a dirigentes de la oposición moderada como Ruiz Giménez. Éste acudió a ver a Stabler el 12 de abril para intentar hacerle ver que, lejos de reflejar una supuesta radicalización de la oposición, la presencia de partidos como el suyo en la Platajunta otorgaba a los sectores moderados de la misma un derecho de veto, ya que ellos y el PSOE habían exigido que en el futuro sus decisiones se adoptasen por unanimidad. Como cabía esperar, estos argumentos no hicieron mella en Stabler, para quien la colaboración de la oposición moderada con los comunistas suponía una pésima noticia. En el caso del PSOE, el Departamento de Estado no tardó en atribuir su decisión de unirse a la Platajunta a la presión ejercida por François Mitterrand, que por aquel entonces defendía con ardor, y con gran disgusto de los socialdemócratas alemanes, la conveniencia de que los partidos socialistas de la Europa meridional siguiesen el ejemplo del Partido Socialista francés (PSF), estableciendo estrechos lazos de colaboración con los comunistas. Sin embargo, Luís Yáñez no tardó en comunicar a la embajada que el PSOE seguía estando dispuesto a negociar una «ruptura pactada» —o «alternativa pactada»— con el Gobierno y que su presencia en la Pla-

61. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Internal political situation: comments by Interior minister Fraga», 5/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76075&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Confidential views of Fraga's adviser», 6/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86534&dt=2082&dl=1345>.

tajunta no había modificado un ápice su reticencia de fondo hacia el PCE⁶².

A partir de abril de 1976, Stabler ya no ocultaría a Washington su percepción de que el Gobierno estaba perdiendo fuerza y credibilidad, mientras que las organizaciones políticas y sindicales de la izquierda se mostraban cada vez más activas. Además, el Ejecutivo estaba adquiriendo una imagen prepotente y represiva que incluso podía poner en peligro la ratificación del Tratado de Amistad y Cooperación por parte del Senado⁶³. En la conversación que mantuvo al respecto con Areilza el 10 de abril, éste reconoció la necesidad de acelerar el calendario de consultas, de tal manera que las reformas constitucionales previstas pudiesen someterse a referéndum en julio, a fin de poder convocar elecciones generales en octubre y elecciones municipales antes de que finalizara el año⁶⁴. Cuando Stabler le hizo ver que Fraga seguía hablando de celebrar el referéndum en septiembre-octubre y las elecciones generales en 1977, Motrico le respondió

62. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Ruiz Gimenez's views», 13/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86391&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE adherence to Coordinación Democrática», 23/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=84336&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of PSOE leader on current topics», 29/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86638&dt=2082&dl=1345>.

63. Fraga había encarcelado a los promotores de la Platajunta pertenecientes a organizaciones que consideraba no legalizables, como Marcelino Camacho, Nazario Aguado, Javier Dorronsoro y el independiente Antonio García Trevijano, a los que se unirían poco después los comunistas Ramón Tamames y Juan Antonio Bardem, detenidos tras una manifestación proamnistía. Esta actuación provocó un telegrama de protesta del presidente del Parlamento Europeo, además de llamadas telefónicas de varios representantes de gobiernos europeos, entre ellos el alemán Genscher.

64. Una encuesta publicada poco después, pero realizada en febrero, según la cual solo el 5% de los consultados creía que las reformas estaban avanzando demasiado deprisa, mientras que el 42% opinaba lo contrario, confirmó a Stabler en la idea de que las elecciones debían celebrarse cuanto antes. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Tentative analysis of politically relevant poll data», 12/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86725&dt=2082&dl=1345>.

que lo que pretendía era suceder cuanto antes a Arias Navarro, lo cual le estaba llevando a cortejar a los elementos más conservadores de las Fuerzas Armadas, por lo que no le importaba defender un calendario más dilatado. A título más general, Areilza reconocía la conveniencia de que el Gobierno pudiese contar cuanto antes con una fuerza política centrista propia, pero era evidente que Arias Navarro ni quería ni debía encabezarla. Aunque el ministro le aseguró que Don Juan Carlos apoyaba plenamente su visión de la situación y sobre todo la necesidad de acelerar las reformas, el embajador salió de la reunión convencido de que, aunque el rey seguramente se encontraba más cómodo con Areilza, Fraga tenía más posibilidades de convertirse en el próximo presidente del Gobierno, dada su mayor aceptación por parte de las Fuerzas Armadas. Poco después, el jefe de gabinete de Arias Navarro, el diplomático Oyarzábal, informó a Stabler que no sería posible celebrar el referéndum constitucional antes de septiembre-octubre porque todavía no se contaba con un censo electoral actualizado. Por otro lado, tampoco se había decidido si la consulta se referiría exclusivamente a la modificación de la composición y método de elección de las Cortes, o si se incluirían también la reforma de la Ley de Sucesión y del ordenamiento sindical⁶⁵.

Con el paso de las semanas, la preocupación de la embajada norteamericana por la actuación de Arias Navarro y su Gobierno no hizo sino ir en aumento. El 22 de abril, Areilza transmitió a Stabler el temor del monarca a que Arias Navarro no supiese aprovechar su

65. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spanish internal situation as seen by Foreign Minister Areilza», en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76101&dt=2082&dl=1345>. Motrico anotaría en su diario que, en una reunión del Consejo de Ministros celebrada ese mismo día, Fraga dio «una larga explicación para convencer –¿a quién?– de que, por muchas vueltas que se den, no habrá nunca riesgo de que las izquierdas manden en España con esta reforma. Es decir, que no hay alternancia real de poder abierta para ellos, debido al gran número de cerrojos que el resto de las leyes fundamentales dejan en pie para evitarlo. Se dirige al teniente general De Santiago para tranquilizarlo, por lo visto. El general no dice nada. Es un trance revelador». José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., pp. 137-138. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Comments on internal situation», 12/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76103&dt=2082&dl=1345>.

inminente discurso televisado a la nación para explicar las reformas previstas y anunciar un calendario para su realización. Según el ministro, en La Zarzuela se barajaban dos escenarios al respecto: pedirle que modificase su intervención para que cumplierse ciertos requisitos mínimos, o forzar su dimisión si se negaba a hacerlo⁶⁶. Al día siguiente fue Oreja, el hombre de confianza de Areilza, quien transmitió a Stabler la necesidad de sustituir a Arias Navarro si se negaba a obedecer al monarca. El subsecretario creía que, aunque no fuese plenamente consciente de ello, Don Juan Carlos tenía la autoridad personal suficiente como para forzar la dimisión del presidente y obligar al Consejo del Reino a que le ofreciese una terna que le permitiese elegir a un sustituto aceptable. En esta conversación también participó Brian Atwood, el asistente parlamentario del senador Eagleton, que había estado destinado en España como diplomático y que había sido enviado a Madrid para recopilar información sobre la evolución política española de cara a la elaboración de un informe que se sometería a la Comisión de Relaciones Exteriores en mayo⁶⁷. Atwood informó a Oreja que, si bien la actitud del Senado era generalmente favorable a la aprobación del tratado, cabía temer que una mala actuación de Arias Navarro llevase a los senadores a posponer su ratificación hasta tener más evidencia de los avances del proceso democratizador español. Cuando repitió la misma advertencia en presencia de Fraga, éste le contestó con su proverbial contundencia que el asunto no le quitaba el sueño, ya que el tratado era más importante para Estados Unidos que para España; además, si Washington retrasaba su ratificación, el apoyo al tratado en el seno del Gobierno

66. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Foreign Minister's comments on internal situation», 22/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76144&dt=2082&dl=1345>.

67. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Staffdel Atwood's visit to Spain», 9/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=80799&dt=2082&dl=1345>. Stabler desaconsejó que Atwood se reuniese con Tamames, por ser un miembro destacado –aunque no públicamente reconocido– del PCE. En cambio, sí pudo reunirse con el socialista Yáñez y con Martín Patino, que mostró plena confianza en los deseos democratizadores del rey, aunque no así en los de Arias Navarro. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Brian Atwood and Emboff discuss current review of Catholic Episcopate», 23/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76172&dt=2082&dl=1345>.

español –que todavía no lo había sometido a las Cortes– también podría verse mermado⁶⁸.

En el transcurso de la visita de Stabler y Atwood a Fraga el 24 de abril, el ministro recibió una llamada de Don Juan Carlos que puso de manifiesto que el rey todavía no conocía el contenido del inminente discurso de Arias Navarro. La preocupación del monarca era tal que el 27 de abril telefoneó a Washington para ofrecerle explicaciones al presidente, siendo ésta la única vez que lo hizo mientras Ford ocupó la Casa Blanca; aunque no pudieron hablar, el consejero de Seguridad Nacional, Scowcroft, aconsejó a Ford que le devolviese de inmediato la llamada⁶⁹. Según la minuta que Scowcroft elaboró a tal efecto, el monarca deseaba trasladarle al presidente la sospecha de que Arias Navarro se mostraría decepcionantemente ambiguo en el discurso televisado que tenía previsto pronunciar al día siguiente (como así ocurriría) y su temor a que ello pudiese provocar la dimisión de los ministros más reformistas, poniendo en peligro la aprobación del tratado por parte del Senado. La nota también recogía que Arias, cada vez más influido por los sectores más reaccionarios del régimen, se negaba a reunirse con representantes de la oposición democrática y suscitaba la posibilidad de que el rey tuviese que pedirle la dimisión si se confirmaban estos temores. En vista de todo ello, Scowcroft sugirió a Ford que transmitiera personalmente al rey su pleno apoyo «a sus esfuerzos por mover a España hacia una mayor democratización», además de prometerle que haría todo lo posible por ver ratificado el tratado cuanto antes, cosa que hizo al cabo de unas horas⁷⁰.

68. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of Marcelino Oreja», 23/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76170&dt=2082&dl=1345>.

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with Fraga Iribarne», 26/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76181&dt=2082&dl=1345>.

69. Ver la entrada correspondiente al 27 de abril de 1976 en la agenda del presidente Ford en:

<http://www.ford.utexas.edu/library/document/diary/pdd760427.pdf>.

70. Memorandum for James Connor from Brent Scowcroft, «Recommended Telephone Call to King Juan Carlos I of Spain», 27/4/1975. National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain - State Department Telegrams. Box 12. Gerald R. Ford Library. La conversación de

Para entonces, el desapego del monarca hacia Arias Navarro había dejado de ser un secreto bien guardado. Tras entrevistarse con el rey en La Zarzuela, a finales de abril el periodista norteamericano Arnaud de Borchgrave publicó en *Newsweek* un artículo demoledor, que tuvo un gran impacto en círculos políticos españoles, si bien algunos medios nacionales fueron censurados al intentar dar a conocer su contenido⁷¹. Según el mismo, Don Juan Carlos opinaba que su presidente era «un desastre sin paliativos» (*an unmitigated disaster*), ya que se había convertido en el abanderado del «búnker» inmovilista. El rey había hecho todo lo posible por influir en él, pero en vano; cuando tenían un enfrentamiento, Arias se limitaba a contestar: «Sí, Majestad» y «seguía sin hacer nada o hacía lo contrario de lo que se le había pedido». El monarca temía que «la política de Arias, o su falta de política» polarizase peligrosamente la situación, «volviendo tanto a la derecha como a la izquierda contra el Gobierno». Recientemente, un dirigente demócrata cristiano a quien había recibido en La Zarzuela, se había lamentado: «Arias se niega a hablar con nosotros. Póngase en mi lugar». Por último, según Borchgrave, Don Juan Carlos no se oponía a la legalización del PCE «una vez que su país haya construido una firme estructura democrática», pero «el proceso de construcción de esa estructura apenas ha comenzado»⁷².

La información que proporcionaban a Kissinger la embajada y los servicios de inteligencia también reflejaba el creciente malestar de la opinión pública española ante la falta de iniciativa del Gobierno. Un informe preparado por la *Defense Intelligence Agency* a finales de abril afirmaba que según las encuestas disponibles «la mayoría de la población apoya el programa gubernamental, pero un porcentaje nada des-

Ford con Don Juan Carlos tuvo una duración de apenas cinco minutos. Ver: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/diary/pdd760427.pdf>.

71. Areilza le confirmó a Stabler que Borchgrave había estado en La Zarzuela el 28 de marzo, coincidiendo con una visita a España del rey Hussein de Jordania, a quien también había entrevistado. Al ministro no le agradó el artículo de *Newsweek*, porque podía enfrentar al monarca con Arias Navarro y los sectores más conservadores del régimen. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Foreign minister's comment on recent Newsweek article», 22/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76145&dt=2082&dl=1345>.

72. Arnaud de Borchgrave, «Juan Carlos looks ahead», *Newsweek*, 26/4/1976. Entrevista del autor con Arnaud de Borchgrave, Madrid, 7/5/2009.

deñable opina que se está avanzando con excesiva lentitud hacia la liberalización». Por su parte, la CIA, en un informe elaborado en mayo, constataba que «si bien la mayoría de los españoles apoyan al rey, les gustaría que las reformas avanzasen con mayor celeridad» y reconocía que en los seis meses transcurridos desde la muerte de Franco «el rey y su Gobierno han creado una atmósfera de mayor libertad, pero han sido lentos a la hora de impulsar reformas políticas y económicas tangibles». Además, la reciente fusión de la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia Democrática había dado al traste con la política del Gobierno hacia la oposición, cuyo objetivo prioritario había sido el aislamiento de los comunistas. En vista de todo ello, el informe concluía que si Arias Navarro «sigue observando una política de reformas graduales diseñada para apaciguar a la derecha, es posible que los cambios prometidos lleguen demasiado tarde como para satisfacer a la mayoría de la población»⁷³.

Dada la calidad de la información que manejaba, resulta un tanto sorprendente la actitud generalmente complaciente de Kissinger hacia el Gobierno. En marzo, el ministro de Asuntos Exteriores irlandés, Fitzgerald, que acababa de recibir a Areilza en Dublín, le comentó que, en perspectiva europea, la reforma prevista por el gabinete español, que contemplaba el nombramiento del futuro presidente del Gobierno por parte del rey, seguiría siendo un obstáculo para su homologación democrática, por mucho que hubiese una Cámara Baja elegida por sufragio universal. A pesar de ello, a Kissinger le parecía razonable el plazo de dos años anunciado por el Ejecutivo para la implementación de su proyecto reformista. A finales de mayo, en conversación con el primer ministro sueco, Olof Palme, Kissinger reconoció que el Gobierno español se encontraba en «una situación difícil», ya que «tiene una oposición de izquierdas que le suscita mucho temor, debido a la experiencia de la guerra civil y lo ocurrido inicialmente en Portugal» y también «una oposición de derechas que es franquista y que reaccionará si avanzan con demasiada rapidez». El norteamericano era consciente de que Fraga y Areilza eran «más atrevidos» que Arias Navarro, al que Don Juan Carlos había mante-

73. Intelligence Appraisal, «Spain: Transition Progress Report», 25/4/1975, Defense Intelligence Agency y Intelligence Memorandum, «Spain: Political and Economic Picture in 1976», mayo de 1976, Central Intelligence Agency. Dale Van Atta Papers. Box 9. Gerald R. Ford Library.

nido «para aplacar a la derecha» y que no tenían mucha devoción a su presidente, lo cual creaba problemas, pero en su opinión el Gobierno había realizado «serios esfuerzos» por avanzar en sentido democrático. Al mismo tiempo, seguía teniendo dudas sobre el papel de Don Juan Carlos, ya que no estaba claro «si es un monarca constitucional o si tiene poder real»; cuando le visitó en Madrid en enero, no entendió bien «qué creía que estaba haciendo, lo cual no es nada extraño tratándose de la Casa de Borbón», pero en los últimos meses le había parecido que estaba «más activo», como demostraban sus recientes conversaciones con representantes de la oposición moderada. En suma, Kissinger confiaba que las elecciones generales previstas para 1977 permitirían afianzar el proceso democratizador, lo cual no le parecía un plazo temporal excesivamente dilatado. Palme, por su parte, intentó explicarle que el PSOE deseaba evitar una nueva guerra civil, motivo por el cual había decidido darle un margen de confianza al Gobierno; sin embargo, éste no había iniciado un verdadero diálogo con la oposición democrática y a pesar de «un poco de retórica y algunos gestos», no había evidencia alguna de que se hubiesen dado «pasos decisivos» hacia la democracia. Por otro lado, el dirigente sueco procuró convencerle de que sus amigos del PSOE no tenían más remedio que exigir la legalización del PCE, afirmando incluso que «si yo fuese un anticomunista fanático querría que operasen libremente, porque seguramente cosecharían un mal resultado», argumento que Kissinger estimó razonable. Según Palme, el Gobierno español «toma un paso liberalizador y luego otro represor», por lo que creía probable que cesara pronto, dejando el camino expedito a «alguien que venga y tome cartas en el asunto contra la extrema derecha»⁷⁴.

La actitud reticente de Kissinger hacia la evolución política española se debía sobre todo a su temor enfermizo al protagonismo que podrían adquirir los comunistas frente a una oposición moderada ingenua y escasamente organizada. Poco después de la muerte de Franco, el secretario había comentado ante los ministros de Asuntos Exteriores de Bélgica, Francia, Alemania y Reino Unido que, a su

74. «Memorandum of Conversation with Irish Foreign Minister Fitzgerald», 18/3/1976. RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 9, POL 2 Ireland. RG 59. NARA. «Memorandum of Conversation, Discussion with Olof Palme», 24/4/1975. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. H. S. Chron-Official April-June 1976. RG 59. NARA.

modo de ver, la presencia de los comunistas «podría no ser compatible con la tranquilidad de España». En marzo de 1976, el ministro de Asuntos Exteriores irlandés, Fitzgerald, intentó hacerle ver que estaba en un error, puesto que «lo importante es derrotar a los comunistas, no suprimirles», pero el norteamericano se mantuvo en sus trece. Poco después, Kissinger participó en un debate sobre el papel de los comunistas en Europa occidental organizado por la *American Society of Newspaper Editors* en Washington, en el que todos sus contrincantes criticaron su excesiva rigidez al respecto. Tanto Zbigniew Brzezinski, que ya entonces asesoraba al demócrata Jimmy Carter, como el ex secretario de Estado adjunto George Ball, sostuvieron que la beligerancia de la administración Ford hacia los comunistas era manifiestamente contraproducente, ya que estaba alimentando su popularidad en países como Italia⁷⁵.

Paradójicamente, esta obsesión de Kissinger con la influencia comunista contrasta vivamente con el tono mesurado de los informes que recibía de diversas fuentes de la propia administración, por lo que parece reflejar un prejuicio ideológico muy personal. Un amplio informe elaborado por la CIA en enero de 1976, por ejemplo, observaba acertadamente que la fijación anticomunista del régimen franquista había otorgado al PCE una reputación de eficacia e influencia social que seguramente no merecía. A pesar de ello, reconocía que el partido era la fuerza política mejor organizada del país y ponía en duda la capacidad del Gobierno para excluirlo permanentemente del juego político. Curiosamente, el informe se mostraba partidario de la legalización del PCE porque la CIA entendía que, a pesar de sus enfrentamientos pasados, un partido permanentemente proscrito terminaría por caer bajo la influencia y disciplina del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). En cambio, un PCE al que se le permitiese participar en el proceso electoral «se vería constreñido a adoptar una postura política generalmente cauta» si deseaba tener cierto peso parlamentario. Además, dada la obsesión que se le atribuía a Carrillo por evitar una repetición de la experiencia chilena, el PCE seguramente se mostraría reacio a intentar participar en un Gobierno de coalición democráticamente elegido, ya que su presencia

75. «Memorandum of Conversation with Irish Foreign Minister Fitzgerald», 18/3/1976. RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 9, POL 2 Ireland. RG 59. NARA. *Time*, 26/4/1976.

podría utilizarse para justificar un golpe militar derechista. Por todo ello, la CIA concluía que la previsible fragilidad del futuro sistema político español haría del PCE «un prisionero del proceso democrático», lo cual se plasmaría en una actitud «cautelosa», compatible con la promoción de un entorno político estable, el desarrollo económico, e incluso unos vínculos más estrechos con la comunidad atlántica. Por esas mismas fechas, un informe interno del Departamento de Estado reconocería que la Unión Soviética mantenía un perfil bajo en relación con España y que, a pesar de haber optado por mejorar sus relaciones con el PCE con independencia de sus evidentes discrepancias ideológicas, no existía evidencia alguna de que los rusos lo estuviesen apoyando económicamente. Por otro lado, el estudio también reconocía que, a pesar de su acreditado antifranquismo, la actitud del PCE hacia el primer Gobierno del rey era tan solo «moderadamente crítica». Un tercer estudio, elaborado por el Departamento en marzo, concluía que a pesar de sus manifestaciones al respecto, el PCE no había logrado infiltrarse en las Fuerzas Armadas, ni siquiera en la UMD, debido seguramente a que, a diferencia de los portugueses, los militares españoles no habían padecido una experiencia radicalizadora comparable a la guerra colonial en África. En suma, la visión que tenía Kissinger de la amenaza comunista en la primavera de 1976 poco tenía que ver con la de la mayoría de los expertos que asesoraban a su propia administración sobre España⁷⁶.

Como había temido Stabler, la situación política española se fue complicando a medida que se aproximaba la fecha del viaje real a Estados Unidos. Paradójicamente, ello no se debió tanto a la presión ejercida por el movimiento obrero o la oposición democrática –las movilizaciones anunciadas con ocasión del 1 de mayo, por ejemplo, fueron mucho menos extensas de lo previsto⁷⁷ –como a la creciente

76. «The Spanish Communist Party in Post-Franco Politics», Directorate of Intelligence, Office of Political Research, Central Intelligence Agency, enero de 1976. Dale Van Atta Papers. Box 9. Gerald R. Ford Library. «Spain and Portugal», Briefing Paper, Department of State, enero de 1976, en: <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/000050CB.pdf>. «The Military in Spanish Politics», Briefing Paper, 9/3/1976, Department of State. Dale Van Atta Papers. Box 9. Gerald R. Ford Library.

77. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Football, not political demonstrations, dominates week-end», 4/5/1976, en:

resistencia ofrecida por los sectores más intransigentes del régimen, incluido el propio Arias Navarro. El 6 de mayo, Don Juan Carlos informó a Stabler de la negativa del presidente a reunirse con Gil Robles, en vista de lo cual había decidido recibirle él mismo⁷⁸. Por si fuera poco, ni siquiera los dirigentes de la oposición más templada, como Álvarez de Miranda, que se había distanciado de Ruiz Giménez en protesta contra su decisión de sumarse a la Platajunta, veían con buenos ojos la reforma impulsada por el Gobierno⁷⁹. Poco después, el procedimiento de urgencia ideado por Fernández-Miranda para eludir el control de unas comisiones generalmente controladas por procuradores reacios al cambio en las Cortes provocó el rechazo airado del llamado «búnker», suscitando nuevas dudas sobre la viabilidad de la reforma⁸⁰.

Como resultado de todo ello, durante las primeras semanas de mayo arrieron los rumores sobre un próximo cambio de presidente del Gobierno, vinculándolo al inminente viaje de los reyes a Estados Unidos⁸¹. Uno de los políticos que creía tener más posibilidades de sucederle, Silva Muñoz, visitó a Stabler el 12 de mayo, para transmi-

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=119666&dt=2082&dl=1345>.

78. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Meeting with the King», 6/5/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109223&dt=2082&dl=1345>.

79. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Christian Democratic IDC criticizes form of reformed Parliament», 7/5/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=122534&dt=2082&dl=1345>.

80. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Fernández-Miranda confronts the 'bunker'», 10/5/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=102453&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Reaction of right to recent government activities and reform proposals», 14/5/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=122389&dt=2082&dl=1345>.

81. Telegrama de París al Departamento de Estado, «Le Monde reports King dissatisfied with Arias reforms», 5/5/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=118242&dt=2082&dl=1345>. Por aquellas fechas «un político destacado» que almorzó con Eaton y el consejero político de la embajada les transmitió que Estados Unidos debía apoyar al monarca en sus esfuerzos por sustituir al presidente, a lo que éstos respondieron que esas cuestiones debían decidirlas «el rey y España». Samuel D. Eaton, *The forces of freedom in Spain. A personal account*, Standford, Hoover Institution Press, 1981, pp. 38-39.

tirle su pronóstico de que Don Juan Carlos se libraría de Arias Navarro cuando regresara del viaje, aunque reconoció que una dimisión sería preferible a un cese. Otro de los políticos del régimen consultados por la embajada, el procurador aperturista David Pérez Puga, que se mostró mucho más crítico que Silva Muñoz sobre la evolución política del país, también manifestó el deseo de que el monarca nombrase a un nuevo presidente del Gobierno a su regreso. Curiosamente, todo ello alarmó a Stabler hasta tal punto que no dudó en advertir a La Zarzuela que no convenía a ninguna de las partes que la opinión pública española llegara a pensar que la sustitución de Arias Navarro se había fraguado en Washington⁸². Por ello mismo, seguramente no le tranquilizó mucho que, apenas unos días antes del viaje, Don Juan Carlos le pidiese una entrevista a solas con Kissinger, sin la presencia de Areilza. El monarca también quiso que le transmitiera al secretario de Estado su agradecimiento por los acertados consejos que le había dado durante su visita a Madrid en enero, que le habían resultado muy útiles a la hora de enfrentarse a los acontecimientos ocurridos desde entonces⁸³.

La difícil ratificación del Tratado de Amistad y Cooperación

Las autoridades españolas hubiesen deseado que el Tratado de Amistad y Cooperación se ratificase antes del viaje de los reyes, precisamente para evitar transmitir la sensación de que los senadores querían examinar las credenciales democráticas del monarca antes de hacerlo, pero las dificultades de todo tipo surgidas en el Congreso durante la primavera no lo permitieron. El tratado había sido remitido al Senado por el presidente Ford el 18 de febrero, acompañado de

82. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of Silva Muñoz», 14/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109249&dt=2082&dl=1345>. Samuel D. Eaton, *The forces...*, op. cit., pp. 38-39.

83. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, 25/5/1976, «King's request to meet privately with the Secretary», National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain - State Department Telegrams. Box 12. Gerald R. Ford Library.

un texto en el que se expresaba el deseo de que proporcionase «una sólida base para una nueva fase de las relaciones Estados Unidos-España» y que reflejase el apoyo norteamericano «a la importante evolución que se ha iniciado en España»⁸⁴. Ya entonces, Stabler manifestó su temor a que algunos senadores pudiesen aprovechar el trámite parlamentario para suscitar otros asuntos que nada tenían que ver con el tratado, tales como la necesidad de que España ratificase antes el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), o la renovación del acuerdo que permitía a *Radio Liberty* utilizar las instalaciones de Pals (Gerona) para retransmitir sus programas destinados a los países del bloque soviético. Al suscitar esta cuestión con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Juan Durán-Loriga le propuso alcanzar un acuerdo sobre *Radio Liberty* si, a cambio, Washington se abstenía de exigir la ratificación del TNP, medida a la que se oponían los ministros militares, fundamentalmente porque Francia, Portugal y Argelia tampoco lo habían suscrito. Sorprendido, el embajador rechazó la posibilidad de vincular dos cuestiones de naturaleza e importancia tan dispar, pero sí transmitió al Departamento de Estado la necesidad de tener en cuenta la oposición militar a la ratificación del TNP, debido sobre todo a su escaso entusiasmo por el tratado recién firmado. A pesar de todo, McCloskey informó a Stabler poco después que, tras reunirse con media docena de senadores, entre ellos Eagleton, que se había convertido en el principal valedor del tratado en el Comité de Relaciones Exteriores, estaba en condiciones de afirmar que se aprobaría sin problemas⁸⁵.

84. Con un pragmatismo difícilmente imaginable en otros sistemas políticos, a pesar de su solemnidad el texto remitido al Senado por el presidente Ford subrayaba que casi toda la ayuda contemplada en el tratado consistía en créditos garantizados, por lo que «se espera que el coste real para el contribuyente norteamericano sea muy inferior a las cifras que aparecen en el acuerdo». Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Transmission of Treaty to Senate», 18/2/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=343435&dt=2082&dl=1345>.

85. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «NPT and Radio Liberty», 18/2/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=342566&dt=2082&dl=1345>.
Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Senate ratification of the US-Spanish Treaty», 21/2/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=342561&dt=2082&dl=1345>.

Sorprendentemente, el embajador volante minusvaloró tanto la complejidad del sistema bicameral norteamericano como la hostilidad del Legislativo hacia la administración Ford. Al cabo de unas semanas, el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes objetó al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que el Ejecutivo pretendía autorizar la financiación plurianual de una relación defensiva mediante un tratado, en claro menosprecio del papel de la Cámara Baja en la aprobación de las asignaciones anuales que lo harían posible. En respuesta a esta protesta, tras un forcejeo parlamentario que puso a prueba los nervios de Kissinger, el Senado accedió a condicionar la aprobación del tratado al reconocimiento del papel de la Cámara de Representantes en la apropiación anual de los recursos necesarios para financiarlo.

El tratado hispano-norteamericano fue sometido al escrutinio del Comité de Relaciones Exteriores del Senado a lo largo de tres sesiones monográficas celebradas durante el mes de marzo de 1976. Antes de iniciarse estas audiencias (o *hearings*), el 2 de marzo los senadores Eagleton y Clark propusieron la inclusión de varias declaraciones anexas al tratado, la primera de las cuales manifestaba el deseo de que «este tratado sirva para apoyar y fomentar el progreso de España hacia unas instituciones libres y democráticas y hacia su completa participación en las instituciones de cooperación política y económica de Europa occidental». La segunda afirmaba que el tratado «no amplía el actual compromiso defensivo de Estados Unidos en la zona del Tratado del Atlántico Norte ni crea un compromiso de defensa mutua entre Estados Unidos y España», no obstante lo cual el Senado esperaba que diese lugar a «una relación más estrecha entre Europa occidental y una España democrática que permita la plena cooperación de España con la Organización del Tratado del Atlántico Norte».

McCloskey aprovechó el inicio de las audiencias el 3 de marzo para efectuar una defensa encendida del tratado, vinculándolo muy estrechamente a los cambios que estaban teniendo lugar en España. A su entender, el nuevo texto, que permitiría forjar una relación más intensa que la que había existido con «el régimen anterior», pretendía contribuir positivamente a la transición democrática en curso, proceso que Estados Unidos apoyaba «por su dedicación a los derechos humanos y por entender que todos formamos parte de una comunidad atlántica cuya fuerza y cohesión exige que todos sus miembros mantenen-

gan el listón muy alto en este terreno»⁸⁶. Lamentablemente, este modesto y algo tardío esfuerzo de la administración Ford por condicionar mínimamente la aprobación del tratado a la evolución democrática de su aliado pasó casi desapercibida en España, debido en buena medida a la incomodidad que le producía al Ministerio de Asuntos Exteriores y al Gobierno en su conjunto.

Para satisfacción de Stabler, en los debates que se celebraron a continuación el defensor más elocuente del tratado no fue otro que el senador demócrata Pell⁸⁷. Tras recordar que se había negado a visitar España mientras viviese Franco por el hecho de haber sido detenido allí en dos ocasiones en los años cuarenta, reconoció que tras su estancia en Madrid en febrero había concluido que la no ratificación del texto solo serviría para dificultar el avance del proceso democratizador en ciernes. Pell también lamentó el hecho de que la prensa y la opinión pública norteamericanas desconociesen los cambios que estaban teniendo lugar en España, que él había podido constatar de primera mano. Por todo ello, el senador recordó a sus colegas que sería injusto «colgar a un país por los pecados que hubiese cometido en el pasado». El ex vicepresidente demócrata, Hubert Humphrey, también apoyó el tratado con calor, aunque lamentó que la ayuda no militar no hubiese sido objeto de una financiación más generosa. Uno de los pocos senadores en centrar sus objeciones en el contenido del tratado fue el demócrata Symington, conocido por su apoyo incondicional a las Fuerzas Armadas estadounidenses, que se mostró contrario a la prohibición de almacenar armas nucleares en España, así como a la retirada de los submarinos armados con misiles Poseidón de la base de Rota, ya que en su opinión los Trident seguramente no estarían operativos en 1979. Como se había temido, otros senadores suscitaron objeciones menores, pero potencialmente serias, relativas a la necesidad de que España firmase el TNP antes de recibir los préstamos destinados a la compra de reactores nucleares, mientras que el republicano Charles H. Percy exigió que se renovase el acuerdo para

86. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Opening remarks by Ambassador McCloskey», 4/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=18805&dt=2082&dl=1345>.

87. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Treaty with Spain: ratification hearings», 5/3/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=18972&dt=2082&dl=1345>.

la utilización de las instalaciones de *Radio Liberty* antes de ratificar el tratado. Con el ánimo de apaciguar a los senadores que habían manifestado su preocupación por la no ratificación del TNP, en abril el senador Pell presentó una enmienda a la resolución de sus colegas Eagleton y Clark, manifestando el deseo de que España se sometiera a la autoridad de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) en un futuro próximo⁸⁸.

A finales de abril, el Departamento de Estado informó con satisfacción a sus embajadas europeas que Atwood, el ayudante parlamentario del influyente senador Eagleton, había regresado muy satisfecho de su estancia en Madrid y todo hacía pensar que su informe al Comité de Relaciones Exteriores animaría a los senadores a recomendar la ratificación del tratado en la sesión prevista para el 4 de mayo⁸⁹. Sin embargo, ese día se produjo un malentendido absurdo entre McCloskey y el presidente del Comité, el demócrata Sparkman, que entendió que la administración deseaba posponer la votación⁹⁰. Aunque varios medios españoles atribuyeron el retraso a las dudas existentes en el Senado sobre la evolución política española, que sin duda existían, en realidad se debió a la creciente tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo, que se plasmó pocos días después en un veto presidencial al *International Security Assistance and Arms Export Control Act* de 1976⁹¹. Para irritación de la embajada en Madrid, que tuvo que desmentir que la administración pretendiese aplazar la ratificación del tratado, este retraso

88. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Current status of Spain-US Treaty in Senate», 24/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=75982&dt=2082&dl=1345>.

89. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «EUR Developments, April 28», 29/4/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86521&dt=2082&dl=1345>.

90. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Stabler-McCloskey Telcon», 4/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109210&dt=2082&dl=1345>.

91. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The Treaty of Friendship and Cooperation: Senate Foreign Relations Committee postponement of discussions draws Spanish headlines», 5/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=108864&dt=2082&dl=1345> y

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Treaty of Friendship and Cooperation: Senate Foreign Relations Committee postponement of discussions», 6/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=108865&dt=2082&dl=1345>.

no hizo sino estimular la «imaginación» de la prensa española, que por lo general prefirió atribuirlo a las dificultades que estaba experimentando el Gobierno de Arias Navarro y no a la crisis política que se estaba viviendo en Washington⁹².

En vista de las dificultades surgidas, el 17 de mayo Scowcroft aconsejó a Ford que efectuara algunas llamadas a los senadores más influyentes del Comité, entre ellos Sparkman, el también demócrata Clifford Case y el republicano Hugh Scott, para trasladarles personalmente su interés por la aprobación del tratado⁹³. Al parecer, ésta fue la única ocasión en la que el presidente hizo uso de su amplia experiencia parlamentaria para obtener del Senado un resultado favorable a la relación con España tal y como la entendía su administración. Se debiese o no a esta intervención, al día siguiente el Comité de Relaciones Exteriores recomendó finalmente al pleno de la Cámara Alta la ratificación del tratado por once votos a favor y dos en contra, resultado que el editorialista del *Wall Street Journal* tildó de «sorprendente», dada la orientación predominantemente «liberal» del mismo⁹⁴.

Aunque por motivos diametralmente opuestos, la decisión del Comité provocó cierto malestar a ambos lados del Atlántico. El *New York Times* reaccionó con un durísimo editorial titulado «Docilidad hacia España», en el que se subrayaba que, si bien el Congreso retenía la capacidad de condicionar la aplicación del tratado a la evolución de la situación política española gracias a su control de las asignaciones anuales necesarias para implementarlo, no cabía hacerse muchas ilusiones al respecto. Ante todo, el editorialista lamentaba que, en vivo contraste con la actitud de los gobiernos europeos, el

92. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Treaty of Friendship and Cooperation: Spanish press», 14/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=119292&dt=2082&dl=1345>.

93. Memorandum from Brent Scowcroft to Max Friedersdorf, «Recommended Telephone Call to Senators John Sparkman, Clifford Case and Hugh Scott», 17/5/1976, Box 7, Presidential hand writing file. Gerald R. Ford Library.

94. Además de Symington, también votó en contra el demócrata Joseph Biden, padre del actual vicepresidente de Estados Unidos. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Committee approves Spain-US Treaty», 18/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=91196&dt=2082&dl=1345>. «The Treaty with Spain», *Wall Street Journal*, 28/5/1976.

norteamericano no hubiese pospuesto la ratificación del tratado hasta tener constancia de que España estuviese avanzando hacia una verdadera democracia⁹⁵. Por su parte, como reconocería en sus memorias Durán-Lóriga, que había sustituido a Guillermo Perinat en febrero como director general de América del Norte en el Ministerio de Asuntos Exteriores, a los diplomáticos españoles les disgustó que se adhiriesen al tratado las declaraciones ya comentadas, que «relacionaban la aplicación del tratado con el establecimiento en España de un régimen de libertades», entre otros motivos porque el texto todavía no había sido aprobado por las Cortes franquistas⁹⁶.

Un punto de inflexión decisivo: el viaje de los reyes a Estados Unidos

La preparación del viaje de los reyes a Estados Unidos a principios de junio de 1976 ocupó buena parte de los esfuerzos de los diplomáticos norteamericanos y españoles dedicados a las relaciones bilaterales durante la primavera. La administración Ford otorgó una importancia especial a la visita, como demuestra el hecho de que accediera al deseo del monarca de poder dirigirse a una sesión conjunta de las

95. «Docility toward Spain», *The New York Times*, 19/5/1976. Un informe del ministerio español observó que «el hecho de que la Cámara se reserve el derecho de votar todos los años los créditos para la ayuda a España ha sido comentado por el *New York Times* en el sentido de que por este medio se puede llevar a cabo una fiscalización de la marcha de España hacia la democracia. Hay que tener en cuenta que aunque es técnicamente posible que la Cámara suprima o disminuya la citada ayuda, los Estados Unidos, a través del Tratado, han adquirido un compromiso internacional que no puede ser burlado por sus instancias internas. De no renovar la Cámara, pura y simplemente, los créditos españoles, nos encontraríamos ante la violación unilateral del tratado por parte de los Estados Unidos». «Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los Estados Unidos», sin fecha, Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

96. Juan Durán-Lóriga, *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddarth Mehta Ediciones, 1999, pp. 220-221. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Spanish-US Treaty ratification: visit of ambassador Rovira», 22/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109460&dt=2082&dl=1345>.

cámaras en el Capitolio para dotarle de mayor contenido político. Durán-Lóriga viajó cuatro veces a Washington para preparar el viaje y tuvo que superar muchos obstáculos para que el rey pudiese pronunciar su histórico discurso. Al final, fue el senador Eagleton quien aceptó promover la sesión conjunta, pero no sin antes recibir garantías de que el monarca aprovecharía la ocasión para apostar públicamente por la democracia⁹⁷. A instancias de Scowcroft y Kissinger, la Casa Blanca también accedió a que el presidente se apartase del protocolo habitual (en una vista que, técnicamente, no era de Estado) y aceptase acudir a una cena de gala ofrecida por los reyes en la embajada de España, a la que también asistieron el vicepresidente Rockefeller y los secretarios de Estado, de Defensa y de Vivienda y Desarrollo Urbano⁹⁸. En cambio, a pesar del gran interés personal mostrado por Don Juan Carlos, no fue posible incluir en el viaje una breve estancia en San Agustín (Florida), la ciudad fundada por los españoles en 1565, sesenta años antes de que los *Pilgrim Fathers* arribaran a las costas norteamericanas a bordo del *Mayflower*. Dado que se trataba del primer viaje de un monarca español a Estados Unidos, en La Zarzuela se pensó que se debía conmemorar de alguna manera –y recordar a los norteamericanos– la contribución española a su historia en el año en que celebraban dos siglos de vida como Estado independiente⁹⁹. Por su parte, Don Juan Carlos consultó personalmente con Stabler la organización de algunos aspectos concretos del viaje, como por ejemplo su reunión con destacados representantes de los medios de comunicación norteamericanos¹⁰⁰.

97. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «King's visit to the United States», 15/3/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=32269&dt=2082&dl=1345>. Soledad Gallego-Díaz, «El destape del Rey en EE.UU.», en *Especial El País 1976-2001*, en: <http://www.elpais.com/especiales/2001/25aniversario/especial/03/rep02p11.html>.

98. Memorandum from William Nicholson to Richard Cheney, «Reciprocal dinner hosted by the King and Queen of Spain», 30/4/1976, White House Central File Subject File. Gerald R. Ford Library.

99. Telegrama del Departamento de Estado a Bruselas, «EUR developments, April 28», 29/4/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=86521&dt=2082&dl=1345>.

100. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «King's contacts in Washington with American editors», 10/5/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109232&dt=2082&dl=1345> y

En vísperas del viaje de los reyes, Kissinger trasladó un largo informe a Ford examinando detalladamente la evolución política española¹⁰¹. El secretario no dudaba en manifestar que «nuestro propósito con esta visita es demostrar nuestro pleno apoyo al rey como la mejor esperanza para la evolución democrática con estabilidad que protegerá nuestros intereses en España». A su entender, Don Juan Carlos «reconoce que, para que la monarquía pueda sobrevivir, no debe ser un actor más del proceso político. Para evitar convertirse en rehén de ninguna facción o una mera figura decorativa, debe proyectar una imagen más amplia, por encima de la política entendida en sentido partidista, pero comprometido con los cambios que sean aceptables a una sociedad española en evolución. También reconoce que el futuro de la monarquía depende del éxito de la evolución democrática. Avanzar por un camino tan angosto requerirá habilidad, determinación y nervios de acero y todavía no existe la evidencia necesaria para determinar si el rey tiene estas cualidades». En su informe, Kissinger admitía que «se han producido muchas críticas, nacionales y extranjeras, al enfoque cauto adoptado por el presidente Arias y es posible que se hayan desaprovechado algunas oportunidades para afirmar un liderazgo positivo en los primeros días y semanas posteriores a la muerte de Franco». A pesar de ello, «en la práctica, el Gobierno ha logrado trazar un curso intermedio, evitando a los ultrareaccionarios contrarios a cualquier cambio significativo, aunque sin dar satisfacción a la oposición izquierdista que reclama una ruptura total con el pasado». A juzgar por sus declaraciones a *Newsweek* en abril, ésta era una apreciación que el monarca seguramente no habría compartido.

Unas horas antes de que el rey llegara a la Casa Blanca la mañana del 2 de junio, en el Despacho Oval se produjo un breve intercambio entre Ford y Kissinger que resulta muy revelador de la postura de éste. Tras recordarle con su soltura habitual que los Borbones habían «jodido las cosas (*screwed things up*) durante trescientos años», el secretario intentó explicarle la complejidad del contexto institucio-

Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «King's contacts in Washington with American editors», 10/5/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=109237&dt=2082&dl=1345>.

101. Memorandum for the President, Executive Secretariat Briefing Books, 1958-1976, E. 5037, Box 241. RG 59. NARA.

nal español: «el ministro de Asuntos Exteriores ve al Rey como un monarca constitucional», pero «el rey se ve a sí mismo como Giscard»; por ello, resultaba aconsejable «tratar al rey como si tuviese autoridad, aunque eso ponga nervioso al ministro de Asuntos Exteriores». A continuación, Kissinger resumió muy telegráficamente la situación para beneficio del presidente: «Todo el mundo está presionando a España para que avance rápido. España ha fluctuado entre el autoritarismo y la anarquía. Carece de tradición democrática. Necesitan tiempo para desarrollar el centro». En vista de todo ello, «yo le preguntaría por sus planes, pero le sugeriría que avance lo suficientemente rápido como para dar respuesta a la presión, pero no tan rápido que pierda el control»¹⁰².

En la entrevista celebrada poco después en el Depacho Oval y que duró casi una hora, el rey reconoció que en el tiempo transcurrido desde su proclamación se habían producido momentos difíciles, sobre todo a principios de año, aunque lo peor parecía haber pasado¹⁰³. Don Juan Carlos se mostró ligeramente impaciente con Arias Navarro al afirmar que «las cosas podrían haber ido un poco más deprisa», aunque reconoció que se estaban moviendo «lenta pero suavemente» y dijo sentirse especialmente satisfecho de no haber repetido el error cometido por su abuelo Alfonso XIII en 1931, al convocar elecciones municipales antes que las generales (en aquellos momentos, el Gobierno pretendía celebrar las elecciones generales en el otoño de 1976 y las municipales en la primavera del año siguiente). Según el rey, la convocatoria de elecciones animaría a los numerosísimos grupos políticos que habían surgido en poco tiempo a unirse para formar partidos viables. Sin embargo, el monarca también se manifestó crítico con la prensa, «que no nos ha ayudado», a lo que Ford respondió con pesadumbre que «nunca lo hace»¹⁰⁴. Al manifes-

102. Memorandum of Conversation, «President Ford, Dr. Henry A. Kissinger & Brent Scowcroft», 2/6/1976, en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553463.pdf>.

103. Memorandum of Conversation, «President Ford, Juan Carlos I, King of Spain, Dr. Henry A. Kissinger, José María de Areilza y Martínez-Rodas & Brent Scowcroft», 2/6/1975, en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553461.pdf>.

104. Pocas semanas después, el rey se lamentaría ante el agregado militar de la embajada en Madrid que la actitud de corresponsales como Miguel Acoca (*The Washington Post*) y Henry Giniger (*The New York Times*) era una de las

tar Don Juan Carlos su preocupación por la influencia comunista en el movimiento sindical español, Kissinger quiso saber si tenía previsto entrevistarse con el todopoderoso presidente del sindicato AFL-CIO, George Meany. El monarca respondió afirmativamente y valoró positivamente el hecho de que éste fuese «anticomunista», aunque no nos consta que su encuentro posterior en Blair House, la residencia de los reyes durante su estancia en Washington, se tradujera en medida concreta alguna¹⁰⁵. (Además de recibir a los presidentes de los dos grandes partidos norteamericanos y a un grupo selecto de congresistas, Don Juan Carlos también se entrevistó con una delegación del *American Jewish Committee*, gesto al que se le atribuyó cierta importancia en Washington, dada la ausencia de relaciones diplomáticas entre Israel y España.) Tras felicitar al monarca por los progresos realizados, Ford le recordó el esfuerzo personal que había realizado un año antes en Bruselas con sus socios de la OTAN, a lo que Areilza respondió que, en un encuentro reciente, el secretario general de la Alianza se había mostrado dispuesto a forjar lazos más estrechos con España. Juan Carlos también se refirió a las visitas de su ministro a las nueve capitales de la Comunidad, aunque Areilza se apresuró a matizar que el proceso de adhesión duraría muchos años. Con su proverbial pesimismo, Kissinger aprovechó para advertirles que los holandeses les causarían problemas, opinión que Motrico dijo no compartir. Por su parte, el rey lamentó la hostilidad del sueco Palme, algo que no quitaba el sueño al secretario de Estado, dado que Suecia no pertenecía a la Comunidad. En cambio, aunque todavía le preocupaba, el monar-

pocas cosas que no habían cambiado en España desde la muerte de Franco. Curiosamente, también le confesaría que «no estaba en desacuerdo con ellos sobre su visión del régimen». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of King re. Spanish Military Modernization», 16/6/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=150311&dt=2082&dl=1345>.

105. Según el periodista Juan M. Hernández Puértolas, el dirigente sindical, «con su rudeza y realismo habituales, advirtió a nuestro soberano de los peligros que entraña toda colaboración con el comunismo». *La Vanguardia*, 5/6/1976. Al poco tiempo, Kissinger telefoneó a Meany para reiterarle la preocupación del rey por la influencia comunista y para animarle a «ayudar a los españoles a crear un movimiento sindical democrático». El presidente del AFL-CIO le contestó que «tenemos algunos contactos» y le aseguró que «haremos lo que podamos». «Telcon with George Meany/Secretary Kissinger at 3.19 pm», 4/6/1976, en: <http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000Co2B.pdf>.

ca se mostró optimista en relación con el futuro de Portugal, que pronto contaría con un nuevo presidente, Antonio Ramalho Eanes, de quien tenía buena opinión. Por una vez, Kissinger dejó pasar la ocasión sin manifestar su tradicional preocupación por Portugal, pero no así el presidente, que se aventuró a opinar que lo ocurrido en el país vecino desde la «Revolución de los Claveles» ofrecía sin duda «una buena lección» a los españoles. Ford también expresó interés por el estado de la economía española, a lo que Don Juan Carlos contestó que padecía de una inflación excesiva. A decir del presidente, la norteamericana, en cambio, había salido de la recesión, «y salvo que el Congreso haga algo, creemos estar encaminados hacia un progreso estable».

El momento culminante de la visita real fue sin duda el discurso pronunciado por Don Juan Carlos a última hora de esa mañana ante el Congreso de Estados Unidos. El monarca había tenido la deferencia de consultar el contenido del mismo con Stabler, que procuró que recortase las referencias históricas y se centrase en los mensajes políticos, sin conseguirlo del todo. Al parecer, el rey también tuvo en cuenta las sugerencias que le hizo el presidente de la Cámara de Representantes, el demócrata Carl Albert, que le había visitado en Madrid a finales de abril¹⁰⁶. Siguiendo un muy acertado consejo de Areilza, que fue sin duda el principal autor del discurso y que había tenido ocasión de asistir a otras intervenciones similares en el Capitolio como embajador de España en los años cincuenta, el monarca decidió dirigirse a las cámaras en inglés, lo cual explica en parte la calurosa recepción de la que fue objeto¹⁰⁷.

En su intervención, Don Juan Carlos aseguró que «la monarquía española se ha comprometido desde el primer día a ser una institución abierta en la que todos los ciudadanos tengan un sitio holgado para su participación política sin discriminación de ninguna clase y sin presiones indebidas de grupos sectarios y extremistas. La Corona

106. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Call on King during Madrid transit April 24», en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=76142&dt=2082&dl=1345>.

107. En una entrevista televisada muchos años después, Areilza explicaría que le había insistido al monarca que «entre oír un discurso por traducción simultánea u oír decir al protagonista en la lengua que ellos dominan lo que tenga que decir, la diferencia es abismal». Victoria Prego, *Así se hizo la transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1995, pp. 467-468.

ampara a la totalidad del pueblo y a cada uno de los ciudadanos, garantizando a través del derecho y mediante el ejercicio de las libertades civiles, el imperio de la justicia». A continuación, el rey subrayó que «la monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política, a la vez que se asegure el acceso ordenado al poder de las distintas alternativas de gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresados», compromiso que fue recibido con una cerrada ovación¹⁰⁸. A su regreso a España, el monarca se mostraría encantado con la respuesta del Congreso, observando con evidente satisfacción que su discurso incluso había merecido un editorial elogioso en el *New York Times*¹⁰⁹. Si la foto de Franco con Eisenhower de 1959 puede considerarse la imagen icónica de la relación bilateral durante la dictadura, la de Don Juan Carlos dirigiéndose al Congreso de Estados Unidos –que se reproduce en la portada de este libro– no tardaría en adquirir un estatus similar bajo el nuevo régimen democrático.

A insistencia de Areilza, fielmente transmitida por Stabler, Kissinger se reunió a solas con el ministro español tras el almuerzo oficial celebrado en honor de los reyes en el comedor del Senado. En su diario, éste anotaría que al secretario seguía preocupándole «el cómo y el cuándo de la reforma española. Y el hasta dónde. Que la democracia y las libertades habían de venir, lo consideraba lógico y además inevitable». Sin embargo, «se le veía un alto grado de reserva en orden a lo que ese proceso podía traer como elemento discordante o factor de complicación en el ajedrez político europeo y mediterráneo». El secretario de Estado consideraba que España era «una pieza segura en el dispositivo general de Occidente», pero esto podía cambiar «con un empuje de la izquierda hacia el Gobierno», lo cual sería lamentable, ya que, dada la crisis por la que atravesaba el Reino Unido, Alemania era el único aliado firme de Estados Unidos en Europa.

108. «Palabras de Su Majestad el Rey ante el Congreso de los Estados Unidos», Washington DC, 2/6/1976, en: <http://www.casareal.es/noticias/news/53-ides-idweb.html>.

109. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of King re. Spanish Military Modernization», 16/6/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=150311&dt=2082&dl=1345>. El rey se refería al editorial: «A King for Democracy», *The New York Times*, 4/6/1976.

Este comentario suscitó en el ministro español una reflexión curiosa: «Bonn y Madrid, apoyos sustanciales de la estrategia norteamericana europea. Era como una invitación sugestiva a imaginar nuevas fórmulas ajenas al europeísmo comunitario y al atlantismo tradicional. ¿Qué había dentro de este canto de la gruesa sirena con antiparras?». De cara al futuro y consciente, sin duda, de las ambiciones políticas de su interlocutor, Kissinger le ofreció un consejo que no tendría ocasión de poner en práctica: «No vayan a las elecciones hasta que el Gobierno tenga un partido propio que logre la seguridad de ganarlas. Mientras eso no se haga, ganen tiempo». También le hizo saber que «no vamos a decir nada si ustedes se empeñan en legalizar el partido comunista. Pero tampoco les vamos a poner mala cara si lo dejan ustedes sin legalizar unos años más», sin que Areilza objetara nada al respecto. Unas semanas después, cuando el secretario general de los comunistas rumanos, Stefan Andrei, le conminó a apoyar la legalización del PCE, Kissinger objetaría que eso le crearía muchos problemas al Gobierno español «con los restos del régimen franquista». Por desgracia, no nos consta la reacción del secretario de Estado a la entrevista de Cyrus L. Sulzberger con Fraga, publicada en el *New York Times* unos días más tarde, en la que el ministro de la Gobernación, que tan contundente se había mostrado al respecto cuando se conocieron en enero, afirmó que no cabía descartar la legalización de los comunistas tras las primeras elecciones generales¹¹⁰.

A pesar de la indudable relevancia de la visita, resulta curiosa la tendencia de Kissinger a restarle importancia a iniciativas en cuya organización él mismo había tenido una participación destacada. Al día siguiente, el Departamento de Estado ofreció al rey un almuerzo oficial, cuya larga duración y escaso contenido irritaron sobremanera al secretario, según le confesó por la tarde a un diputado de la CDU alemana que se acercó a su despacho a saludarle, su amigo Rainer Barzel. Malhumorado, Kissinger llegó a afirmar que «no entiendo el

110. «Telcon Ambassador Stabler/Secretary Kissinger», 1/6/1975, en: <http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000C020.pdf>. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., pp. 195-196. Memorandum of Conversation, «Meeting with RCP Secretary Andrei», 18/6/1976. RDS, Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. HS Chron-Official April-June 1976. RG 59. NARA. Cyrus L. Sulzberger, «Step-by-step policy in Spain», *The New York Times*, 19/6/1976. Samuel D. Eaton, *The forces...*, op. cit., pp. 116-117 y 128.

propósito de esta visita», aunque rectificara de inmediato, reconociendo que «ha sido muy buena». El secretario parecía sorprendido por la cálida respuesta del Congreso al discurso del rey, e incluso ligeramente molesto por el hecho de que sus funcionarios se hubiesen agolpado a la entrada del Departamento para recibir a los monarcas. Aunque seguía sosteniendo que «la política correcta debe ser evolutiva» y que «no debemos hacer nada que pueda debilitar la cohesión interna de ese país», parecía albergar ciertas dudas sobre la situación española. Don Juan Carlos tenía sin duda «buena presencia» y estaba «causando una impresión excelente a todo el mundo», pero al norteamericano le preocupaba que se le presionara demasiado para avanzar más rápidamente en sentido democratizador y además su relación con algunos ministros «no parece ser ideal»¹¹¹.

Curiosamente, Ford parece haber sido algo más optimista que su secretario de Estado. Unas semanas después, al pasar revista a los países de la Europa meridional con el ministro de Defensa alemán, Georg Leber, el presidente manifestó sin ambages que España «está dando pasos cuidadosos hacia una apertura de su sistema y pienso que deberíamos animarles y hacer todo lo posible para vincularles más estrechamente con Europa y la OTAN». Aunque dijese compartir la opinión de su homólogo norteamericano, Rumsfeld, sobre la importancia estratégica de la Península Ibérica, Leber, en cambio, sostuvo que la Alianza «no debería avanzar demasiado rápidamente para forjar una asociación con España por los problemas que ello podría causarle a algunos de sus socios» y estimaba preferible «mantener a la OTAN al margen y fomentar la cooperación bilateral» hasta que la situación española hubiese madurado. En suma, a ojos de los aliados europeos las cosas apenas habían cambiado desde la intervención de Ford a favor de España ante sus socios de la Alianza el año anterior¹¹².

Se ha especulado mucho sobre las consecuencias de este viaje sobre el desarrollo posterior de la vida política española. En la única

111. Memorandum of Conversation, «Call on You by Dr. Rainer Barzel (FRG) », 3/6/1975. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 9. POL 2 FRG. RG 59. NARA.

112. Memorandum of Conversation, «President Ford, Georg Leber, Minister of Defence, FRG & Donald Rumsfeld, Secretary of Defence», 2/7/1976, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553495.pdf>.

conversación que mantuvieron a solas –a petición del propio monarca– y que se celebró a primera hora del viernes 4 de junio antes de abandonar Washington, Don Juan Carlos mencionó a Kissinger su intención de destituir a Arias Navarro, algo que en aquellos momentos todavía no le parecía factible, pero sin revelar la identidad de su posible sucesor¹¹³. Vista la actitud del secretario de Estado a lo largo de aquellos meses, es improbable que le animara a deshacerse del presidente, fundamentalmente porque sería interpretado como una concesión a quienes deseaban acelerar el ritmo de las reformas. Además, Kissinger tampoco tenía especiales motivos para recomendar a ninguno de los políticos españoles que había conocido hasta entonces. Fraga no le había causado buena impresión en enero, como se deduce del hecho de que le comparase al presidente mexicano Luis Echeverría, a quien consideraba un ególatra peligroso, y recelaba de su impaciencia por apartar a Don Juan Carlos del proceso político¹¹⁴. Areilza, que siempre se consideró el candidato mejor cualificado para ocupar la presidencia, sin duda pensó que la visita a Estados Unidos redundaría en beneficio suyo, pero es posible que tuviese el efecto contrario; poco después, Ford, que dijo estar «impresionado» por el rey, le comentaría al canciller Schmidt que Areilza había estado «bastante grosero» (*pretty rude*) con Don Juan Carlos y a finales de año Kissinger recordaría ante un emisario de éste que el presidente se había quedado atónito ante el comportamiento prepotente del ministro, que no dudaba en contestar las preguntas que le dirigían al monarca¹¹⁵.

113. «Telcon: Ambassador Stabler/Secretary Kissinger, 9.56 pm, June 1, 1976», en:

<http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000Co20.pdf>. El hecho de que Don Juan Carlos le pidiera a Stabler el 25 de mayo una entrevista a solas con Kissinger, sin la presencia de Areilza, seguramente alertó al secretario sobre las preferencias del monarca. Telegrama de Stabler a Kissinger, 25/5/1976, «King's request to meet privately with the Secretary». National Security Adviser. Presidential Country Files for Europe and Canada. Spain-State Dept. Telegrams. Box 12. Gerald R. Ford Library. Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos, Memorandum of Conversation, 2/12/1976. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 19. RG 59. NARA.

114. Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos, Memorandum of Conversation, 2/12/1976. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 19. RG 59. NARA.

115. Memorandum of Conversation, «Meeting with Helmut Schmidt», 15/7/1975, en:

Si, como afirmaba el informe de Kissinger antes mencionado, la visita se había concebido para «reforzar la autoconfianza del rey y acrecentar su determinación», la operación resultó un éxito rotundo¹¹⁶. Stabler tuvo ocasión de constatar personalmente el impacto sorprendente del viaje sobre Don Juan Carlos, que en su opinión contribuyó a dotarle de la confianza necesaria para forzar la dimisión de Arias Navarro y situar en su puesto a un por entonces relativamente desconocido Suárez. Por su parte, el agregado militar norteamericano en Madrid observó que el rey estaba «casi eufórico» en relación con su reciente visita cuando acudió a La Zarzuela para despedirse de él poco después¹¹⁷.

La audiencia que el monarca ofreció a este militar revela el sorprendente nivel de confianza alcanzado en su relación con la embajada norteamericana. Además de manifestarle su «sincera admiración y afecto» por Estados Unidos, Don Juan Carlos aprovechó la ocasión para pasar revista a la situación escasamente prometedora de las Fuerzas Armadas españolas, tras lo cual confesó que se enfrentaba a cuatro o cinco años de trabajo duro si quería convencer al generalato de la necesidad de impulsar un ambicioso proyecto modernizador. En contra de lo que solía pensarse, según el rey, Franco no había equipado adecuadamente a los militares mientras estuvo en el poder, debido quizás a su temor a que pudiera surgirle un rival de entre sus filas. Refiriéndose al futuro inmediato, Don Juan Carlos definió al ministro del Ejército, Félix Álvarez Arenas, como «un hombre que sabe escuchar y que sabrá comprender en qué consiste un Ejército moderno», aunque ya entonces parecía tener puestas sus esperanzas en Gutiérrez Mellado,

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553508.pdf>. El emisario en cuestión era Prado y Colón de Carvajal, a quien Kissinger comentó: «Menos mal que [el rey] se cargó al ministro de Asuntos Exteriores». Memorandum of Conversation, «Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos», 2/12/1976. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 19. RG 59. NARA.

116. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «The King's US visit: mission accomplished», 8/6/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=150272&dt=2082&dl=1345>.

117. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Views of King re. Spanish Military Modernization», 16/6/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=150311&dt=2082&dl=1345>.

que acababa de ser nombrado jefe del Estado Mayor Central. A modo de conclusión, el agregado norteamericano informó a Washington que el rey pensaba que el Ejército era «una fuerza militar arcaica que se había dedicado durante demasiado tiempo a actuar de elemento estabilizador del Gobierno y de la sociedad española» y que se veía a sí mismo más como un oficial del Ejército que como alguien que ostentaba el cargo honorífico de capitán general. Por ello mismo, su actitud extremadamente favorable hacia Estados Unidos debía atribuirse en parte a su esperanza de que Washington contribuyera eficazmente a una largamente anhelada modernización de las Fuerzas Armadas españolas¹¹⁸.

A corto plazo, gracias en parte a la excelente impresión causada por el discurso del monarca en el Capitolio, la visita real sirvió sobre todo para facilitar la entrada en vigor del Tratado de Amistad y Cooperación. Superadas las dificultades suscitadas por la Cámara de Representantes en relación con la autorización de las partidas económicas contempladas en el tratado, el 21 de junio de 1976 el pleno del Senado aprobó finalmente su ratificación por el cómodo margen de 84 votos a favor y tan solo 11 en contra. Antes de producirse esta votación, la resolución presentada por los senadores Eagleton y Clark (y posteriormente enmendada por Pell) a la que ya hicimos alusión fue aprobada por 91 votos a favor y 4 en contra.

Por último, el viaje de los reyes a Estados Unidos también tuvo importantes consecuencias económicas. Don Juan Carlos aprovechó su estancia en Nueva York para pronunciar un discurso en la cena convocada por la Cámara de Comercio Hispano-Norteamericana el 4 de junio, en el que pasó revista a la situación económica a la vez que animaba a los representantes del mundo económico y financiero norteamericano a interesarse por España. El monarca abrió su intervención afirmando que «nuestro pueblo no está anclado en el pasado, ni soñando glorias pretéritas, sino juvenilmente interesado en el porvenir, en el desarrollo, en la prosperidad con justicia para todos». A continuación recordó que, durante los últimos quince años, España había experimentado un notable desarrollo económico y social, como se reflejaba en el hecho de que la renta per cápita hubiese pasado de 292 dólares en 1960 a 2.127 en 1975, que la producción industrial hubiese ascendido de 3,4 billones de dólares a 30,1 billones en el

118. *Ibíd.*

mismo periodo de tiempo, o que el comercio exterior de productos industriales se hubiese multiplicado por quince. Don Juan Carlos también se refirió a la relación económica bilateral, que arrojaba una preocupante asimetría: si las compras españolas en Estados Unidos alcanzaron en 1975 los 2.600 millones de dólares, las ventas solamente sumaron los 800 millones. Sin embargo, las inversiones americanas en España, que en 1960 eran solo el 12,2% del total de inversiones extranjeras, habían pasado en 1975 a representar el 64,5%. Tras reconocer que, a pesar de estos avances, la crisis del petróleo había golpeado duramente a España, el rey quiso trasladar un mensaje de confianza, mostrándose convencido de que era posible luchar contra la inflación, reducir el desempleo y nivelar el presupuesto interior y externo. Por si el mensaje no hubiese quedado claro, Don Juan Carlos cerró su intervención subrayando la importancia del crédito y del capital extranjero como complemento del ahorro nacional, «dentro del marco de una legislación sobre inversiones extranjeras ciertamente liberal»¹¹⁹. Pocas semanas después, tras la visita a Washington del vicepresidente económico, Villar Mir, que fue recibido brevemente por el presidente Ford, se hizo pública la concesión al Reino de España de un crédito por valor de 1.000 millones de dólares por parte de un consorcio liderado por varios bancos norteamericanos y otro del Fondo Monetario Internacional que sumaba 340 millones de dólares. Y en septiembre, la *United States Steel Corporation*, que controlaba una cuarta parte de Altos Hornos de Vizcaya, anunció que invertiría 225 millones como prueba de su confianza en la evolución política del país¹²⁰.

Antes de abandonar Estados Unidos, Don Juan Carlos recibió dos noticias de Madrid que seguramente le reafirmaron en su decisión de sustituir a Arias Navarro en cuanto pudiese. La primera se refería a Calvo Serer, el consejero de Don Juan que había adquirido cierta notoriedad como portavoz de la Junta Democrática, que fue deteni-

119. Palabras de Su Majestad el Rey al Spanish Institute y a la Cámara de Comercio Hispano-Norteamericana, Nueva York, 4/6/1976, en: <http://www.casareal.es/noticias/news/1230-ides-idweb.html>.

120. Henry Giniger, «Spain is seeking credits to spur its lagging economy», *The New York Times*, 17/6/1976. «Spain negotiating big US bank loan», *The New York Times*, 23/6/1976. «US Steel plans outlay in Spain of \$225 Million», *The New York Times*, 24/9/1976.

do en Barajas al regresar a España por vez primera desde 1971¹²¹. La otra tuvo como protagonista al propio presidente, que amenazaba con cerrar la revista *Cambio 16* durante cuatro meses por publicar una caricatura en la que Don Juan Carlos aparecía bailando como Fred Astaire y que ilustraba un reportaje sobre su estancia en Nueva York (según Areilza, «el monarca se echó a reír cuando se lo conté»)¹²². A petición de su director, Juan Tomás de Salas, la dueña del *Washington Post*, Katharine Graham, que acababa de visitar España, intercedió ante su buen amigo Kissinger para evitar el dislate y éste trasladó su protesta a Madrid, aunque no nos consta que fuese su gestión la que finalmente evitó el cierre de la revista. Como escribiría el corresponsal madrileño del *Christian Science Monitor*, además de constituir un ataque absurdo a la libertad de expresión, de haberse llevado a cabo se habrían puesto en solfa las solemnes promesas efectuadas por el rey en su reciente discurso ante el Congreso de Estados Unidos¹²³.

121. Lo más sangrante del caso es que fue precisamente la lectura del discurso del rey en Washington lo que le impulsó a regresar a España. Rafael Calvo Serer, *¿Hacia la Tercera República Española? En defensa de la Monarquía democrática*, Barcelona, Plaza & Janés, 1977, p. 163.

122. José María de Areilza, *A lo largo del siglo*, Barcelona, Planeta, 1992, p. 225.

123. José María de Areilza, *Diario de un ministro...*, op. cit., pp. 197-199. «Telcon with Ms. Kay Graham/Secretary Kissinger at 7.50 pm», 15/6/1976, en: <http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000Co3F.pdf> y «Telcon with Ms. Kay Graham/Secretary Kissinger at 8.52 pm», 18/6/1975, en: <http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000CoCE.pdf>. Joe Gandelman, «Spain feuds over press rights», *The Christian Science Monitor*, 22/6/1976.

Capítulo 7

LA ADMINISTRACIÓN FORD Y LA REFORMA SUÁREZ

A raíz del viaje real a Estados Unidos, el Gobierno de Arias Navarro pareció recobrar brevemente algo de la iniciativa perdida. Ello se debió sobre todo a la intervención de Suárez en las Cortes en defensa del proyecto de Ley de Asociación Política, realizada el 9 de junio de 1976, en la que defendió la necesidad de «elevar a categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal». Sin embargo, el éxito gubernamental resultó muy efímero. Aunque el texto fue aprobado por una amplia mayoría, esa misma tarde el Ejecutivo tuvo que aceptar la devolución de su proyecto de reforma del Código Penal, tras acordar que éste debería ilegalizar a las organizaciones que, «sometidas a disciplina internacional, pretendan implantar un régimen totalitario», en obvia alusión a los comunistas. Por si fuera poco, dos días después el Consejo Nacional del Movimiento rechazó el proyecto de Ley de Reforma de las Cortes y demás Leyes Fundamentales. Aunque el dictamen del Consejo no era vinculante, su oposición frontal a los textos gubernamentales dio al traste con la metodología seguida hasta entonces por el Ejecutivo.

A Stabler también le preocupó que la prensa norteamericana dedicase una atención creciente a la supuesta intervención de Estados Unidos en los asuntos internos españoles. Apoyándose en fuentes españolas, el 8 de junio el *Washington Post* informó que la embajada en Madrid estaba advirtiendo a los dirigentes de la oposición moderada que debían reconsiderar su apoyo a la legalización del PCE, atribuyendo a Stabler una total sintonía al respecto con el Gobierno español. El artículo incluso citaba a un político centrista según el cual «el embajador nos recomienda que recordemos que los comunistas son poco democráticos y peligrosos para España; entiendo su postura, pero no creo que él comprenda nuestros problemas». Poco después, el corres-

ponsal de este medio en Madrid, Acoca, publicaría que Kissinger había «advertido reiteradamente» al rey y a sus ministros que la legalización del PCE podría provocar una reacción adversa en el Congreso, además de tener un impacto negativo sobre las inversiones norteamericanas en España. El periodista también atribuía la reciente excarcelación de Calvo Serer y García Trevijano al interés mostrado por varios senadores demócratas tras el viaje de los reyes a Estados Unidos, a pesar de que ambos habían colaborado muy activamente con el PCE en las actividades de la Junta Democrática. En suma, dichos artículos pretendían subrayar la complicidad existente entre el Ejecutivo español y el norteamericano, así como su falta de sintonía con la oposición moderada y la mayoría demócrata del Congreso estadounidense, respectivamente¹.

Un nuevo interlocutor en Madrid

Al parecer, Don Juan Carlos ya tenía decidida la sustitución de Arias Navarro cuando regresó de Estados Unidos, pero fue la intervención de los ministros militares lo que le llevó a forzarla a principios de julio. A finales de junio, el rey había tenido noticia de que el vicepresidente para Asuntos de la Defensa, De Santiago, se proponía enviarle una carta exigiendo el cese de Arias Navarro por su debilidad ante la oposición y su actitud crecientemente acomodaticia hacia los comunistas, lo cual le dejaba tan solo dos opciones: o bien sustituía al presidente de inmediato, antes de recibir la misiva, o cesaba a De Santiago y mantenía en su puesto durante algún tiempo al presidente, para que los sectores más recalcitrantes de las Fuerzas Armadas no pensaran que habían impuesto su criterio. Tras meditarlo bien, Don Juan Carlos optó por la primera respuesta².

1. Jim Hoagland, «US said to warn Spain against reds», *The Washington Post*, 8/6/1976 y Miguel Acoca, «Spanish say Kissinger warns on Communists», *The Washington Post*, 19/6/1976.

2. Testimonio de Adolfo Suárez recogido por el autor en el Seminario sobre la Transición Política Española organizado por la Fundación José Ortega y Gasset en Toledo, 3/5/1984. Don Juan Carlos le comentó a Stabler que el detonante de la intervención del general había sido la inminente reforma del Código Penal, cuyo debate en las Cortes estaba entonces previsto para el 6 de julio. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Post mortems», 30/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180793&dt=2082&dl=1345>.

El embajador informó a Washington de la dimisión de Arias Navarro nada más producirse el 1 de julio de 1976. La noticia fue muy bien recibida en la embajada, ya que Stabler había llegado a temer que la inoperancia del presidente condujese a la monarquía a un callejón sin salida. Dos días después informó que el presidente del Consejo del Reino, Fernández-Miranda, había anunciado a los periodistas que estaba en condiciones de llevar a La Zarzuela lo que el rey le había pedido. Un colaborador de Fraga adelantó al embajador que no esperaba que el nombre de su jefe político figurase en la terna elaborada por el Consejo del Reino y Areilza le confesó que carecía por completo de información privilegiada, por lo que estaba siguiendo el desenlace de la crisis desde su casa. Por su parte, Silva Muñoz, «intentando ocultar sus esperanzas», comunicó a Stabler que en su opinión los candidatos mejor colocados eran Areilza y Suárez, aunque no se privó de informarle de los planes que pondría en marcha si al final resultaba elegido él, que en opinión del embajador «no inspiraban especial confianza»³.

El nombramiento de Suárez como presidente del Gobierno el 3 de julio fue recibido con evidente satisfacción en la embajada norteamericana⁴. Antes de que se produjera, alguien telefoneó a Stabler desde La Zarzuela para adelantarle que Arias Navarro iba a ser sustituido por un político a quien ya conocía y cuyo nombre le agradaría, aunque no se lo desvelara. Como vimos, el embajador había comenzado a tratar a Suárez en el otoño de 1975 y sus primeros informes a Washington fueron mucho más positivos que la mayoría de los retratos aparecidos en la prensa, tanto española como extranjera. A decir de Stabler, el nuevo presidente era joven y listo (*bright*) y aunque había hecho su carrera política en el Movimiento, había demostrado «flexibilidad y pragmatismo» durante su breve etapa como ministro secretario general, cargo que había sabido utilizar para ganarse la confianza del monarca. Los dirigentes de la oposición que le habían tratado tenían buena opinión de él, pero su actitud crecientemente reformista le había granjeado la enemistad de los sectores más duros del régi-

3. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Council of the Realm ends its deliberations», 3/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=178167&dt=2082&dl=1345>.

4. Según Stabler, Ford fue el primer jefe de Estado en felicitar a Suárez tras su nombramiento. *ABC*, 21/8/1976.

men. Las ideas políticas de Suárez habían evolucionado rápidamente desde la muerte de Franco, pero al embajador le pareció especialmente pertinente recordar a sus superiores que en octubre de 1975 ya le había oído decir que serían los propios acontecimientos y no los grandes proyectos abstractos, los que determinarían el rumbo de la transición⁵.

Gracias a sus excelentes contactos en el *establishment* político madrileño, Stabler fue testigo de excepción de la confusión e incertidumbre que se produjo tras el inesperado nombramiento de Suárez. El 5 de julio, Oreja le comunicó que Areilza y Fraga habían dimitido y que ambos tenían la sensación de que el rey les había propinado «una bofetada en la cara» (*slap in the face*) al nombrar a su joven compañero de Consejo de Ministros sin previo aviso ni consulta. Oreja, que en un primer momento atribuyó el cese de Arias Navarro a la presión ejercida por importantes banqueros y empresarios, crecientemente alarmados por el deterioro de la situación económica, temía que Suárez se rodease de tecnócratas del Opus Dei (como López Bravo), lo cual daría al nuevo Gobierno una imagen peligrosamente franquista. En esos momentos el todavía subsecretario no esperaba seguir en el Gobierno y creía incluso que Silva Muñoz —que había compartido la terna del Consejo del Reino con Suárez y López Bravo, superando a ambos en votos— podría ocupar el puesto de ministro de Asuntos Exteriores⁶.

Al día siguiente, Stabler informó a Washington con todo lujo de detalles de las dificultades experimentadas por Suárez a la hora de conformar su Ejecutivo. En contra de lo afirmado por algunos medios de comunicación y de la «bizantina» explicación que le ofreció más ade-

5. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «King names Suárez new Prime Minister», 4/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180548&dt=2082&dl=1345>.

6. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Resignation of Foreign Minister Areilza», 5/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180541&dt=2082&dl=1345>. En la reunión que mantuvo con Alfonso Osorio el 5 de julio por la mañana para confeccionar el nuevo Gobierno, Suárez mencionó a Silva Muñoz como posible ministro de Asuntos Exteriores. Al día siguiente éste ya no figuraba entre los ministrables y había sido sustituido por Díez Alegría como posible inquilino del Palacio de Santa Cruz. Alfonso Osorio, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980, pp. 132-133.

lante el propio Areilza⁷, la crisis no había sido provocada para facilitar el regreso político de los tecnócratas del Opus Dei; por el contrario, fuentes próximas al nuevo presidente habían informado a la embajada de sus esfuerzos por incorporar a representantes de la oposición moderada, como el democristiano Álvarez de Miranda y el socialdemócrata catalán Josep Pallach, que rechazaron la oferta. Al mismo tiempo, Silva Muñoz había desmentido personalmente a Stabler los rumores sobre su inminente incorporación al Gobierno. Al embajador no le parecía especialmente grave que Fraga hubiese rechazado públicamente la posibilidad de colaborar con Suárez, ya que en su opinión su paso por el Ministerio de la Gobernación –que le había enemistado tanto con la izquierda como con la derecha– le había «quemado» políticamente. En cambio, sí le preocupaba la actitud reticente de Areilza, cuya actuación había suscitado ciertas esperanzas fuera de España y que gozaba además de cierta credibilidad con la oposición, aunque en última instancia «nadie es indispensable»⁸. Sea como fuere, no cabe duda que los informes de Stabler fueron leídos con especial atención en Washington. Unos días después, al comentar con Schmidt y Genscher la sustitución de Arias Navarro por Suárez en presencia del presidente Ford, Kissinger se mostró satisfecho de que el rey se hubiese salido finalmente con la suya, aunque le constaba que a éste le había sorprendido la negativa de alguno de sus ex ministros a colaborar con el nuevo Gobierno⁹.

La primera alocución pública de Suárez como presidente del Gobierno –grabada en el salón de su casa y televisada el 6 de julio– causó una excelente impresión al embajador norteamericano. A éste le agradó sobre todo que se hiciese eco del discurso de Don Juan Carlos ante el Congreso estadounidense, al identificar como objetivo prioritario que «los gobiernos del futuro sean el resultado de la libre voluntad de la mayoría de los españoles». Por motivos obvios, también le gustó que Suárez se inspirara en la Declaración de Independencia

7. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Areilza explanation of government crisis», 16/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180084&dt=2082&dl=1345>.

8. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Crisis in naming a cabinet», 6/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180528&dt=2082&dl=1345>.

9. «Memorandum of Conversation with Chancellor Helmut Schmidt», 15/7/1976, en: <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553508.pdf>.

norteamericana (aunque probablemente no lo supiese), al afirmar que pretendía «gobernar con el consentimiento de los gobernados» y el tono del mensaje le hizo recordar las famosas charlas radiofónicas (*fireside chats*) del presidente Franklin D. Roosevelt. A Stabler le llamó poderosamente la atención el estilo innovador del joven presidente, mucho más informal y directo que el de su predecesor, que revelaba además un notable conocimiento del medio, que atribuyó a su paso por la dirección de Televisión Española. A pesar de todo ello, el embajador temió que la intervención de Suárez, que no proporcionó detalles concretos sobre sus planes de futuro, no contribuyese gran cosa a disipar las dudas de quienes pretendían conocer mejor las intenciones del nuevo presidente antes de sumarse al Gobierno¹⁰.

Según el testimonio de Manuel Ortiz, que fue nombrado subsecretario de despacho del presidente del Gobierno poco después, al día siguiente recibió una llamada del embajador, que deseaba trasladar un mensaje muy conciso: «Dígale al señor presidente que estoy a su completa disposición; que si quiere que vaya a visitarle con publicidad iré a donde él me diga, que si quiere que no aparezca, no apareceré por ningún sitio, pero que —en cualquier caso— cuente con mi total apoyo». Suárez agradeció a Stabler su actitud, pero «prefirió no escenificar públicamente el apoyo referido»¹¹.

Gracias a sus excelentes fuentes de información, Stabler tuvo conocimiento de la composición definitiva del nuevo Ejecutivo a primera hora de la mañana del 7 de julio, varias horas antes de que se hiciera pública¹². A título general, al embajador le pareció que el nuevo equipo era razonablemente bueno (*not a bad lot*); tenía «un marcado acento centrista» gracias a la presencia de numerosos miembros del grupo «Tácito» y de la UDE y la ausencia de figuras muy conocidas podía

10. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «New premier's first message to the nation», 6/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=183293&dt=2082&dl=1345> y

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Suárez's remarks: first impressions», 6/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180524&dt=2082&dl=1345>.

11. Manuel Ortiz, *Adolfo Suárez y el bienio prodigioso (1975-1977)*, Barcelona, Planeta, 2006, p. 89.

12. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Cabinet changes», 7/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180502&dt=2082&dl=1345>.

incluso resultar ventajoso para un equipo que pretendía ser un «gestor legítimo para establecer un juego político abierto a todos», según la definición del propio Suárez. Además, la embajada consideraba que los ministros económicos serían bien recibidos por el mundo empresarial y financiero, cuestión a la que se atribuía especial importancia dada la delicada situación por la que atravesaba el país. Stabler hubiese querido ver en el Gobierno a los representantes de la oposición moderada que, por motivos diversos, finalmente prefirieron mantenerse al margen, por lo que le tranquilizó saber por boca de Álvarez de Miranda que él y sus aliados políticos apoyarían a Suárez desde fuera. Por su parte, el PSOE informó a la embajada –a través de su responsable de relaciones internacionales, Yáñez– que estaba dispuesto a otorgarle el beneficio de la duda al nuevo Gobierno y a reunirse con sus representantes si se les convocaba, actitud que cabía atribuir en parte a los discretos contactos que habían mantenido sus emisarios con Don Juan Carlos antes de la crisis. Al embajador sin duda le agradó saber que el PSOE no se opondría a la monarquía «por motivos teológicos», siempre y cuando demostrase ser compatible con una democratización sincera y que los esfuerzos de Pablo Castellano por imponer una línea netamente pro-republicana habían sido derrotados en el seno del partido. Según esta fuente, el PSOE hubiese preferido que Areilza permaneciese en el Gobierno, pero «aunque no tenían mucha confianza en Suárez, estaban dispuestos a darle una oportunidad». A pesar de estos mensajes tranquilizadores, Stabler no ocultó a Washington la sensación de que el nuevo equipo había nacido con un grave déficit de credibilidad, ni su temor a que su eventual fracaso pudiese dañar gravemente al rey, dado el notable protagonismo que había tenido en el nombramiento de su presidente¹³.

Al embajador le agradó especialmente que el nuevo ministro de Asuntos Exteriores fuese Oreja, que había obtenido la bendición

13. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Cabinet soundings», 7/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180499&dt=2082&dl=1345>.

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Suárez cabinet: first impressions», 8/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180493&dt=2082&dl=1345>.

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Christian Democratic leader's evaluation of current situation», 10/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180416&dt=2082&dl=1345>.

de Areilza antes de unirse a Suárez¹⁴. Stabler había tenido ocasión de tratarle asiduamente durante los meses en los que fue subsecretario con Areilza y le había encontrado «franco, amistoso y eficiente». El nuevo ministro era «joven, inteligente, elocuente» y además tenía «credenciales democráticas impecables», ya que había dimitido como subsecretario de Información y Turismo cuando Franco forzó la salida del Gobierno de Cabanillas en octubre de 1974 por su política informativa excesivamente aperturista. En su informe a Washington, el embajador también trajo a colación la participación de Oreja en el grupo «Tácito», así como en la plataforma reformista FEDISA. Según Stabler, Oreja era más pro-americano que su predecesor y mucho más práctico que Cortina, «que se pasaba la vida pontificando sobre principios jurídicos». El embajador suponía que, cuando se ratificase el Tratado de Amistad y Cooperación con Estados Unidos, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores centraría sus esfuerzos en las relaciones con la Comunidad Europea, la superación de los problemas existentes con el Vaticano y la normalización de relaciones bilaterales con otros Estados (como los del Este de Europa, México, e incluso Israel)¹⁵.

Durante algunas semanas, Stabler temió que la crisis gubernamental pudiese retrasar la ratificación del Tratado de Amistad y Cooperación por las Cortes, temor que resultó infundado. En contra de lo inicialmente previsto, es posible que contribuyera a facilitarla la breve visita a Madrid en julio del senador Javits, tradicionalmente contrario a la relación con España. Este destacado republicano liberal neoyorquino había sido muy crítico con Nixon y la guerra de Vietnam y había

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Socialist (PSOE) attitude toward government», 12/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=181010&dt=2082&dl=1345>.

14. Paradójicamente, de haber sido Areilza el nuevo presidente del Gobierno, Oreja habría ocupado el Ministerio de la Presidencia, mientras que la cartera de Asuntos Exteriores hubiese ido a parar al ex ministro de Justicia, Antonio Garrigues y Díaz Cañabate. Entrevista del autor con Marcelino Oreja, Madrid, 22/12/2010.

15. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Cabinet changes», 7/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180502&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «New foreign minister Oreja's outlook», 24/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180838&dt=2082&dl=1345>.

alcanzado cierta notoriedad en 1973 como promotor del famoso *War Powers Act*, que otorgaba al presidente un plazo de tan solo sesenta días para desplegar tropas sin autorización del Congreso, lo cual explica su preocupación por asegurarse de que las relaciones defensivas con España no eludiesen el control del Legislativo. También había sido siempre contrario a la relación de Estados Unidos con Franco, postura que le llevó a negarse a visitar España en vida del dictador. Debidamente alertado por McCloskey, Stabler se esforzó para que pudiese entrevistarse con Don Juan Carlos, Suárez (que le recibió el 9 de julio, a los pocos días de su toma de posesión) y Oreja, los ex ministros Fraga y Areilza, así como con varios representantes de la oposición no comunista¹⁶. En su reunión con Javits y Stabler, Areilza les trasladó que «a Estados Unidos no le conviene una monarquía autoritaria por más que ello parezca a algunos norteamericanos que defiende mejor sus intereses estratégicos». Aunque sus referencias al pasado autoritario en la rueda de prensa que celebró al finalizar su estancia en Madrid provocaron una airada respuesta pública de varios procuradores en Cortes, entre ellos el ex ministro Licinio de la Fuente, para alivio del embajador, Javits afirmó que Estados Unidos implementaría el tratado con España sin condicionarlo al avance del proceso democratizador, contradiciendo así al senador demócrata Kennedy, que había amenazado con bloquear la aprobación de los fondos necesarios si no se cumplían ciertos requisitos previos¹⁷. En dicha rueda de prensa, el senador subrayó reiteradamente la excelente impresión causada por el monarca durante su reciente visita a Washington y reconoció que la aprobación del tratado representaba ante todo un voto de confianza en el rey. Además, a su regreso a Washington, Javits informó al Comité de Relaciones Exteriores que, gracias en buena medida a los esfuerzos de Don Juan Carlos, el proceso democratizador español continuaba a buen ritmo. En sus memorias, Areilza escribiría que, si bien el senador

16. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Visit of Javits», 3/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=178169&dt=2082&dl=1345>.

17. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Codel Javits: contacts in Madrid», 13/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=178199&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Press reaction: criticism of senator Jacob Javits», 14/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=173424&dt=2082&dl=1345>.

había sido «poco partidario nuestro» durante el franquismo, «a partir de la instauración de la monarquía se convirtió en amigo»¹⁸.

Aunque sin mucho entusiasmo, Oreja aprovechó su primera comparencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Consejo Nacional del Movimiento el 22 de julio de 1976 para explicar el contenido del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación¹⁹. Al día siguiente hizo otro tanto ante la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes, en una intervención en la que subrayó la novedad que suponía su tramitación en el Congreso norteamericano con el rango de tratado, el hecho de que no incluyese cláusula secreta alguna, la tranquilidad que proporcionaría la total «desnuclearización» del territorio nacional a partir de 1979 y el establecimiento de un cierto vínculo con la OTAN. Sin embargo, el asunto que centró la atención de la veintena de procuradores presentes fueron las declaraciones aprobadas por el Senado norteamericano el 21 de junio con ocasión de la ratificación del tratado, que ya comentamos, y que muchos de ellos consideraron una intromisión intolerable en los asuntos internos de un Estado soberano, asunto sobre el cual Oreja ya había manifestado cierta preocupación a Stabler en privado²⁰. Curándose en salud, en su intervención el ministro aclaró que la declaración del Senado no condicionaría la implementación del tratado y que la posible negativa de la Cámara norteamericana a financiar las actuaciones previstas supondría una violación del mismo, que permitiría a la parte española darlo por cancelado. «El Gobierno español –afirmó– a nadie tiene que dar cuenta de la reforma política, más que a nuestro propio pueblo.» Tras un largo debate, la Comisión aprobó –con tan solo dos votos en contra y dos abstenciones– una moción según la cual las Cortes estimaban que el único texto vinculante era el firmado el 24 de enero

18. «Study Mission to Geneva, Rome and Madrid. A Report by Senator Jacob K. Javits to the Committee on Government Operations, United States Senate, on his trip to Geneva, Rome and Madrid, July 5-10, 1976» (United States Government Printing Office, Washington DC, 1976), pp. 1 y 25-29. José María de Areilza, *Cuadernos de la Transición*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 22.

19. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Cortes consideration of US-Spanish Treaty», 20/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=178219&dt=2082&dl=1345>.

20. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Foreign Minister's concern over language in US instrument of ratification», 20/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=178214&dt=2082&dl=1345>.

de 1976 y que la posterior «declaración unilateral» del Senado de 21 de junio carecía de valor jurídico alguno a ojos de las instituciones españolas, desenlace que Oreja estimó plenamente satisfactorio²¹. Para la administración norteamericana esta cuestión distaba mucho de ser baladí, ya que planteaba dudas sobre los instrumentos de ratificación que debían intercambiarse ambos gobiernos: si se incluía el texto de la declaración aprobada por el Senado se corría el riesgo de ofender al Gobierno español, cuya libertad de movimiento se había visto disminuida por la intervención de las Cortes, pero su exclusión podía provocar la ira de los senadores. Al final se buscó una fórmula intermedia, que permitió que el intercambio de instrumentos de ratificación el 21 de septiembre de 1976 se produjera sin mayores incidentes²².

Kissinger y Stabler ante el Gobierno Suárez y la oposición

En perspectiva norteamericana, una de las primeras cuestiones que tendría que resolver el nuevo Gobierno sería la postura que debía adoptar en relación con los comunistas, asunto que nunca dejó de preocupar a Kissinger. A principios de julio, al comentar las recientes elecciones italianas con el ministro de Defensa alemán, Leber, el secretario le manifestó que, fuesen o no realmente independientes de Moscú, la entrada de los comunistas italianos en el Gobierno de Roma podría tener consecuencias muy negativas en el resto de la Europa meridional, sobre todo en España²³. Ese mismo día el *Wash-*

21. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Treaty of Friendship and Cooperation: Cortes debate», 26/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=179312&dt=2082&dl=1345>.

22. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «US instrument of ratification of new treaty», 27/7/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=178232&dt=2082&dl=1345>.

23. En las elecciones generales celebradas en Italia el 20 de junio de 1976, el Partido Comunista de Italia (PCI) había obtenido el 34% de los votos, a poca distancia del 38% conseguido por la democracia cristiana, la fuerza más votada. Memorandum of Conversation, «Office Call by FRG Defense Minister Georg Leber», 1/7/1976. Records of the Department of State. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 9. POL 2 FRG. RG 59. NARA. Michael Getler, «Europe summit

ington Post se había hecho eco de la cumbre de partidos comunistas europeos que se estaba desarrollando en Berlín, que no se habían reunido desde 1969, en la que Carrillo cuestionó públicamente el liderazgo de los dirigentes soviéticos, pero Kissinger nada dijo al respecto. Que se sepa, tampoco reaccionó cuando, pocos días después, el dirigente español afirmó que Washington debía comprender que los partidos comunistas de la Europa occidental no deseaban modificar el equilibrio estratégico Este-Oeste; aunque era contrario a todas las bases militares, «tanto las americanas en países capitalistas como las rusas en países comunistas», el PCE no se opondría a la presencia estadounidense en España²⁴.

A pesar de los esfuerzos de Stabler por explicar las prioridades de la administración Ford, la postura norteamericana hacia la situación política española suscitaba interpretaciones para todos los gustos, incluso entre personas supuestamente bien informadas. Durante una visita a Barcelona a finales de julio, el segundo de la embajada, Eaton, se entrevistó con el gobernador civil, Salvador Sánchez-Terán, que quiso conocer de primera mano la actitud norteamericana hacia los comunistas²⁵. Siguiendo al pie de la letra las instrucciones recibidas de Washington, Eaton le explicó que, si bien su Gobierno albergaba serias dudas sobre la sinceridad del PCE y el valor de su posible aportación futura a la democracia, la embajada entendía que la decisión sobre su eventual legalización era un asunto estrictamente interno, que debía resolver el Gobierno español. Aunque dijo aprobar esta postura, el gobernador observó que algunos actores políticos no la habían comprendido, como demostraba el hecho de que el vicepresidente del Gobierno anterior, De Santiago, hubiese invocado la supuesta oposición norteamericana a la legalización del PCE para exigirle a Fraga que se retractara de sus declaraciones a Sulzberger para el *New York Times*, en las que había dado a entender que los comu-

rebuffs soviet leadership role», *The Washington Post*, 1/7/1976. Flora Lewis, «Spanish red likens revolt against Soviet to Luther's», *The New York Times*, 7/7/1976.

24. Michael Getler, «Europe summit rebuffs soviet leadership role», *The Washington Post*, 1/7/1976.

25. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Comments on current political events by Barcelona civil governor Sánchez-Terán», 30/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=178243&dt=2082&dl=1345>.

nistas podrían incorporarse al juego político después de las primeras elecciones. Eaton le replicó que el general siempre sería contrario a la legalización del PCE, se opusiera a ella o no la administración norteamericana y que en todo caso la embajada había reiterado su postura oficial hasta la saciedad. Sánchez Terán también quiso saber si era cierto, como había afirmado recientemente el *Washington Post*, que de cara al futuro, la administración estaba apoyando la creación de un gran partido demócrata cristiano bajo el liderazgo de Osorio, percepción que Eaton negó con vehemencia; aunque parecía lógico suponer que España tendría eventualmente un partido demócrata cristiano fuerte, dada la evolución política italiana, al diplomático norteamericano le parecía más prudente que existiesen dos partidos centristas, uno de centro-izquierda y otro de centro-derecha, respuesta que al parecer agradó al gobernador²⁶. Éste también le preguntó si Washington tenía intención de contrarrestar la influencia de CCOO mediante un apoyo activo a las otras centrales sindicales, a lo que Eaton respondió que la administración seguramente no querría involucrarse activamente y que el AFL-CIO tampoco se había interesado mucho por España hasta la fecha, aunque no descartaba que pudiese cambiar de actitud en el futuro. En aquellos momentos, el único instrumento con el que contaba la administración para influir –muy modestamente– en el panorama sindical español era el programa de visitantes internacionales (*International Visitors Program*, o IVP), que se utilizaba para invitar a sindicalistas ajenos a CCOO a conocer in situ el sistema de relaciones laborales estadounidense²⁷.

De haber tenido acceso al contenido de los telegramas que la embajada norteamericana enviaba al Departamento de Estado sobre el PCE, el gobernador civil de Barcelona habría tenido menos dudas sobre la postura de la administración al respecto. Por ejemplo, el análisis remitido por Stabler sobre la primera reunión pública del comité central del partido desde el final de la guerra civil, celebrada

26. Miguel Acoca, «Christian Democrat uniting Spain party», *The Washington Post*, 22/7/1976.

27. Por ejemplo, en septiembre de 1976, la embajada envió a Estados Unidos a Miguel Cid Cebrián (UGT), que sería senador del PSOE en los años ochenta. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Project for labour leaders», 24/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=225702&dt=2082&dl=1345>.

en Roma a finales de julio, destilaba no poca hostilidad. Según el embajador, el PCE se había esforzado por subrayar sus «supuestas» credenciales democráticas con el propósito de facilitar su legalización, pero era improbable que hubiese convencido a nadie que no lo estuviese ya. A Stabler le pareció especialmente llamativo que fuese «la Pasionaria» quien más insistiese en la independencia del partido respecto de Moscú y lógicamente tomó buena nota de la afirmación de Carrillo, en el sentido de que «lo que ocurra en España será decidido por el pueblo español, no por el intervencionismo de Kissinger», así como de su condena a la presencia de las bases norteamericanas, afirmación que contradecía algunas declaraciones anteriores. En cambio, al embajador le consoló constatar que ningún representante destacado de la oposición no comunista hubiese querido vincularse públicamente al cónclave romano del PCE²⁸.

Paradójicamente, no fueron las declaraciones de Carrillo sobre los intereses norteamericanos en España, sino la publicación de un artículo en el *Washington Post*, lo que finalmente obligó a la administración Ford a pronunciarse oficialmente sobre los comunistas españoles. El artículo en cuestión, aparecido el 30 de julio de 1976, afirmaba que durante la reciente visita del rey a Estados Unidos, Kissinger le había transmitido que, si bien la decisión de legalizar o no al PCE era una decisión española, a Washington no le molestaría que los comunistas fuesen excluidos del juego político hasta después de las primeras elecciones. Según Acoca, el corresponsal madrileño del *Washington Post*, el secretario había animado al monarca a resistir la presión ejercida por algunos gobiernos europeos para que acelerara el ritmo del proceso democratizador, hasta el punto de comentarle que, dado el estado lamentable de la OTAN y lo difíciles que resultarían las negociaciones para ingresar en la Comunidad Europea, no tenía sentido que se afanase por cumplir los requisitos que pudiesen intentar imponerle. El artículo también sostenía que Kissinger se había mostrado partidario de garantizar por todos los medios el triunfo de las fuerzas políticas más moderadas, e insinuaba que ello podría dar lugar a la financiación externa de algunas de ellas, utilizando a Alemania como intermediaria, tal y como había ocurrido en Portu-

28. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PCE Central Committee meets in Rome», 3/8/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=212237&dt=2082&dl=1345>.

gal. A decir de uno de los españoles que le había acompañado a la Casa Blanca –presumiblemente, el ex ministro Areilza– el rey había contestado a Kissinger que, aunque agradecía sus consejos, cabía la posibilidad de que ya no ocupase la secretaría de Estado para cuando se celebrasen los primeros comicios en España²⁹.

El artículo de Acoca provocó la inmediata respuesta del portavoz del Departamento de Estado, Robert Funseth, que negó que se le hubiese dicho al rey «que no era necesario que los españoles se apresurasen a romper con las instituciones franquistas (signifique eso lo que signifique)». También reiteró que la cuestión de la legalización del PCE era «un asunto interno que debe decidir el Gobierno español», no obstante lo cual «a nuestro juicio sería absurdo convertir la legalización de un partido dedicado a principios autoritarios en la prueba de fuego (*litmus test*) que determine si está teniendo lugar o no un proceso democratizador». Por último, Funseth aprovechó para desmentir la afirmación de Acoca según la cual la administración Ford estaba financiando a la Unión del Pueblo Español (UDPE), la asociación política encabezada por Suárez hasta su nombramiento como secretario general del Movimiento, aunque reconoció que nunca había ocultado su apoyo al fortalecimiento de las fuerzas moderadas en liza³⁰.

El desmentido del Departamento de Estado no tuvo mucho eco en la prensa española, por lo que Stabler no dudó en mostrarle el texto a Suárez cuando se reunieron a solas el 6 de agosto de 1976³¹. Nada más iniciarse su primer encuentro con el nuevo presidente, que luego calificaría de «muy cordial», el embajador tuvo la sensación de encontrarse ante alguien que controlaba plenamente la situación. Suárez reconoció que se enfrentaba a numerosos y complejos problemas, pero quiso que supiera que estaba dispuesto a hacer todo lo que hi-

29. Miguel Acoca, «US offers to support Spain ban», *The Washington Post*, 30/7/1976.

30. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Washington Post July 30 Acoca story on Secretary's discussion with King», 30/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=159017&dt=2082&dl=1345>. La afirmación de Acoca sobre la UDPE parecía contradecir un artículo anterior suyo, según el cual Washington estaba apoyando a la democracia cristiana encabezada por Osorio.

31. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with the Prime Minister», 6/8/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=210194&dt=2082&dl=1345>.

ciese falta para lograr «una transición pacífica a una democracia representativa». El presidente sabía que su nombramiento no había sido especialmente bien recibido, ni dentro ni fuera del país, debido en parte a la reacción de algunos de quienes aspiraban a ocupar su puesto o a incorporarse al Gobierno. A pesar de ello, estaba seguro de poder transmitir la sensación de que España contaba con el liderazgo político del que había carecido durante la etapa anterior, motivo por el cual había ordenado a sus ministros que se abstuvieran de hacer declaraciones a los medios. En aquellos momentos, a Suárez parecía preocuparle especialmente la delicada situación económica, pero sabía que solo un Gobierno surgido de las urnas tendría la legitimidad necesaria para tomar las difíciles decisiones que serían necesarias para superar la crisis, tarea para la que esperaba poder contar con el apoyo de Estados Unidos. En lo referido a sus proyectos políticos, el presidente no contaba todavía con el texto de lo que luego sería la Ley para la Reforma, ni había decidido aún cuando se celebraría el referéndum; sí tenía claro, en cambio, que la reforma debía hacerse de acuerdo con las leyes fundamentales vigentes. Suárez también le explicó que no quería una reforma impuesta, motivo por el cual se había reunido ya con varios representantes de la oposición moderada, como los socialistas Luis Gómez Llorente y Raúl Morodo, con resultados que valoraba positivamente, aunque no había dejado de llamarle poderosamente la atención el contraste entre lo que decían en privado y lo que defendían en público. El presidente creía que sería posible llegar a un acuerdo con los dirigentes de la oposición, aunque tampoco se hacía muchas ilusiones sobre la verdadera representatividad de algunos de ellos. Stabler también concluyó que Suárez pretendía excluir del juego político a los comunistas y éste se abstuvo de comentarle que un emisario amigo —el periodista y empresario José Mario Armero— tenía previsto viajar a Cannes pocos días más tarde para sondear a Carrillo. Animado por el encuentro, unos días después el embajador reiteró públicamente la posición oficial del Departamento de Estado al afirmar que «la legalización o no del Partido Comunista español es una decisión que tienen que tomar el Gobierno y el pueblo español», añadiendo a continuación que se le antojaba contradictorio «que se diga que se tiene que hacer de la participación de los comunistas una prueba de validez de la democratización de un país».

Al cabo de poco tiempo, Stabler recibió en la embajada al secreta-

rio general del PSOE, que se había reunido en secreto con Suárez durante casi tres horas la noche anterior³². González estaba evidentemente satisfecho del encuentro, que calificó de «cordial y franco» y no albergaba dudas sobre la determinación del presidente de liderar un proceso que desembocase en unas elecciones libres. Suárez le había prometido unas Cortes bicamerales, en las que ambas cámaras serían elegidas por sufragio universal (a diferencia del proyecto impulsado por el Gobierno anterior), aunque también se mostró partidario de perpetuar el Consejo del Reino, pero con una composición totalmente distinta, que reflejase la de las nuevas cámaras, algo que el dirigente socialista estimó «anacrónico». En cambio, éste comprendía que el Gobierno no pudiera referirse a las futuras Cortes democráticas como «constituyentes», aunque no dudaba que ésa sería su verdadera naturaleza. González también se mostró partidario de nombrar a diez o doce representantes de la oposición que pudiesen negociar con el Gobierno, con exclusión de los grupos de extrema izquierda y de los «oportunistas» que no representaban a nadie —como García Trevijano— y que estaban dificultando la actuación de la «Platajunta». En su conversación con Suárez, el socialista no había ocultado la irritación que le producía el hecho de que el PSOE y otros grupos tuviesen que hablar en nombre del PCE en vista de que sus dirigentes no podían aparecer públicamente, problema que solo se resolvería con su legalización. A su entender, el Gobierno debía permitir el regreso a España de Carrillo y de «la Pasionaria» cuanto antes, sobre todo porque contribuiría a la «desmitificación» del comunismo, pero el presidente adujo que no podía garantizar su seguridad, ya que no se fiaba por completo de los cuerpos policiales. González no compartía la idea comunista de que la transición debía ser supervisada por un Gobierno provisional de «reconciliación nacional», con presencia del PCE, ni tampoco la propuesta de Tierno Galván de un Gobierno de «concentración nacional» (sin participación de los comunistas), y estaba dispuesto a aceptar a cualquier Ejecutivo —incluido el de Suárez— que se mostrase capaz de llevar al país a unas elecciones libres, ya que lo importante eran los fines, no los medios. Además, aunque no lo afirmase explícitamente, González parecía

32. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE's Felipe González on current situation», 11/8/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=214910&dt=2082&dl=1345>.

reconocer que un Gobierno formado por personas vinculadas al régimen anterior tendría más éxito a la hora de enfrentarse a los elementos más recalcitrantes –el «búnker» civil y militar– que seguramente intentarían entorpecer el proceso. En cambio, un Ejecutivo de este tipo suscitaría un mayor rechazo por parte de la izquierda, pero González dudaba mucho que se produjese el «otoño caliente» que algunos vaticinaban, quizás interesadamente, porque la mayoría de los trabajadores deseaban ante todo no perder sus puestos de trabajo como resultado de la crisis económica. Por último, al comentar la situación de su propio partido, el secretario general explicó a Stabler que el PSOE ya se comportaba como si fuese legal, lo cual paradójicamente se había traducido en un aumento de militantes socialistas detenidos, hecho que atribuyó con humor a que en los pueblos peor comunicados de España la Guardia Civil «todavía no había recibido el telegrama informando de la muerte de Franco». El embajador concluyó que el PSOE aceptaría participar en unas futuras elecciones convocadas por el Gobierno Suárez si se cumplían unas condiciones mínimas y a título general le tranquilizó la actitud globalmente «pragmática» y «realista» de su interlocutor.

Gracias a su acceso privilegiado a Osorio, el 1 de septiembre Stabler pudo conocer de primera mano, y con más de una semana de antelación, las líneas maestras del proyecto gubernamental³³. Tras largas deliberaciones estivales, Suárez había decidido retirar los proyectos de su antecesor, que como vimos habían encallado en el Consejo Nacional del Movimiento y sustituirlos con un texto mucho más breve y sencillo (la futura Ley para la Reforma Política), que tras ser aprobado en referéndum, permitiría la elección de unas Cortes democráticas que, se llamasen o no así, tendrían carácter constituyente. Unos días después, y en un claro gesto de deferencia hacia los norteamericanos, Oreja pidió a uno de sus colaboradores, el diplomático Javier Rupérez, que informase a la embajada de la declaración gubernamental que Suárez tenía previsto efectuar tras la aprobación de la Ley para la Reforma Política en el Consejo de Ministros del 10 de septiembre. Aunque reconoció que no podía saberse con certeza, Rupérez se mostró convencido de que la ley sería razonable-

33. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Government's program for democratic reform», 1/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239049&dt=2082&dl=1345>.

mente bien recibida por la oposición, ya que se habían tenido en cuenta algunas de sus exigencias, como la eliminación de los «40 de Ayete» del Senado; el carácter «territorial» de la Cámara Alta; la elección del Congreso mediante un sistema electoral proporcional; y el reconocimiento implícito de que las primeras Cortes democráticamente elegidas serían constituyentes. En su opinión, si las Cortes franquistas rechazaban este texto, el rey las disolvería de inmediato, posibilidad que colgaría como una espada de Damocles sobre las cabezas de los procuradores a la hora de emitir su voto. Unos días después, Oreja confirmó personalmente a Stabler que Suárez ya tenía previsto este escenario si el proceso se torcía inesperadamente³⁴.

La alocución televisada de Suárez el 10 de septiembre anunciando la Ley para la Reforma fue acogida con satisfacción por la embajada, si bien en esta ocasión Eaton observó que «estaba un poco nervioso al principio». El presidente adoptó la postura de un estadista imparcial que actuaba en nombre del rey y cuyo objetivo principal era garantizar la transición pacífica «de un sistema de delegación legítima de autoridad a otro de participación plena y responsable». Suárez reconoció que podía haber sucumbido a la tentación de redactar su propia Constitución, pero había preferido invitar a la nación a expresar sus opiniones a través de las futuras Cortes democráticas. También podía haber llegado a un acuerdo con la oposición, pero eso habría sido poco democrático, ya que el derecho a hablar en nombre de otros solo podía adquirirse en las urnas. En suma, la democracia debía ser «obra de todos los ciudadanos y nunca obsequio, concesión o imposición, cualquiera que sea el origen de ésta». El presidente subrayó asimismo que la reforma prevista «arranca de la legalidad fundamental vigente, llevándose a cabo a través de los procedimientos previstos», insistiendo a continuación que «no puede existir ni existirá un vacío constitucional, ni mucho menos un vacío de legalidad». Como no podía ser menos, a Stabler le agradó especialmente que, en un esfuerzo por infundir confianza y tranquilidad, Suárez cerrase su

34. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Suárez's reform program», 10/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=249534&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Foreign Minister's comments on domestic internal situation», 22/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239098&dt=2082&dl=1345>.

intervención con una expresión tomada del discurso inaugural de Roosevelt en 1933, al afirmar que «no hay que tener miedo a nada; el único miedo racional que nos debe asaltar es el miedo al miedo mismo»³⁵.

Por motivos evidentes, a partir del verano de 1976 Ford y Kissinger centraron cada vez más su atención en las inminentes elecciones presidenciales del 2 de noviembre de 1976, en las que finalmente se impondría el demócrata Jimmy Carter. Sin embargo, ello no significa que se desentendieran de la situación española. A mediados de septiembre, al repasar la situación internacional con Kissinger y Scowcroft, el presidente Ford comentó satisfecho que «lo de España tiene buen aspecto», opinión que también compartían sus interlocutores³⁶. En aquellos momentos, además de la posible participación de los comunistas, el asunto que más interesaba a la administración norteamericana era la evolución del PSOE. Por ello, cuando en septiembre Oreja comentó con Stabler la intención del Gobierno de prohibir el congreso de los socialistas si no solicitaban antes su legalización, éste le informó que sus interlocutores socialistas le aseguraban que la ejecutiva del partido no podía adoptar ninguna decisión al respecto sin someterla antes al congreso, por lo que sin duda sería contraproducente prohibirlo, máxime cuando el Gobierno anterior había permitido a UGT celebrar el suyo en abril. Además, los principales partidos socialistas europeos tenían previsto asistir y Stabler temía que su cancelación provocase un gran escándalo internacional, que dañaría irremisiblemente la imagen del Gobierno³⁷. A los pocos días, en una nueva reunión del «Grupo Cuatripartito de la OTAN», Kissinger se mostró partidario de ayudar al Gobierno español a incorporar a los socialistas al proceso democratizador, a lo que Genscher respondió que confiaba que la presencia de Brandt en el

35. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Suárez's reform program», 11/9/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=246854&dt=2082&dl=1345>. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009.

36. «Memorandum of Conversation, Ford, Kissinger & Scowcroft», 11/9/1976, en:

<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553537.pdf>.

37. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Foreign Minister's comments on domestic internal situation», 22/9/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239098&dt=2082&dl=1345>.

primer congreso del PSOE, entonces previsto para principios de noviembre, contribuyese a ello³⁸. Unas semanas después, el secretario de Estado aprovechó una visita a La Haya para preguntarle al primer ministro holandés, el socialista Den Uyl, si compartía la buena opinión de Brandt sobre el secretario general del PSOE, a lo que su anfitrión respondió afirmativamente, porque «hablando con él se diría que es un hombre esencialmente moderado». Con la malicia que en ocasiones le caracterizaba, y en evidente alusión al espía Günther Guillaume, que le había arruinado su carrera política, el secretario replicó divertido que el hecho de que Brandt tuviese buena opinión de González no garantizaba nada, dada su evidente incapacidad para juzgar siquiera a sus propios colaboradores³⁹.

Como reconocería Enrique Múgica ante sus interlocutores en la embajada norteamericana a principios de octubre, el proyecto de reforma del Gobierno Suárez le había permitido capturar la iniciativa política, dejando a la oposición en una situación delicada⁴⁰. Además, la Platajunta atravesaba una grave crisis, como resultado de la decisión del PSOE de retirarse de sus deliberaciones hasta que se expulsara a García Trevijano, que había adquirido un inusitado protagonismo como representante oficioso de los grupos de extrema izquierda. El dirigente socialista también reconoció la habilidad de su principal interlocutor con el Gobierno, José Manuel Otero Novas, con quien se había reunido la noche anterior y que había hecho todo lo posible por convencerle de la necesidad de solicitar su legalización antes de celebrar su congreso, lo cual ayudaría al Ejecutivo a convencer a las Cortes franquistas de que la vía reformista ya estaba dando sus primeros frutos. El PSOE no estaba dispuesto a pasar por el aro de la legalización si no se modificaba antes la legislación pertinente, pero Múgica vino a reconocer que, aunque siguiese exigiendo públicamente una «ruptura» con el pasado franquista, no por ello deja-

38. Memorandum of Conversation, «Meeting of the Quadripartite Group», 28/9/1976. RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 6. RG 59. NARA.

39. «Memorandum of Conversation Meeting with Dutch Prime Minister Johannes den Uyl and Max van der Stoel», 11/10/1976. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 17. RG 59. NARA.

40. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE's Múgica assesses current scene», 4/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=280716&dt=2082&dl=1345>.

ría de prepararse para participar en las primeras elecciones democráticas⁴¹.

Aunque de forma mucho menos explícita y sistemática que algunos actores políticos europeos, en el otoño de 1976 la administración Ford dio ciertas muestras de apoyo a los dirigentes del PSOE. Así lo sugiere, por ejemplo, el hecho de que Yáñez se convirtiese en el primer miembro de la comisión ejecutiva de su partido en beneficiarse del programa norteamericano de visitantes extranjeros, lo cual le permitió visitar Washington y comparecer ante el *Council on Foreign Relations* de Nueva York a finales de septiembre⁴². También resulta reveladora la preocupación de la embajada ante la decisión del Gobierno de no permitir la celebración del congreso del PSOE por temor a provocar a los procuradores que tendrían que aprobar la Ley para la Reforma a mediados de noviembre. Para tranquilidad de Stabler, Osorio se apresuró a explicarle que, a cambio de aceptar la decisión gubernamental, los socialistas serían autorizados a reunirse en diciembre sin exigirles que se legalizasen previamente⁴³.

Esta actitud crecientemente benévola de la embajada hacia el PSOE contrasta vivamente con su actitud hacia los comunistas y sus aliados políticos más allegados. Dicha animadversión se puso de manifiesto en los telegramas intercambiados con ocasión de un viaje de Camacho a Moscú a principios de septiembre, en el transcurso del cual el dirigente sindical efectuó unas llamativas declaraciones alabando a la Unión Soviética como «bastión de la paz y el progreso». Sin embargo, para Eaton no pasó desapercibido el hecho de que di-

41. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE's Múgica assesses current scene», 4/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=280716&dt=2082&dl=1345>.

42. Yáñez, que se entrevistó con Bruce Laingen en el Departamento de Estado, viajó a Estados Unidos en compañía de Carlos Zayas. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Daily Activity Reports, Monday 20 September 1976», 21/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=237073&dt=2082&dl=1345>.

43. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Government-PSOE compromise on PSOE Congress», 19/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=280440&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Govt. Rejects PSOE Congress as planned; PSOE accepts postponement», 20/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=273035&dt=2082&dl=1345>.

chas declaraciones –que fueron duramente criticadas por algunos medios españoles– parecían dar la razón a quienes sostenían que la legalización del PCE podía ser la mejor manera de contribuir a su desmitificación⁴⁴. También resulta llamativa la indignación de Stabler por el hecho de que tanto el *Council on Foreign Relations* como la *Smithsonian Institution* invitaran a sus sedes a Vidal Beneyto, Calvo Serer y Tamames, atribuible quizás a que la pertenencia de este último al comité central del PCE se había anunciado públicamente en Roma unas semanas antes. El Departamento de Estado incluso estudió la posibilidad de rescindir el visado del conocido economista, que databa de 1971, pero al final prefirió hacer la vista gorda, ya que su expulsión de Estados Unidos no habría hecho sino darle la publicidad que anhelaba. Tamames aprovechó su estancia en Washington, durante la cual pudo reunirse con congresistas de ambos partidos, para afirmar que el Gobierno Suárez «solo puede llevar al país al caos social y al desastre económico»⁴⁵.

A pesar de esta hostilidad manifiesta, Kissinger también era capaz de mostrarse comprensivo hacia los comunistas, al menos en presencia de sus pares europeos. En la reunión del «Grupo Cuatripartito de la OTAN» antes citada, al suscitarse esta cuestión Genscher comentó que, si bien Oreja era partidario de la legalización del PCE, por entender que era más peligroso si permanecía en la clandestinidad, su Gobierno temía la reacción de los sectores más conservadores del régimen, aunque no descartaba que al final pudiese participar en las primeras elecciones. El secretario de Estado, por su parte, afirmó que era un asunto que solo competía a los españoles y negó que Washington estuviese presionando a Suárez para que no legalizara a los comunistas, aunque reconoció que tampoco le estaba animando en sentido contrario. Kissinger aprovechó una pausa en la conversación para preguntarle a su segundo, Sonnenfeldt, si tenían bien «amarrado» a Sta-

44. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Media reaction to Camacho's Moscow remarks», 8/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=249557&dt=2082&dl=1345>.

45. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Ramón Tamames», 28/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239130&dt=2082&dl=1345>. Juan González Yuste, «Washington: miembros de la oposición exponen su programa», *El País*, 1/10/1976.

bler, recibiendo una respuesta afirmativa, lo cual parece sugerir que el embajador era más proclive a la legalización que sus superiores. A su modo de ver, «la cuestión práctica es si son más peligrosos dentro que fuera» y en todo caso no comprendía por qué existía la obligación moral de «permitirles participar en un proceso que pretenden destruir». Sin embargo, cuando el representante británico objetó que «algunos en España que son de izquierdas pero no comunistas ven su legalización como la piedra de toque del proceso democratizador», Kissinger no dudó en afirmar que, «si es así, deberían hacerlo», aunque añadiese a continuación que «para mí es una decisión táctica que no puedo juzgar» y que en todo caso «no es una decisión americana». A Sonnenfeldt, en cambio, esta reflexión le produjo cierta inquietud, ya que si Washington daba a entender que no se oponía a la legalización de los comunistas españoles, sus correligionarios del PCI podrían pensar que se había levantado el veto norteamericano a su participación en el Gobierno italiano⁴⁶. A principios de octubre, cuando Oreja le explicó los planes del Gobierno en Nueva York, Kissinger le dijo que «esperaba que no reconociéramos al Partido Comunista, del que no se puede uno fiar», y como tantas veces había hecho con Areilza, le aconsejó que no se precipitaran a la hora de hacer cambios⁴⁷.

Durante estos meses, la embajada también manifestó una preocupación creciente ante la inexistencia de una amplia formación centrada en la que pudiese apoyarse el Gobierno de cara a las primeras elecciones⁴⁸. La UDE, asociación política a la que pertenecían muchos de los ministros recién nombrados, había entrado en crisis al quedarse fuera del Ejecutivo su jefe de filas, Silva Muñoz, que nunca perdonaría a Osorio su marginación. A pesar de que había rechazado la cartera de Educación que le ofreció Osorio, la relación del Gobier-

46. Memorandum of Conversation, «Meeting of the Quadripartite Group», 28/9/1976. RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 6. RG 59. NARA.

47. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relato de una vida*. Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, pp. 94-95.

48. Una de las pocas cosas que podía hacer era invitar a los dirigentes de estos grupos a visitar Estados Unidos para reunirse con personalidades destacadas de la vida norteamericana. Durante la segunda mitad de 1976 se beneficiaron del IVP de la embajada los demócrata cristianos Álvarez de Miranda, Antonio Vázquez, Carlos de Eizaguirre y Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Fiscal Year '77 IVP», 7/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=219644&dt=2082&dl=1345>.

no era algo más fluida con Álvarez Miranda, que había roto con Ruiz Giménez tras su decisión de unirse a la Platajunta. Al mismo tiempo, los grupos democristianos pertenecientes a la oposición democrática, encabezados por éste y por la familia Gil Robles, se negaban a colaborar con la UDE debido a los vínculos de muchos de sus dirigentes con el régimen de Franco, lo cual dificultaba también su aproximación al Gobierno⁴⁹. Tampoco se mostraba muy acomodaticio el recién creado Partido Popular (PP), uno de cuyos principales promotores, Cabanillas, parecía haber optado por boicotear al Gobierno tras ser excluido del mismo. Por su parte, lejos de contribuir a la unidad de estos grupos centristas, Areilza se había embarcado en una campaña personal que tenía como propósito convencer a los dirigentes de la oposición –incluido Carrillo, con quien se entrevistó en París en agosto– que solo él podría encabezar el Gobierno que necesariamente tendría que hacerse con las riendas del país tras el inevitable descalabro de Suárez, que a su entender era solo cuestión de tiempo. A Stabler le confesó incluso que, dada su edad, solo le quedaban cuatro o cinco años de vida política, por lo que prefería ser útil al Estado liderando un Gobierno, que no embarcándose en la ardua tarea de fundar un partido político⁵⁰. Ya entonces, algunos miembros del Gobierno, como Osorio y Oreja, tenían claro que Suárez debía ocupar el espacio centrista que Fraga había dejado libre al intentar aglutinar a los supuestos representantes del «franquismo sociológico» y del que Ruiz Giménez y Gil Robles también se habían alejado debido a su relación con la izquierda antifranquista. Sin embargo, para el ministro de Asuntos Exteriores, el hecho de estar en el Gobierno complicaba notablemente esta tarea, ya que tenían otras prioridades más perentorias. Stabler, en cambio, intentó hacerle ver que sería un error posponerla hasta la convocatoria de elecciones, ya que corrían el riesgo de conceder a sus rivales una ventaja difícil de recuperar⁵¹.

49. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Opposition Christian Democrats express concerns», 2/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=245481&dt=2082&dl=1345>.

50. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Former Foreign Minister Areilza's political activities», 1/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=245194&dt=2082&dl=1345>.

51. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Foreign Minister's comments on domestic internal situation», 22/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239098&dt=2082&dl=1345>.

A pesar de su evidente deseo de que las fuerzas políticas no izquierdistas se fuesen organizando para participar eficazmente en las primeras elecciones democráticas, Stabler reaccionó con cierta aprensión a la creación de Alianza Popular (AP). En una larga conversación mantenida a finales de octubre, Fraga hizo lo posible por convencerle de que su partido no suponía una amenaza para el proyecto reformista del Gobierno y que, si acaso, las objeciones que podrían plantear al mismo en el Consejo Nacional del Movimiento y en las Cortes personalidades como Fernández de la Mora serían mucho más moderadas precisamente por el hecho de haberse sumado a su proyecto. Aunque dijo ser consciente del peligro de que su partido se escorara excesivamente hacia la derecha, el ex ministro, que confiaba obtener el 40% de los votos en las primeras elecciones, también argumentó que la existencia de una fuerza política como la suya serviría para tranquilizar a los sectores militares que se mostraban aprensivos hacia el cambio. A juzgar por esta conversación, Fraga temía que la embajada norteamericana apoyase a los grupos centristas próximos al Ejecutivo —que acabarían por constituir la Unión de Centro Democrático (UCD) unos meses después— por lo que agradeció que Stabler le reiterara que Washington apoyaba «un proceso pacífico de desarrollo político que conduzca a una monarquía constitucional democrática», sin favorecer a ninguna opción concreta. A pesar de ello, el embajador informaría al Departamento de Estado que en su opinión Alianza Popular era «un arma de doble filo»: aunque podía contribuir eficazmente a una muy necesaria racionalización del mapa político español, aglutinando a todos los conservadores que estuviesen dispuestos a aceptar las reglas del juego democrático, también cabía la posibilidad de que Fraga, cegado por el despecho y su mala relación con el rey, sucumbiese a la tentación de entorpecer la aprobación de la Ley para la Reforma Política⁵².

Stabler también dedicó cierta atención a la evolución de las principales centrales sindicales, que se mostraron crecientemente activas durante estos meses. En este ámbito, su objetivo principal no fue otro que el fortalecimiento de las organizaciones no comunistas, para lo cual buscó la complicidad del AFL-CIO, con la esperanza de que se

52. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «A conversation with Manuel Fraga», 21/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=270159&dt=2082&dl=1345>.

relacionase más activamente con UGT, Unión Sindical Obrera (USO) y Solidaridad de los Trabajadores Vascos (ELA-STV). En agosto de 1976 visitaron España dos respetados sindicalistas norteamericanos de larga trayectoria internacional, Victor G. Reuther y Ben Stephansky, que tras reunirse con varios dirigentes de UGT y USO en Madrid y Barcelona, entre ellos Nicolás Redondo, informaron a Stabler de la relativa precariedad económica y organizativa de ambas organizaciones, atribuible en buena medida a su rapidísimo crecimiento reciente. Aunque reconociese que UGT recibía alguna financiación de los sindicatos europeos del norte de Europa, Redondo, que les impresionó muy favorablemente, hizo hincapié en el apoyo muy superior que recibía CCOO de los sindicatos de Francia, Italia y Europa del Este a través de la Federación Sindical Mundial (FSM) y lamentó que los sindicatos norteamericanos no se hubiesen implicado más activamente en España⁵³. A principios de octubre, fue Múgica quien aprovechó una reunión con diplomáticos estadounidenses para solicitar a la embajada más ayuda para la UGT por parte de los sindicatos norteamericanos y muy especialmente de los *United Auto Workers* (UAW), cuyo presidente, Leonard Woodcock (que pronto se convertiría en el primer embajador estadounidense en China) había visitado recientemente España⁵⁴. Poco después, el vicepresidente del AFL-CIO, Albert Shanker, que era también presidente del *American Federation of Teachers* (AFT), aprovechó su presencia en Madrid con ocasión de una reunión internacional para entrevistarse con Redondo y varios dirigentes de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE) y para explorar posibles vías de ayuda a sus homólogos españoles (curiosamente, en la base aérea de Torrejón, que contaba con su propia escuela, existía una pequeña pero muy activa oficina del AFT que estaba en estrecho contacto con la FETE)⁵⁵. A pesar de estos y otros esfuerzos, en noviembre el secretario general de

53. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Victor Reuther and former ambassador Stephansky meet with Spanish labour leaders», 23/7/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=215144&dt=2082&dl=1345>.

54. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE's Múgica assesses current scene», 4/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=280716&dt=2082&dl=1345>.

55. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «IFFTU executive committee meets in Madrid», 9/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=273000&dt=2082&dl=1345>.

UGT afirmó ante Stabler –y en presencia del dirigente sindical norteamericano Ben Sharman– que estaba desencantado con el AFL-CIO, por el escaso interés que había mostrado por los sindicatos españoles⁵⁶. A pesar de ello, poco después visitó Madrid el responsable internacional del AFL-CIO, Mike Boggs, a quien el ugetista Manuel Simón explicó que su sindicato recibía anualmente 6 millones de pesetas de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y que habían calculado que precisarían unos 120 millones para sostener su organización en 1977, aunque dudaba que sus afiliados pudiesen aportar más de una tercera parte de esa cifra. En aquellos momentos, UGT contaba con tan solo 23 liberados en toda España, frente a los 1.250 que Simón atribuía a CCOO. Stabler hubiese deseado hacer más al respecto, pero no tardó mucho en resignarse a que fuese la Federación Alemana de Sindicatos (DGB) y no el AFL-CIO, quien acudiese en ayuda del sindicato español⁵⁷.

Sorprendentemente, en sus esfuerzos por limitar la influencia de CCOO y favorecer a sus posibles rivales, la embajada norteamericana incluso llegó a cultivar a la Confederación Nacional del Trabajo (CNT). No obstante su ideario anarcosindicalista, para Stabler la CNT era ante todo rabiosamente anticomunista, como había demostrado su negativa a unirse a CCOO en la creación de la Coordinadora de Organizaciones Sindicales (COS) en septiembre de 1976, y además había dado la espalda al uso de la violencia. De ahí que el embajador solicitara formalmente que se retirase a la CNT de la lista de organizaciones subversivas del Departamento de Estado, como paso previo a la inclusión de algún representante suyo en el programa de visitantes extranjeros de la embajada⁵⁸.

56. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Comments of UGT seggen Redondo to US trade unionist», 16/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=306902&dt=2082&dl=1345>.

57. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Foreign assistance to Spanish trade unions», 8/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=308629&dt=2082&dl=1345>. Telegrama de Madrid a la embajada de EE.UU. ante la Comunidad Europea, «Items on ICFTU's agenda: Spain», 4/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=305760&dt=2082&dl=1345>.

58. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Project for labor leaders», 20/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239085&dt=2082&dl=1345> y

Aunque la documentación disponible al respecto es relativamente escasa, la embajada norteamericana en Madrid –y su consulado en Bilbao– también parecen haber desarrollado una relación especialmente estrecha con ELA-STV, que celebró su tercer congreso en Eibar en octubre de 1976 (el segundo había tenido lugar en Vitoria en 1933). A dicho congreso asistieron en representación de la AFL-CIO el ya mencionado Boggs y Glenn Watts, cuya presencia fue sorprendentemente bien recibida por los asistentes. De dicha documentación se desprende que los norteamericanos valoraban especialmente su acendrado anticomunismo, sin importarles en exceso su ideario inequívocamente nacionalista⁵⁹.

Además de entrevistarse con los representantes de las principales fuerzas sindicales y políticas españolas (salvo el PCE), el embajador también siguió de cerca la evolución de la Iglesia a través de José María Martín Patino, el hombre de confianza del cardenal Tarancón. A principios de octubre, el vicario general de la diócesis de Madrid le informó que, tras reunirse con Suárez durante varias horas, los cinco cardenales españoles, incluido el arzobispo de Barcelona, Narcís Jubany, que solía mostrarse más escéptico, habían quedado convencidos de la viabilidad del proyecto gubernamental. El prelado no compartía por completo este optimismo y le preocupaba sobre todo la capacidad de los extremistas de uno y otro signo para desestabilizar la situación, por lo que no descartaba la posibilidad de graves enfrentamientos futuros, que incluso podrían llegar a provocar una intervención militar. Sin ir más lejos, el día antes de su conversación con el embajador, el gobernador civil de Madrid le había asegurado que, aunque la policía conocía la identidad del grupo de extrema derecha que había asesinado a un estudiante en una manifestación celebrada en la capital, no estaba seguro de que ésta haría todo lo posible por detener a los culpables. Por su parte, Stabler reiteró el apoyo de Estados Unidos al rey y a «un proceso de evolución estable que condujera a un sistema democrático compatible con los del resto de Europa occidental» y se mostró partidario de que los grupos centristas de

«Removal of CNT trade union from Appendix A, Vol. 9 - Visas», 29/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=249618&dt=2082&dl=1345>.

59. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Basque STV holds successful congress», 4/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=308728&dt=2082&dl=1345>.

orientación demócrata cristiana lograran agruparse de cara a las elecciones, deseo que Martín Patino dijo compartir⁶⁰.

Por motivos obvios, Stabler estuvo igualmente atento a la evolución política de las Fuerzas Armadas. A finales de septiembre, el teniente general De Santiago, a quien apenas había tratado, fue cesado como vicepresidente primero del Gobierno tras enfrentarse con Suárez con ocasión de la apertura de contactos con los dirigentes de los sindicatos ilegales y sustituido por el teniente general Gutiérrez Mellado. Curiosamente, al comentar este nombramiento con Stabler, el vicepresidente segundo, Osorio, lo describió como «un regalo» a Estados Unidos, en referencia a la estrecha relación existente entre Gutiérrez Mellado y sus homólogos norteamericanos, fraguada a lo largo de muchos años de negociaciones bilaterales. Osorio también sostuvo que su marcha no era atribuible a un único episodio, sino que era la culminación del deseo de Suárez de poder contar con el concurso de un militar de las características del recién nombrado en el Gobierno. Esta opinión también era compartida por el capitán general de Madrid, teniente general José Vega Rodríguez, que le confesó a Stabler que nunca había comprendido que De Santiago hubiese querido permanecer en el Ejecutivo tras la marcha de Arias Navarro. Por su parte, el jefe del Alto Estado Mayor del Ejército, teniente general Carlos Fernández Vallespín, informó al embajador que en la reunión celebrada el 8 de septiembre, en la que Suárez había explicado la inminente reforma política a una treintena de altos mandos militares, De Santiago no había manifestado ninguna oposición al respecto, a pesar de sentirse «muy incómodo» con la evolución prevista. Para Fernández Vallespín, que se atribuyó el mérito de haber nombrado a Gutiérrez Mellado jefe de la delegación militar española en las negociaciones con Estados Unidos, éste era ante todo un profesional de la milicia preocupado por garantizar la unidad y disciplina de las Fuerzas Armadas y contrario a que se involucrasen en actividades políticas, por lo que le resultaba desconcertante el interés de la prensa por atribuirle una supuesta ideología «liberal». A título más general, Fernández Vallespín era de la opinión de que, aunque había oficiales de alta graduación que no compartían los ob-

60. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «View of influential Churchman on current political scene», 2/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=280700&dt=2082&dl=1345>.

jetivos del Gobierno, la unidad de las Fuerzas Armadas no corría peligro⁶¹.

Stabler pudo constatar lo acertado de los comentarios del jefe del Alto Estado Mayor en su primera entrevista con Gutiérrez Mellado tras su incorporación al Gobierno, celebrada el 29 de septiembre. Éste le explicó que, aunque no había tratado mucho a Suárez antes de su nombramiento, el presidente del Gobierno le había impresionado muy favorablemente y confiaba en su capacidad para llevar a buen puerto las reformas anunciadas. También le confesó que, aunque se encontraba menos cómodo en su nuevo papel político que como jefe del Estado Mayor Central del Ejército, entendía que era su obligación colaborar con el rey y con Suárez en el proyecto que estaban impulsando. El vicepresidente aprovechó para desmentir los rumores que habían circulado sobre la posible dimisión de uno o varios ministros militares en protesta contra su nombramiento y dijo tener una relación excelente con todos ellos. Aunque Gutiérrez Mellado reconoció que había algunos militares «de extrema derecha» a quienes sí había disgustado su nombramiento, en su opinión constituían tan solo una «minoría». Al vicepresidente le incomodaba la etiqueta de «liberal» que algunos se empeñaban en endosarle, sobre todo porque los elementos más conservadores podían utilizarla como arma arrojadiza. Curiosamente, en esos momentos parecía preocuparle sobre todo la mala situación económica, más que los retos políticos a los que también debía enfrentarse su Gobierno. En lo referido a las relaciones bilaterales, a Stabler sin duda le agradó que su interlocutor se manifestara como un gran amigo de Estados Unidos, aunque posiblemente le inquietara la importancia que Gutiérrez Mellado atribuía a la ayuda moral y material que Washington podía prestar al Gobierno en sus esfuerzos por avanzar hacia la democracia. De ahí que, haciendo gala de su precisión habitual, el embajador subrayara que la administración había sido muy cuidadosa, evitando presionar al Gobierno ni interferir en modo alguno y que «bajo nuestro sistema

61. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Appointment of Lt. Gen. Gutierrez Mellado as first vice president of Government», 24/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239108&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Military attitudes toward appointment of General Gutierrez Mellado», 27/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239114&dt=2082&dl=1345>.

y nuestras leyes existen unos límites muy claros a lo que podemos hacer», a pesar de lo cual no debía albergar ninguna duda sobre el apoyo estadounidense a la reforma gubernamental⁶².

Plenamente consciente del interés con el que se seguía la evolución española desde Washington, a finales de octubre Don Juan Carlos le hizo llegar a Kissinger su propia valoración de la situación⁶³. En su respuesta –transmitida por mediación de Stabler– el secretario de Estado agradecía la confianza que le demostraba el rey al proporcionarle un «balance tan franco y coherente» de la evolución política española, que seguía «con simpatía y conocimiento de la habilidad y fortaleza que ha demostrado», a la vez que le felicitaba por «el éxito con el que ha dirigido a su pueblo en circunstancias harto difíciles». Kissinger también decía compartir su opinión de que era imprescindible «fortalecer cuidadosamente a todas las fuerzas democráticas a fin de mantener bajo control a los extremistas de izquierda y derecha», reto que le obligaría a seguir haciendo gala de «la firmeza, prudencia y dotes de liderazgo» que había demostrado hasta entonces. El secretario de Estado, que posiblemente intuyese el resultado adverso de las inminentes elecciones presidenciales norteamericanas, también aprovechó para recordarle que «no debe dudar nunca en decirme si hay algo específico que quiere que digamos o hagamos» y que tanto el presidente como él mismo hacían votos por sus éxitos futuros. Don Juan Carlos agradeció vivamente esta respuesta y además de pedirle a Stabler que le manifestara a Kissinger su gratitud y afecto, quiso que éste trasladase sus mejores deseos a Ford, a quien tenía muy presente en aquellos momentos⁶⁴.

62. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «First Vice President of Government comments on internal developments», 29/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239129&dt=2082&dl=1345>.

63. Lamentablemente, no hemos podido localizar la documentación que pueda existir al respecto.

64. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Message for King Juan Carlos», 26/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=269979&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Message from the Secretary for King Juan Carlos», 27/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=271537&dt=2082&dl=1345>.

La Ley para la Reforma Política: de las Cortes al Referéndum

Según los informes enviados a Washington por la embajada norteamericana en París, el rey manifestó algunas dudas sobre la aprobación de la Ley para la Reforma Política por las Cortes en las conversaciones que mantuvo con el presidente Giscard d'Estaing durante su primera visita oficial a Francia, celebrada a principios de noviembre de 1976⁶⁵. Además, según las fuentes del Elíseo consultadas por los diplomáticos estadounidenses, el monarca todavía no había decidido cuál debía ser su respuesta a una posible derrota del proyecto. El rey también habló del futuro sistema electoral que debía adoptarse en España y aunque parecía preferir el modelo mayoritario al proporcional, sus interlocutores llegaron a la conclusión de que finalmente se optaría por una fórmula intermedia. A los estadounidenses les agradó sobre todo que, a pesar de reconocer las dificultades que esto le acarrearía con sus votantes en el sur de Francia, Giscard d'Estaing se comprometía a apoyar una solicitud española de adhesión a la Comunidad Europea una vez superadas las elecciones legislativas francesas de 1978, promesa que luego no cumpliría. En una conversación posterior con Don Juan Carlos, Stabler comprobó con sorpresa que, en vivo contraste con la «euforia» de los medios de comunicación españoles, el monarca no parecía especialmente satisfecho con su visita a París y albergaba serias dudas sobre lo que cabía esperar del presidente francés y sus «aires imperiales»⁶⁶.

65. Antes de partir para París, el monarca había confesado a Stabler que temía que la visita resultase un tanto difícil (*quite tricky*), debido sobre todo al malestar que existía en las Fuerzas Armadas por la actitud poco colaboradora de Francia en relación con el terrorismo de ETA. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Message from the Secretary for King Juan Carlos», 27/10/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=271537&dt=2082&dl=1345>.

66. Telegrama de París al Departamento de Estado, «Elysee on King Juan Carlos visit to France», 5/11/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=298471&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with the King», 5/11/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=305974&dt=2082&dl=1345>.

En contra de las impresiones recogidas en París, en esta entrevista, celebrada el 3 de noviembre, el rey se mostró «bastante optimista» sobre la aprobación de la Ley para la Reforma Política por las Cortes. A Stabler le tranquilizó especialmente que el monarca no mostrase preocupación especial por el papel que podían jugar los procuradores adscritos a Alianza Popular, que en su opinión debía considerarse una fuerza política más, sin exagerar su importancia. La víspera, el rey se había reunido con el procurador Salvador Serrats Urquiza, un destacado dirigente de la Asociación Nacional para el Estudio de los Problemas Actuales (ANPEA), uno de los siete grupos integrados en dicha coalición, que al parecer estaba contribuyendo a moderar la postura de la misma. Don Juan Carlos también informó al embajador de que Suárez estaba en contacto con algunos dirigentes del Partido Popular, como Cabanillas y Ricardo de la Cierva, a fin de explorar la posibilidad de aglutinar a los grupos centristas emergentes bajo su propio liderazgo. Stabler aprovechó para expresar una vez más su opinión de que los ministros debían involucrarse activamente en el proceso de creación de un partido político propio, cuestión sobre la que Don Juan Carlos albergaba algunas dudas. A pesar de ello, el embajador insistió en que, de no ser así, podría darse una situación en la que un partido centrista sin vínculos con el Gobierno ganase las primeras elecciones, lo cual colocaría a Suárez –cuyo mandato teórico era de cinco años– en una situación delicada, observación que hizo que el rey torciera ligeramente el gesto. Stabler también le comentó que tenía noticias de que un ministro le había atribuido la idea de que, si no se formaba pronto un partido centrista con posibilidades de ganar las elecciones, Estados Unidos apoyaría al PSOE, afirmación que carecía de todo fundamento, ya que Washington nunca optaría por ninguna fuerza concreta. Don Juan Carlos dijo comprender perfectamente la postura norteamericana y manifestó su convicción de que era importante que España pudiese contar con un partido socialista democrático, aunque no le habían agradado algunas de las críticas vertidas recientemente por González contra el Gobierno. A pesar de ello, el rey confiaba en que los dirigentes socialistas europeos, entre ellos el austriaco Kreisky, con quien se había reunido recientemente un emisario suyo, podrían ejercer una influencia moderadora sobre su correligionario español. Sorprendentemente, el rey había sido informado de que González tenía un tren de vida muy elevado (*living rather high off the hog*), lo cual podría dañar su imagen como dirigente socialista. A

Stabler también le sorprendió que el monarca le comentase que, de no haber sido por el inminente debate en las Cortes sobre la Ley para la Reforma Política, habría aconsejado a Suárez que se deshiciera de Osorio, que había cometido la torpeza política de apoyar públicamente la creación de un «partido del Rey»⁶⁷.

En sus comunicaciones internas con el Departamento de Estado, la embajada no disimulaba ni su apoyo acrítico al proyecto impulsado por Don Juan Carlos y su Gobierno, ni su evidente impaciencia con buena parte de la oposición democrática. Así se desprende, por ejemplo, de la reacción de Stabler a la decisión de la Plataforma de Organismos Democráticos (POD) –que había nacido el 23 de octubre tras la fusión de la Platajunta con varios grupos regionales– de pedir la abstención en el referéndum sobre la Ley para la Reforma, anunciada el 4 de noviembre. Para Stabler, el documento adoptado por la POD, en el que se fijaban las llamadas «siete condiciones» exigidas por la oposición a cambio de su participación y que incluían medidas tales como la legalización de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales, el reconocimiento, la protección y la garantía de las libertades políticas y sindicales o la disolución del Movimiento y la neutralidad política de la administración pública, no era sino «un gesto de cara a la galería típico de los grupos de extrema izquierda que no tienen ningún interés en la transformación de España en una democracia de corte occidental» y de un partido comunista «que se sigue viendo excluido de un proceso del que pretende desesperadamente ser un actor central». A pesar de ello, el embajador pudo consolarse informando a sus superiores que el representante del PSOE –Múgica– había distinguido claramente entre el referéndum y las futuras elecciones, dando a entender que la postura abstencionista acordada en relación con aquél podría modificarse de cara a los primeros comicios⁶⁸.

Stabler vivió con gran intensidad las jornadas previas al debate sobre la Ley para la Reforma en las Cortes. El 15 de noviembre, Oreja le informó que había estado muy ocupado durante el fin de semana ante-

67. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with the King», 5/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=305974&dt=2082&dl=1345>.

68. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Opposition 'Platform of Democratic Organisms' threatens abstention in referendum», 8/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=306036&dt=2082&dl=1345>.

rior, haciendo «lobby» a favor del proyecto entre algunos procuradores indecisos. Aunque el ministro opinaba que «era casi inconcebible» que no se aprobase la ley, mucho dependería de la actitud de los procuradores adscritos a Alianza Popular, que eran partidarios de un sistema de escrutinio mayoritario para ambas cámaras y no solo para el Senado, como proponía el Gobierno. Esa noche, el embajador estuvo con el ministro del Interior, Rodolfo Martín Villa, que vaticinó que el Gobierno obtendría el respaldo de entre dos tercios y tres cuartas partes de los 531 procuradores en Cortes, como así ocurrió. Ante un nutrido grupo de diplomáticos extranjeros, el ministro explicó que el Ejecutivo siempre había tenido entre sus objetivos un sistema electoral que evitase la proliferación de «minipartidos» y ayudase a garantizar la estabilidad, y recordó que existían muchas variantes de sistema proporcional. Martín Villa se mostró dispuesto a negociar la futura ley electoral con todas las fuerzas políticas, incluidas las de la oposición y no tuvo reparo en reconocer el carácter constituyente de las futuras Cortes democráticas. Aunque insistió en la imparcialidad con la que el Ejecutivo supervisaría los primeros comicios, también insinuó que Suárez podría presentarse a las elecciones encabezando una coalición centrista formada por demócrata cristianos, el Partido Popular y los máximos responsables de la reforma política en curso, como él mismo⁶⁹. Al día siguiente, en el transcurso del segundo día del debate, Cabanillas informó al embajador que, tras reunirse con Suárez y Fernández-Miranda, había constatado que se mostraban reacios a ceder a las pretensiones de Alianza Popular en lo referido al método de elección de la Cámara Baja, lo cual podía hacer peligrar la mayoría de dos tercios necesaria para aprobar el proyecto⁷⁰. Sin embargo, al final el Ejecutivo aceptó la introducción de «dispositivos correctores» para evitar «fragmentaciones inconvenientes» del Congreso de los Diputados, entre ellos el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral, la fijación

69. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Concerns within GOS on Cortes action on democratic Reform Bill», 16/11/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=298556&dt=2082&dl=1345>.

Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Interior minister's views on Cortes prospects», 16/11/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=306901&dt=2082&dl=1345>.

70. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Cortes reform proceedings», 17/11/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=306922&dt=2082&dl=1345>.

de un porcentaje mínimo de votos para acceder a la representación y la concreción de un número mínimo de diputados por provincia⁷¹. Gracias al acuerdo alcanzado con Alianza Popular, la Ley para la Reforma Política fue aprobada el 18 de noviembre de 1976 por 425 votos a favor, 59 en contra, 13 abstenciones y 34 ausencias.

Aunque no lo manifestara públicamente, la aprobación de la Ley para la Reforma Política en las Cortes fue recibida con enorme satisfacción por parte de la administración norteamericana. A los pocos días, Kissinger dio instrucciones a Stabler para que le transmitiera verbalmente al rey el mensaje más entusiasta de cuantos se intercambiaron durante aquellos años: «Quiero que Su Majestad sepa que estamos todos inmensamente satisfechos con el impresionante logro de su Gobierno al obtener el visto bueno de las Cortes para la reforma parlamentaria. Es evidente que su criterio personal y su determinación han sido decisivos para el éxito de este histórico proceso. Estoy seguro de que estas mismas cualidades, sumadas al dinamismo del pueblo español, le permitirá completar la construcción de una nueva España». Para evitar suspicacias, el secretario de Estado también le pidió a su embajador que trasladase a Suárez y a Oreja sus «más cálidas felicitaciones y sus mejores deseos para que sigan teniendo éxito en sus esfuerzos por guiar la transición hacia un Gobierno representativo»⁷².

A Don Juan Carlos también le debió agradar la reacción extraordinariamente positiva de la prensa norteamericana, cuyos editorialistas no dudaron en calificar este acontecimiento como un punto de no retorno en el proceso democratizador español. En esta ocasión, el *Washington Post* incluso se felicitó por el hecho de que, a pesar de su crónica falta de sincronía, el Congreso norteamericano y la administración Ford hubiesen acordado finalmente elevar el convenio bilateral a la categoría de tratado y que el Senado hubiese aprovechado esta circunstancia para condicionar levemente su implementación a

71. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Comment on changes in approved political reform bill», 19/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=306939&dt=2082&dl=1345>.

72. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Congratulatory message to King Juan Carlos», 23/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=298421&dt=2082&dl=1345>. Kissinger aprovechó el telegrama para informarle al monarca que tendría mucho gusto en reunirse con su emisario personal –Prado y Colón de Carvajal– aprovechando la presencia de ambos en México DF.

los avances de signo democratizador que pudiesen producirse en España⁷³.

Stabler no tardó mucho en constatar personalmente el impacto que tuvo la aprobación de la Ley para la Reforma Política en las filas de la oposición democrática. El mismo día de la votación final recibió en la embajada –por vez primera desde su llegada a Madrid– a Tierno Galván y a Morodo, con quienes se había negado a reunirse hasta entonces debido a la presencia del PSP en la Junta Democrática y sus estrechos lazos con el PCE. El embajador creía haber detectado una actitud crecientemente «constructiva» por parte de este partido, motivo por el cual decidió levantar el curioso veto que le había impuesto en el verano de 1975. Plenamente conscientes de que estaban siendo examinados, sus huéspedes se manifestaron contrarios a embarcarse en una campaña abstencionista «agresiva» como pretendía el PCE, sobre todo porque era evidente que el Gobierno cosecharía un excelente resultado en el referéndum. Evidentemente, tampoco se podía esperar que la oposición apoyase públicamente la participación, pero no descartaban la posibilidad de otorgar a sus seguidores la libertad de voto. Mirando al futuro, ambos se mostraron optimistas en relación con las negociaciones con el Gobierno que se abrirían tras la consulta, cuyo objetivo no sería otro que garantizar la limpieza de unos comicios que permitiesen elegir unas Cortes constituyentes verdaderamente representativas. En lo que al resultado de estas primeras elecciones se refiere, Tierno Galván opinó que mucho dependería de la evolución de las relaciones entre el PSOE y el PSP; mientras que los primeros querían «la absorción o nada», ellos todavía aspiraban a formar una coalición electoral. Por su parte, Morodo manifestó el temor a que un campo socialista dividido favoreciese al PCE, sobre cuya participación en las elecciones no tenía dudas; de ser así, los comunistas podrían alzarse con el 15-18% de los votos, frente al 7-8% que predecía Tierno Galván, dando lugar a una situación similar a la italiana. En cambio, una coalición socialista tenía posibilidades de obtener hasta un 28% de los votos, lo cual le permitiría ejercer una influencia significativa en la elaboración de la futura Constitución, que era lo verdaderamente importante. Curiosamente,

73. «Watershed in Spain», *The New York Times*, 20/11/1976, «Spain's democratic milestone», *Christian Science Monitor*, 22/11/1976 y «Toward democracy in Spain», *The Washington Post*, 24/11/1976.

ambos dirigentes socialistas daban por sentado que Alianza Popular sería la fuerza más votada, motivo por el cual los socialistas no podían permitirse el lujo de acudir divididos a las urnas.

Para beneficio de Stabler, Tierno Galván se refirió al PCE como «un lobo leninista disfrazado con ropajes eurocomunistas», descripción que el primero atribuyó en parte al evidente deseo de su interlocutor de agradarle, y no le pasó desapercibido que olvidara mencionar su anterior convivencia con los comunistas en el seno de la Junta Democrática. Sin embargo, el dirigente socialista no ocultó el hecho de que tuviese previsto reunirse en breve con Carrillo, sobre cuya presencia en Madrid no albergaba ninguna duda. Tampoco ahorró críticas al PCE por haber intentado imponer su liderazgo en CCOO, lo cual había dañado su autoridad en el seno de éstas, sobre todo en el País Vasco. Por su parte, Stabler reiteró una vez más que Estados Unidos deseaba «una transición pacífica y ordenada a la democracia realizada por los propios españoles» y que carecía de «recetas para la implementación de la transición», motivo por el cual se abstenía de ofrecer ninguna. Según el embajador, Washington no apoyaba ni se oponía a ningún partido político concreto, aunque reconoció que los socialistas podrían desempeñar en el futuro un papel importante como «alternativa clara» al PCE. En todo caso, la decisión sobre la legalización de los comunistas tendría que ser adoptada por los propios españoles, «sin interferencias externas». A modo de conclusión, Stabler informaría al Departamento de Estado que, dependiendo de las preferencias de su interlocutor, los dirigentes del PSP tendrían a presentar al PSOE como demasiado radical o demasiado conservador, y a su propio partido bien como una fuerza izquierdista que podía ocupar el espacio entre el PSOE y el PCE, o como un elemento moderador, capaz de contrarrestar el radicalismo irresponsable de sus rivales socialistas⁷⁴.

La aprobación de la Ley para la Reforma Política reforzó notablemente la confianza del Gobierno, sobre todo en su relación con la oposición. Cuando Eaton visitó a Osorio el 24 de noviembre en compañía del director de programas del *Council on Foreign Relations*, Zygmunt Nagorski, el vicepresidente no ocultó la satisfacción que le

74. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Tierno/Morodo on current situation», 20/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=306944&dt=2082&dl=1345>.

producía haber contribuido a un logro que muchos –entre ellos Gil Robles, por quien sentía un afecto especial– habían tachado de imposible apenas unos meses antes. El Gobierno era consciente de haber capturado la iniciativa y no tenía intención de cedérsela a nadie. Osorio se mostró confiado en poder diseñar una ley electoral que fuese aceptada tanto por la oposición democrática como por Alianza Popular, como resultado de lo cual nadie impugnaría los resultados de las primeras elecciones democráticas. El Gobierno también estaba dispuesto a modificar la Ley de Asociación Política para eliminar la llamada «ventanilla», facilitando así la legalización del PSOE y tenía ya prevista la disolución del Movimiento, como había exigido la oposición. Cuando Nagorski le preguntó si no estaban contribuyendo a fortalecer al PCE manteniéndolo en la clandestinidad, Osorio reconoció que posiblemente fuese así, aunque también dio a entender que su legalización se produciría poco después de las primeras elecciones; en aquellos momentos, los jefes militares –incluido el vicepresidente Gutiérrez Mellado– eran contrarios a la legalización del PCE, pero Osorio confiaba en que la aceptarían si así lo decidían unas Cortes democráticamente elegidas⁷⁵.

Durante los últimos meses de vida de la administración Ford, sus representantes diplomáticos en Europa prestaron una atención creciente a la evolución política del PSOE⁷⁶. A finales de noviembre de 1976, el embajador norteamericano en Bonn, Walter J. Stoessel, informó al Departamento de Estado que, según sus fuentes en el SPD, el partido alemán seguía apoyando con entusiasmo al PSOE y a su secretario general, y estaban muy satisfechos de los esfuerzos de éste por protegerse de posibles infiltraciones comunistas. González entendía perfectamente que los comunistas eran sus principales rivales y no tenía intención alguna de formar una coalición electoral con ellos si finalmente se les permitía participar en las primeras elecciones. Los socialdemócratas alemanes habían procurado moderar el contenido de la resolución referida a las bases norteamericanas en España que

75. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Vice president Osorio on government plans for elections», 24/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=298423&dt=2082&dl=1345>.

76. Telegrama del Departamento de Estado a Bonn y Lisboa, «Views on PSOE», 5/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=302998&dt=2082&dl=1345>.

se sometería al congreso del PSOE previsto para principios de diciembre, pero reconocían que el texto todavía sufriría algunas modificaciones más, proceso sobre el que ya no ejercerían ningún control. El borrador sobre el que habían trabajado exigía el restablecimiento de la soberanía nacional sobre la totalidad del territorio español y el sometimiento de los tratados de defensa a la aprobación del futuro parlamento democrático, a la vez que afirmaba que la presencia de ejércitos equipados con armas nucleares constituía un riesgo para la población española y no una garantía de seguridad⁷⁷.

Pocos días después, el SPD informó a la embajada norteamericana en Bonn que sus correligionarios españoles confiaban que el Gobierno Suárez ganase el referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, ya que ello contribuiría al proceso democratizador en curso. Sin embargo, el PSOE entendía que, tratándose de un partido todavía ilegal, su postura abstencionista era la única posible; además, un acercamiento excesivamente rápido al Gobierno corría el peligro de «alienar a unas bases que son más radicales que sus dirigentes». El propio González había explicado a un interlocutor norteamericano durante el congreso de la Internacional Socialista celebrado en Bonn en noviembre que su postura abstencionista estaba directamente relacionada con el hecho de que un PCE clandestino suponría una amenaza mucho mayor a un futuro Gobierno democrático que un partido comunista legal⁷⁸. Según la misma fuente, aunque con cierta reticencia, Brandt había aceptado entrevistarse con el rey y con Suárez a invitación del primero con ocasión de su participación en el congreso del PSOE, precisamente para evitar que el Gobierno español lo prohibiese a última hora, ya que ello suponría también la cancelación de su viaje. A título más general, el SPD decía sentirse satisfecho con la evolución de la situación española, aunque todavía albergaba dudas sobre el futuro; a su modo de ver, la derecha aceptaba someterse a unas elecciones porque pensaba que las ganaría, pero la prueba de fuego vendría cuan-

77. Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «SPD view on PSOE», 23/11/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=302766&dt=2082&dl=1345>.

78. Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «Socialist International Congress issues: Eurocommunism, crisis in world capitalism, détente and human rights», 30/11/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=306123&dt=2082&dl=1345>.

do comprendiese que la voluntad popular podía privarla del poder. Los alemanes no tuvieron inconveniente en facilitar a sus interlocutores norteamericanos el texto definitivo de la resolución sobre política exterior que la ejecutiva del PSOE tenía previsto someter al congreso unos días después y que la embajada en Bonn remitió rápidamente a la de Madrid⁷⁹.

Stabler pudo contrastar personalmente estas informaciones en el largo encuentro que mantuvo con González a finales de noviembre⁸⁰. A pesar de haber autorizado la celebración del congreso del PSOE, el joven dirigente socialista estaba muy dolido con el Gobierno Suárez, al que acusaba de intentar arrinconarlo en el mismo «gueto» que ocupaba el PCE. Según el análisis del embajador, el principal reto al que se enfrentaba González consistía en presentarse como un dirigente realista y responsable ante la opinión pública española y europea sin perder el apoyo de una militancia que se había radicalizado como resultado del rápido crecimiento del partido. Además, el propio secretario general reconocía que tanto los dirigentes como los militantes del PSOE eran más radicales que la mayoría de sus posibles votantes. A pesar de ello y de su «retórica pseudorevolucionaria», el embajador dudaba mucho de que el partido de González hubiese sido infiltrado por elementos comunistas, como sostenían interesadamente los dirigentes de la rama histórica del PSOE, encabezada por Rodolfo Llopis. En opinión de Stabler, debido a la juventud y falta de experiencia de sus dirigentes, a su rivalidad con el PCE y a las consecuencias de cuarenta años de clandestinidad, en vísperas de la celebración de su primer congreso en España desde la Segunda República el PSOE era «un partido en búsqueda de sí mismo».

A pesar de la radicalidad de su programa —que pretendía «nada menos que la transformación de la sociedad española»— el embajador no albergaba dudas sobre el compromiso del PSOE con «las reglas del juego democrático», que a su juicio constituía precisamente «la diferencia fundamental» que le distinguía del PCE. A pesar de ello, Stabler

79. Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «Further SPD views on PSOE», 1/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=322437&dt=2082&dl=1345>.

80. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «The PSOE on the eve of its Congress», 2/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=323740&dt=2082&dl=1345>.

no ocultaba a Washington su preocupación por la falta de claridad que caracterizaba a la política internacional del partido. Formalmente, los dirigentes socialistas se manifestaban contrarios al orden bipolar resultante de la Guerra Fría y se oponían al ingreso de España en la OTAN con el argumento de que ello obligaría a la URSS a exigir el ingreso de Yugoslavia en el Pacto de Varsovia, a fin de restablecer un equilibrio supuestamente alterado. El PSOE también era contrario a la presencia militar norteamericana en España, debido fundamentalmente a que los españoles no habían sido consultados al respecto y Stabler comprendía que a sus dirigentes les produjese rechazo el apoyo prestado por Estados Unidos al régimen de Franco, al que atribuían en parte su larga duración. Sin embargo, en privado algunos de ellos reconocían que España podría ingresar en la OTAN en el futuro si un parlamento democráticamente elegido así lo decidía. Múgica incluso había asegurado a la embajada que era lógico suponer que el primer Gobierno democráticamente elegido en España –que difícilmente sería socialista– solicitara el ingreso en la Alianza, decisión que el PSOE respetaría cuando llegase al poder unos años después⁸¹.

El embajador también había llegado a la conclusión de que, a pesar de la ayuda material y política que el PSOE recibía del SPD y de la que UGT obtenía del DGB alemán, su sindicato hermano, tanto la radicalidad del programa de los socialistas españoles como su colaboración con el PCE en los organismos unitarios de la oposición demostraban «la limitada influencia de los alemanes sobre el partido». A pesar del respeto que los dirigentes del PSOE indudablemente sentían por Brandt, Stabler sospechaba que Mitterrand, que se había autoproclamado el cabeza visible del socialismo «latino», seguramente resultaba un modelo más atractivo para buena parte de la militancia socialista española. Ésta también sentía admiración por el portugués Soares, pero su amistad personal con Tierno Galván y las especificidades del proceso vivido en el país vecino desde el 25 de abril de 1974 limitaban su atractivo como aliado político⁸².

81. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE's Múgica asseses current scene», 4/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=280716&dt=2082&dl=1345>.

82. Aunque estuvo representado por su mujer, María Barroso, Soares no quiso estar presente en el XXVII Congreso del PSOE para no enturbiar sus relaciones con Suárez, que había impresionado muy favorablemente al Gobierno

Para Stabler, el dilema táctico al que se enfrentaba el PSOE consistía en que no podía mostrarse demasiado acomodaticio con Suárez por temor a que el PCE le acusara de haberse vendido a los herederos de Franco a cambio de un lugar bajo el sol, pero tampoco podía permitirse el lujo de distanciarse en exceso; de ahí que los socialistas oscilaran de forma desconcertante entre el apoyo crítico y el rechazo frontal al proyecto gubernamental. A este dilema también contribuía la actitud del PSOE hacia el PCE: el primero temía que la no legalización del segundo y su «martirio político» lo hiciese más atractivo a ojos de algunos de sus seguidores, motivo por el cual se veía en la paradójica posición de tener que «abrazarlo para mantenerlo a cierta distancia». Influida, quizás, por el hecho de que Kissinger abandonaría definitivamente el Departamento de Estado pocas semanas después, en vísperas del congreso del PSOE Stabler parece haber llegado a la conclusión de que la legalización del PCE tendría ante todo la ventaja de librar a los socialistas de la necesidad de contemporizar con sus rivales comunistas, lo cual les permitiría acudir a las primeras elecciones con una identidad propia claramente definida. Probablemente le ayudase a alcanzar esta conclusión el hecho de que, en las conversaciones privadas que mantuvieron, González siempre descartó la posibilidad de una alianza con los comunistas, salvo en el caso extremo de que el Gobierno no fuese capaz de garantizar la limpieza del proceso electoral.

En opinión del embajador, el XXVII Congreso del PSOE, celebrado en Madrid del 5 al 8 de diciembre de 1976, fue sin duda «uno de los hechos políticos más significativos ocurridos desde la muerte de Franco»⁸³. En su informe a Washington, Stabler observó con agudeza que las intervenciones de Palme, Brandt y Mitterrand fueron recibidas con gran respeto, mientras que las de los representantes de Chile, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y el Frente Polisario lograron poner en pie a los asistentes. A Stabler le agradó especialmente la primera intervención de González, en la que, tras

portugués durante su visita a Lisboa en noviembre. Telegrama de Lisboa al Departamento de Estado, «Soares passes up PSOE Congress», 7/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=323950&dt=2082&dl=1345>.

83. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE Congress wrap-up», 10/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=336960&dt=2082&dl=1345>.

reconocer que el Gobierno había sabido «entrar en el terreno de la oposición», dio por sentada la participación del PSOE en la primeras elecciones, motivo por el cual creía necesario forjar un «compromiso constitucional» postelectoral que garantizase el carácter constituyente de las futuras Cortes. Como le comentaría al embajador el representante del PSF, Robert Pontillon, en esta intervención el secretario general español se había dirigido a Suárez, más que al congreso. No puede sorprendernos que el francés aprovechara su conversación con Stabler para transmitirle que el PSOE «no concederá nada a los comunistas». En cambio, sí llama la atención que le asegurase que, llegado el momento de enfrentarse seriamente a los asuntos de seguridad y defensa, los socialistas españoles cambiarían de actitud, incluso en relación con la adhesión de España a la OTAN, proceso al que el PSF pretendía contribuir en la medida de sus posibilidades⁸⁴.

Se ha especulado mucho sobre la influencia que tuvieron los consejos impartidos por Brandt durante su estancia en España con ocasión del congreso del PSOE. Según el relato que el embajador alemán, Georg von Lilienfeld, ofreció posteriormente a Stabler, el dirigente socialdemócrata había llegado a Madrid con la sensación de que la actitud del PSOE hacia el referéndum y su hostilidad hacia el Gobierno estaba dañando sus posibilidades de futuro. Por ello, Brandt había animado a los dirigentes socialistas a comprometerse a participar en las primeras elecciones y a transmitir una sensación de moderación que tranquilizase a la opinión pública española. A los alemanes les había impresionado favorablemente la buena organización del congreso, aunque les habían disgustado las intervenciones tanto del italiano Pietro Nenni, un veterano de las Brigadas Internacionales que se había referido con nostalgia a la guerra civil, como del laborista Michael Foot, que había estado sencillamente «horrible»⁸⁵.

Según von Lilienfeld, Don Juan Carlos causó una excelente impresión a sus visitantes alemanes, sobre todo a Hans Matthöfer, el diputado experto en España que había acompañado a Brandt, y que

84. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE Congress: the first day», 7/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=325721&dt=2082&dl=1345>.

85. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Brandt's attendance at Socialist Congress», 8/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=336644&dt=2082&dl=1345>.

había sido uno de los principales críticos del rey y de su Gobierno en el seno del SPD, por lo que cabía esperar que la actitud de los socialdemócratas alemanes mejorase notablemente a su regreso. Brandt manifestó al monarca su «admiración» por su contribución al proceso democratizador y éste le agradeció su apoyo y sus esfuerzos por lograr que el PSOE siguiese una línea más moderada (según el embajador alemán, en esta audiencia Don Juan Carlos se mostró más positivo hacia los socialistas españoles que en ocasiones anteriores). El rey les confesó que había sufrido mucho tras el nombramiento de Suárez, pero estaba convencido de haber tomado la decisión acertada y se mostró plenamente satisfecho con el excelente trabajo realizado por el presidente hasta la fecha⁸⁶.

En su entrevista con Suárez, que también les impresionó muy favorablemente, éste se mostró deseoso de entablar una negociación seria con la oposición democrática, que permitiese abordar cuestiones tales como la ley electoral. Aunque no hizo mención expresa de ello, el embajador alemán tuvo la sensación de que el presidente estaba dispuesto a negociar con la llamada «Comisión de los Nueve», cuya composición se había anunciado la víspera, aunque incluyese a un representante comunista⁸⁷. Suárez les manifestó que tanto él como el rey eran partidarios de legalizar al PCE cuanto antes, pero la actitud hostil del Ejército no lo permitía, aunque un estudio demoscópico reciente sugería que la oposición que suscitaba entre los oficiales jóvenes y de mediana edad había disminuido. Según von Lilienfeld, Brandt era partidario de la legalización, mientras que Matthöfer se oponía por motivos tácticos, ya que pensaba que los simpatizantes comunistas no tendrían más remedio que votar al PSOE si el PCE no podía presentarse a las primeras elecciones. A Stabler le llamó especialmente la atención que Suárez hubiese citado un argumento novedoso para justificar la legalización de los comunistas ante sus visitantes alemanes, como era el he-

86. *Ibíd.*

87. La Comisión estaba formada por representantes de los partidos socialistas (González y Tierno Galván), liberales (Satrústegui), demócrata cristianos (Antón Cañellas), socialdemócratas (Francisco Fernández Ordóñez), gallegos (Valentín Paz Andrade), catalanes (Jordi Pujol) y vascos (Julio Jáuregui). Inicialmente, Simón Sánchez Montero actuó como representante del PCE en sustitución de Carrillo. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Political potpourri», 7/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=335047&dt=2082&dl=1345>.

cho de que, sin su concurso, no sería posible hacer frente a una situación económica cada vez más deteriorada.

Aunque el tono del congreso del PSOE se hizo más radical a medida que fue avanzando, a su conclusión Stabler informó a Washington que el cónclave había confirmado la credibilidad del partido como portavoz de «la izquierda responsable y democrática». Al embajador le tranquilizó que fracasaran los intentos de algunos delegados por imponer una línea más izquierdista, al derrotarse con facilidad mociones partidarias de la dictadura del proletariado, o contrarias a la posible participación del PSOE en gobiernos formados por «elementos burgueses». En cambio, no le agradó la «mini-manifestación» que se produjo en la sesión final del congreso, al hacer su aparición una bandera republicana, episodio que podía enturbiar aún más las relaciones con el rey y el Gobierno, aunque no le pasaron desapercibidos los esfuerzos de la ejecutiva por acallar los gritos de «¡España, mañana, será republicana!». En cambio, no parecen haberle inquietado en exceso la aprobación de resoluciones contrarias a las bases o al ingreso en la OTAN, ni tampoco las encendidas denuncias del imperialismo norteamericano realizadas por el chileno Carlos Altamirano y los representantes del partido comunista cubano⁸⁸.

La celebración del Congreso del PSOE alarmó profundamente a los dirigentes comunistas, siempre temerosos de que sus rivales accediesen a participar en las primeras elecciones con independencia de que ellos también pudiesen hacerlo, como habían aconsejado a González varios de sus invitados extranjeros. De ahí que Carrillo decidiera desafiar al Gobierno convocando una rueda de prensa clandestina en Madrid el 10 de diciembre ante unos setenta periodistas, con el propósito principal de recordarle a Suárez que el PCE poseía medios suficientes para deslegitimar unos comicios en los que no pudiese participar. En perspectiva norteamericana, lo más notable de la rueda de prensa —en la que Carrillo se refirió a Kissinger con humor como «un viejo amigo personal»— fue el hecho de que aprovechase la ocasión para anunciar que el PCE había decidido levantar el «veto» que había impuesto al establecimiento de relaciones diplomáticas entre

88. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PSOE Congress wrap-up», 10/12/1976, en:
<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=336960&dt=2082&dl=1345>.

España y los países del Pacto de Varsovia y México. Desde hacía algún tiempo, Washington había llegado a la conclusión de que las relaciones de Moscú con Madrid no dependían en absoluto del PCE, por lo que Stabler interpretó que el anuncio de Carrillo se produjo al tener éste noticia de que el restablecimiento de relaciones diplomáticas era inminente, como así fue⁸⁹. Por otro lado, cuando un periodista quiso saber si se podía atribuir la no legalización de su partido a un veto de la administración Ford, Carrillo respondió que, de ser así, el Gobierno español sería «esclavo de una potencia extranjera» y dio a entender que confiaba poder entenderse mejor con la futura administración Carter⁹⁰.

Curiosamente, la rueda de prensa irritó profundamente a Nicolae Ceaucescu, que hasta entonces había sido uno de los principales valedores del dirigente comunista español ante Washington, que cultivaba a Rumania en un esfuerzo por debilitar la cohesión interna del bloque soviético, como había demostrado la visita de Ford a Bucarest en agosto de 1975. Según la información aportada por Don Juan Carlos a Stabler poco después, un emisario del dirigente rumano había visitado La Zarzuela para transmitirle su indignación con Carrillo por haber levantado el veto del PCE a las relaciones con España sin previo aviso (en mayo de 1976, el español había visitado Bucarest para convencer a las autoridades rumanas de que no entablaran relaciones con Madrid hasta que no se produjera la legalización del PCE). En vista de ello, Ceaucescu no solo se negaba a seguir actuando como intermediario de Carrillo, sino que deseaba que el rey conociese su voluntad de establecer cuanto antes relaciones diplomáticas con Madrid, noticia que Stabler acogió con agrado⁹¹. A raíz de la visita de este emisario, el Gobierno español retomó rápidamente los contactos interrumpidos en la primavera de 1976, permitiendo el restable-

89. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PCE (Santiago Carrillo)», 11/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=336618&dt=2082&dl=1345>. El intercambio de notas verbales acordando el restablecimiento de relaciones diplomáticas se produjo el 9 de febrero de 1977.

90. Miguel Acoca, «Communist holds press conference in Madrid», *The Washington Post*, 11/12/1976.

91. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversations with the King: relations with Romania; relations with Mexico», 22/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=320397&dt=2082&dl=1345>.

cimiento de relaciones diplomáticas con Rumania a finales de enero de 1977.

La rueda de prensa de Carrillo mereció un detallado análisis por parte de la embajada norteamericana. Stabler supuso que la presencia intermitente del dirigente comunista en Madrid contaba con el visto bueno tácito del Gobierno, aunque dada la «falta de sofisticación política» de las fuerzas de orden público, el PCE habría tenido que actuar con mucha cautela para evitar que la policía le detuviese en contra de los deseos del Ejecutivo. El embajador también era consciente del dilema que planteaba al Gobierno la presencia pública de Carrillo en la capital: si era detenido (como ocurriría a finales de mes), el dirigente comunista recibiría una publicidad inusitada y el resto de la oposición se vería obligada a exigir su liberación; en cambio, su puesta en libertad podía contribuir positivamente a su «desmitificación», pero Stabler temía que los sectores más reaccionarios de las Fuerzas Armadas y la policía no supiesen verlo así⁹².

Al visitar La Zarzuela pocos días después en compañía de Hartman, Stabler tuvo la sensación de que Don Juan Carlos se inclinaba por posponer la legalización del PCE hasta después de las primeras elecciones. Según éste, al Ejército le había molestado mucho más el hecho de que Carrillo pudiese celebrar una rueda de prensa supuestamente clandestina en el centro de Madrid ante decenas de periodistas, que el secuestro del presidente del Consejo de Estado, Antonio María de Oriol y Urquijo, llevado a cabo por el GRAPO el 11 de diciembre. El rey le informó confidencialmente que el dirigente comunista había logrado eludir el acoso de la policía porque utilizaba un disfraz y que ésta había recibido órdenes expresas de hacer todo lo posible por detenerlo. Sin embargo, el monarca no descartaba la posibilidad de que elementos ultraderechistas de la policía hubiesen obstaculizado la detención del dirigente comunista, para poner en evidencia al Gobierno en vísperas del referéndum. Don Juan Carlos también expresó su malestar por el hecho de que Areilza hubiese invitado a Carrillo a cenar en su casa poco antes de la rueda de prensa, en compañía de otros dirigentes de la oposición, pero no le había

92. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «PCE (Santiago Carrillo)», 11/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=336618&dt=2082&dl=1345>.

afeado su conducta por temor a que divulgase su reacción⁹³. Al monarca le preocupaba sobre todo que la rueda de prensa de Carrillo y el secuestro de Oriol alimentasen el voto negativo en el inminente referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, dando por hecho que así ocurriría entre los militares. Sin embargo, un aumento del voto negativo podría tener la virtud de ayudar al Gobierno a defender la necesidad de no forzar en exceso el ritmo de las reformas en un futuro inmediato. En todo caso, también creía probable que todo ello se tradujese en un aumento de la participación ciudadana, así como de los votos afirmativos, y en general se mostró muy optimista sobre el éxito del programa gubernamental impulsado por Suárez. A modo de despedida, el rey pidió a Hartman que le transmitiera a Kissinger sus mejores deseos y su agradecimiento por el apoyo que le había prestado a lo largo de los años; el secretario de Estado debía saber que «no solo tiene un amigo, sino un amigo Rey»⁹⁴.

Para satisfacción de la administración Ford y de la embajada, el pronóstico del monarca se confirmó con creces el 15 de diciembre de 1976, al aprobarse la Ley para la Reforma Política con un 94,2% de votos a favor, 2,6% en contra, 2,9% en blanco, y una participación del 77,4%. Stabler era un hombre discreto y poco dado a la grandilocuencia, pero en esta ocasión su telegrama a Washington –significativamente titulado *Spain: vox populi*– afirmaba con rotundidad que «el pueblo español ha hablado alto y claro»⁹⁵. A su modo de ver, el resul-

93. La cena tuvo lugar el 28 de noviembre de 1976 y la audiencia de Areilza con Don Juan Carlos se celebró dos días después. La conversación con Stabler confirma que el monarca –y por lo tanto su Gobierno– sabía de la presencia de Carrillo en Madrid antes de celebrarse la rueda de prensa. José María de Areilza, *Cuadernos de la transición*, op. cit., pp. 71-75. Santiago Carrillo, *El año de la peluca*, Barcelona, Ediciones B, 1987, pp. 97-98.

94. Con la indiscreción que en ocasiones le caracterizaba, el monarca les comentó que, a pesar de su «aspecto de gángster», el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez se había portado muy bien durante su reciente visita a Madrid, comprometiéndose a ayudar económicamente a España. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Meeting with King Juan Carlos», 14/12/1976, Spain-State Department Telegrams to SECSTATE, Box 12, National Security Adviser. PCF-EC. Gerald R. Ford Library.

95. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Spain. Vox Populi», 16/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=327712&dt=2082&dl=1345>. Unos días antes del referéndum, Ford había comentado al embajador de Irán que los

tado se había visto influido positivamente tanto por el secuestro de Oriol como por el mensaje televisado de Suárez la víspera del referéndum, que le había causado una excelente impresión⁹⁶. Al igual que a otros observadores, al embajador le sorprendió sobre todo el «mínusculo» voto contrario a la Ley para la Reforma, que le hizo pensar que él mismo había sobrevalorado el peso del «sentimiento inmovilista» presente en la sociedad española. Si acaso, la escasez de votos negativos podía sembrar dudas sobre la limpieza de la consulta; aunque Stabler nunca las tuvo, poco antes de la votación un miembro del Gobierno le comentó que esperaba que los votos favorables no superasen el 90%, ya que podía resultar sospechoso. La misma fuente observó que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno por evitar manipulación alguna, siempre cabía la posibilidad de que, en las zonas rurales y peor comunicadas de España, algunos responsables de contar los votos podían resistirse a dejar atrás las prácticas del pasado. En lo que al nivel de abstenciones se refiere, Stabler dedujo que muchos simpatizantes de los partidos de izquierda –sobre todo del PSOE y del PSP– habían acudido a votar después de todo, lo cual le llevaba a deducir que el PCE contaba con un apoyo no superior al 10% del electorado. En suma, en su opinión el referéndum marcó el cierre exitoso de la primera fase de la reforma, al proporcionar «una legitimidad incuestionable» a «la nueva monarquía, parlamentaria y democrática», que había sustituido a la «singular legitimidad» que se había extinguido con la muerte de Franco. Sin embargo, todavía quedaba por delante «la difícil tarea de construir un sistema político coherente, y tras las elecciones, la elaboración de una constitución moderna y servible».

El espectacular resultado del referéndum dio lugar a un nuevo mensaje verbal de Kissinger a Don Juan Carlos, que Stabler le transmitió personalmente el 22 de diciembre. El todavía secretario de Estado decía haber seguido «con atención y satisfacción» los resultados del referéndum y quería que el rey supiese «lo satisfechos que estamos con el notable respaldo popular a sus esfuerzos por modernizar el sistema político». Kissinger también quiso manifestarle su «altísi-

españoles estaban «progresando muy bien», aunque la situación todavía era «frágil». Ver: <http://fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553574.pdf>.

96. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Prime Minister addresses the Nation», 15/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=327812&dt=2082&dl=1345>.

mo respeto por su liderazgo en el desempeño de un papel histórico crucial» y su plena confianza en la continuidad del proceso democratizador, «a pesar de los esfuerzos de pequeños grupos de extremistas por socavarlo», comentario que presumiblemente se refería a los secuestradores de Oriol. Tuviese o no relación directa con ello, el monarca aprovechó esta referencia para manifestarle al embajador su preocupación por el rápido aumento de representantes soviéticos en España, cuestión que había llevado a Suárez a plantearse la posible expulsión de algunos de ellos a principios de año, a lo que Stabler respondió que los servicios de inteligencia norteamericanos, que compartían plenamente su preocupación, estaban cooperando estrechamente con sus homólogos españoles en este ámbito⁹⁷. Aunque no llegó a conocer a Suárez personalmente mientras estuvo al frente del Departamento de Estado, Kissinger también pidió a Stabler que, además de transmitirle su satisfacción por el resultado del referéndum «que tan hábilmente ha dirigido», le hiciese saber que «es evidente que el éxito de la transición española debe mucho a su liderazgo decidido e imaginativo», por lo que «estamos seguros de que podrá superar los nuevos retos que se avecinan»⁹⁸.

Poco antes de abandonar su puesto, Kissinger mantuvo una larga conversación con el emisario del rey, Prado y Colón de Carvajal, en la embajada norteamericana en México DF, ciudad a la que éste se había desplazado para negociar con el presidente José López Portillo el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países⁹⁹. Sorprendentemente, Kissinger seguía pensando que Arias Navarro

97. A las pocas semanas del establecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS en febrero de 1977, España expulsó al delegado comercial Yuri Pivoravov y en abril hizo lo propio con Gennadi Sveshnikov, funcionario de la sociedad mixta Intramar. Entre 1977 y 1983, España expulsó a un total de 12 funcionarios soviéticos acusados de espionaje.

98. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with the King: concern over Soviet presence in Spain», 22/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=318826&dt=2082&dl=1345>.

99. Don Juan Carlos le comentaría posteriormente a Stabler que López Portillo había dispensado a su emisario un caluroso recibimiento y se había mostrado dispuesto a establecer relaciones diplomáticas en cuestión de meses, como así ocurrió. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversations with the King: relations with Romania; relations with Mexico», 22/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=320397&dt=2082&dl=1345>.

—a quien consideraba «un hombre bastante decente»— había sido «muy bueno para la etapa de transición» y tampoco había modificado su opinión sobre la legalización de los comunistas. Hablando en calidad de secretario de Estado afirmó que «desde nuestro punto de vista la situación legal del Partido Comunista debe ser una decisión española. No somos nosotros quienes debemos tomarla, ni podemos manifestarnos al respecto», añadiendo a continuación que «hablando como politólogo, mi opinión es que cuanto más pueda desarrollarse el sistema internamente antes de introducir ciertos cambios, mejor estarán. Dejen que las cosas comiencen a ordenarse por sí solas. Permitan que el sistema se estabilice por sí mismo. Pero no creo que necesiten al Partido Comunista para hacerlo. Si yo fuese el rey, no lo haría. Demuestran su fortaleza al no hacerlo. Tendrán un espectro político y de opinión totalmente normal sin ellos. La izquierda chillará, pero chillará de todas formas». En tono más conciliador, concluyó: «A mi modo de ver, deben optar por aquello que les dé un Gobierno más estable. Sencillamente, tendrán que sopesar los pros y los contras hasta encontrar el equilibrio adecuado. Personalmente, no puedo derramar lágrimas por un partido que declara ilegales a todos los demás». Por su parte, Prado procuró tranquilizarle comunicándole que el rey quería que supiese que nunca permitiría la participación de los comunistas en el Gobierno, ya que ello provocaría sin duda el rechazo de las Fuerzas Armadas¹⁰⁰.

Kissinger reconoció al emisario real que el monarca «ha demostrado una habilidad notable para controlar los acontecimientos y asegurar un desenlace positivo», añadiendo que «no quisiera parecer condescendiente, pero realmente estoy muy impresionado con él, y no lo estaba al principio [...] quiero que le diga que realmente me ha sorprendido mucho su actuación [...] ha hecho un trabajo excelente». Al secretario todavía le preocupaba que el proceso democratizador privase al rey de sus poderes por completo y no desaprovechó la ocasión para recomendarle a su interlocutor que Don Juan Carlos tuviese siempre presente las lecciones que ofrecía la historia: «Sin una autoridad central muy desarrollada, España gravitará hacia la anarquía [...] la monarquía española nunca ha sobrevivido cuando era

100. Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos, Memorandum of Conversation, 2/12/1976. DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 19. RG 59. NARA.

débil. España solo ha sido fuerte cuando la monarquía era fuerte». Compartiese o no estas ideas, Prado afirmó solemnemente que «nunca olvidaremos la ayuda que nos prestó cuando la necesitamos», comentario que probablemente deba relacionarse con el trato que tuvieron a finales de 1975, en el fragor de la crisis del Sahara. A modo de despedida, Kissinger se comprometió a presentarle al futuro asesor presidencial de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski, garantizando así la continuidad del vínculo confidencial entre la Casa Blanca y La Zarzuela que tan útil había resultado en el pasado.

La difícil implementación del Tratado de Amistad y Cooperación

En principio, la firma y posterior ratificación del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación debería haber bastado para encauzar satisfactoriamente las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y España, sobre todo en lo referido a los aspectos defensivos. Sin embargo, a lo largo de la segunda mitad de 1976, fueron relativamente frecuentes los desencuentros surgidos entre ambos gobiernos, relacionados muchos de ellos con la implementación del nuevo texto. Aunque la mayoría no tuvieron gran importancia, su frecuencia y naturaleza inducen a pensar que, en perspectiva norteamericana al menos, el tratado no había supuesto realmente un cambio cualitativo en las relaciones bilaterales y que en el fondo Washington hubiese preferido una mera renovación del acuerdo de 1970. Paradójicamente, a corto plazo el tratado tampoco aportó los instrumentos necesarios para facilitar una aproximación significativa de España a la OTAN, asunto por el que Estados Unidos mostró un interés creciente a medida que fue avanzando el proceso democratizador analizado en las páginas precedentes.

En perspectiva norteamericana, la «desnuclearización» de la relación bilateral prevista en el tratado fue seguramente el aspecto del mismo que más dificultades planteó. A corto plazo, ello no se debió a la retirada de los submarinos nucleares de la base de Rota prevista para 1979, sino al hecho de que limitaba la libertad de movimientos de los buques norteamericanos de propulsión nuclear (*nuclear powered warships*, o NPW), que la administración Ford decidió desplegar en el Mediterráneo en el verano de 1976, algo que no se había hecho desde 1964.

El dilema que planteaba este asunto a la administración Ford explica uno de los episodios más curiosos de la relación bilateral ocurridos durante esta etapa. Encontrándose en Mallorca de vacaciones, el general Haig, comandante supremo de la OTAN y jefe de las fuerzas norteamericanas en Europa, fue recibido por Don Juan Carlos en el palacio de Marivent el 13 de agosto de 1976. Haig aprovechó la audiencia para invitar a los monarcas a conocer personalmente el portaaviones nuclear *USS Nimitz*, uno de mayores barcos de guerra del mundo, cuya tripulación sumaba unos seis mil efectivos y que se había incorporado a la Sexta Flota pocos meses antes. En aquellos momentos, solo Italia, Marruecos y Túnez autorizaban a los buques de propulsión nuclear norteamericanos el uso de sus puertos, por lo que la visita, que se llevó a cabo el 17 de agosto y se prolongó por el espacio de casi siete horas, podía haber sido objeto de controversia, a pesar de producirse en aguas internacionales. Stabler, que también estaba a bordo, aprovechó la ocasión para intentar hacerle ver al monarca que la utilización de los puertos españoles por este tipo de buques era perfectamente compatible con el Tratado de Amistad y Cooperación, ya que su presencia en el Mediterráneo también contribuía a la seguridad de España. Por su parte, el rey le animó a trasladarle estos argumentos a Suárez, que siempre había mostrado interés por las cuestiones militares y aunque el embajador le invitó más adelante a visitar el portaaviones, nunca llegaría a hacerlo¹⁰¹.

Al cabo de unas semanas, Washington anunció que el *USS Nimitz*, acompañado del *USS South Carolina*, haría escala en Gibraltar a principios de octubre, lo cual obligó al ministro de la Marina, almirante Pita da Veiga, a cancelar la visita al portaaviones que había aceptado realizar. A Oreja le desagradó que el Departamento de Estado hubiese aceptado la escala en Gibraltar sin tener en cuenta que la extrema derecha podría utilizarla para cuestionar retroactivamente la visita del monarca al *USS Nimitz* y sin importarle el hecho de que coincidiese con la entrada en vigor del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación,

101. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «NPW visits to Spain», 17/8/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=210147&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «King's visit to USS Nimitz», 23/8/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=213691&dt=2082&dl=1345>.

el 21 de septiembre de 1976. Por su parte, Stabler le replicó que si España hubiese autorizado previamente el uso de sus puertos, posibilidad que se estaba estudiando en Madrid, los buques norteamericanos no tendrían que hacer escala en Gibraltar. Para disgusto del embajador, el episodio se saldó con una protesta oficial motivada por la presencia de estos buques en aguas jurisdiccionales españolas, que hubiese requerido la autorización previa del Gobierno. En suma, lejos de contribuir a que las autoridades españolas se fuesen haciendo a la idea de aceptar la presencia habitual de buques de propulsión nuclear norteamericanos en sus aguas, el despliegue del *USS Nimitz* en el Mediterráneo occidental dio lugar a la primera vulneración del Tratado de Amistad y Cooperación a los pocos días de su entrada en vigor¹⁰².

La llegada del *USS Nimitz* a Gibraltar coincidió en el tiempo con la celebración en Washington, el 1 de octubre de 1976, de la sesión constitutiva del Consejo Hispano-Norteamericano. Copresidida por Oreja y Kissinger, ésta fue la última reunión de alto nivel que el segundo compartió con representantes del Gobierno español como secretario de Estado norteamericano. El encuentro también supuso el estreno del nuevo embajador de España en Washington, Rovira, que como vimos había dirigido al equipo que negoció con McCloskey el Tratado de Amistad y Cooperación. Oreja había sopesado la posibilidad de nombrar para ese puesto a Aguirre de Cárcer, que también conocía a fondo las relaciones con Estados Unidos, pero al final optó por enviarle a la embajada en Bélgica, para que contribuyese a fortalecer los lazos con la OTAN. La documentación interna del Departamento de Estado, elaborada antes de concederle el plácet a Rovira en un tiempo récord, revela que éste había impresionado muy favorablemente a los norteamericanos por la «sinceridad, franqueza y tranquilidad» de la que había hecho gala durante las negociaciones¹⁰³.

102. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Visit of Navy Minister Pita da Veiga to USS Nimitz», 21/9/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=248202&dt=2082&dl=1345>, Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «NPW visits to Spanish ports», 22/9/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=238960&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Gibraltar: Spanish protest US NPW visit», 7/10/1976, en:

<http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=269725&dt=2082&dl=1345>.

103. Memorandum for Mr. Brent Scowcroft from the Department of State,

Antes de la reunión, Oreja ya había aclarado que no deseaba debatir cuestiones de fondo, ya que según el tratado el Consejo tendría su sede en Madrid, por lo que podía suscitar críticas si una sesión celebrada en Washington tenía un contenido sustantivo. A pesar de ello, la amplia intervención de Kissinger, que tuvo sabor a despedida, fue más allá de lo meramente protocolario. El secretario criticó muy duramente la política de su propia administración hacia los regímenes no comunistas de África y muy especialmente su lamentable actuación en Angola, que en su opinión había puesto de manifiesto una vez más la falta de resolución de Occidente y el interés de la Unión Soviética por beneficiarse de ella. Kissinger también hizo referencia a los recursos cada vez mayores que los soviéticos dedicaban a sus Fuerzas Armadas, pero se mostró razonablemente optimista a la hora de valorar la capacidad de Occidente para hacerles frente en el futuro. Estando a pocas semanas de unas elecciones presidenciales, era normal que algunos pusieran en duda el poderío norteamericano, pero España no debía albergar dudas sobre el compromiso de Washington con la unidad y fortaleza de Occidente. Oreja, por su parte, puso de manifiesto el deseo español de institucionalizar cuanto antes su pertenencia al bloque occidental y de avanzar más allá de la relación indirecta con la OTAN que proporcionaba el Tratado de Amistad y Cooperación, hasta alcanzar la plena integración en la Alianza en un futuro no muy lejano¹⁰⁴.

En perspectiva norteamericana, en el otoño de 1976 el principal obstáculo a una rápida aproximación de España a la OTAN ya no era tanto la actitud reticente de algunos países miembros, que por otro lado seguía manifestándose, sino la de algunos sectores de la propia sociedad española. Como reconocía el informe interno que se le remitió a Kissinger antes de la reunión del nuevo Consejo, en España no existía un claro consenso social favorable al ingreso en la Alianza. Según este análisis, el Gobierno Suárez deseaba la entrada en la OTAN para anclar a España más decididamente en Occidente y para dotar a las Fuerzas Armadas de un objetivo exterior que reorientara

«Appointment of Juan José Rovira y Sánchez-Herrero of Spain as Ambassador to the United States», 16/9/1976, National Security Adviser, Box 12. PCF-EC, Gerald R. Ford Library.

104. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Oct. 1 meeting of the US-Spanish Council», 8/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=269933&dt=2082&dl=1345>.

sus energías, hasta entonces excesivamente centradas en cuestiones políticas internas. Sin embargo, aunque la Fuerza Aérea y la Armada eran generalmente proclives a su participación en la OTAN, debido en parte a su mejor preparación y equipamiento, en el Ejército de Tierra, que era más influyente políticamente, esta perspectiva suscitaba no pocos recelos. De ahí que ya entonces se barajara la posibilidad de incentivar la participación del Ejército situando el Mando Atlántico Ibérico (IBERLANT) a las órdenes de un oficial español. Además, entre los españoles no existía una percepción clara de amenaza por parte de la Unión Soviética y en todo caso se pensaba que la presencia de tropas estadounidenses en España permitiría hacer frente a una improbable agresión soviética. Por otro lado, algunos sectores de la sociedad temían que el ingreso en la Alianza disminuyese la influencia de España en América Latina y el mundo árabe. Por último, el texto reconocía que para los españoles era mucho más importante el ingreso en la Comunidad Europea, no solamente por los beneficios económicos que pudiera conllevar, sino sobre todo, por el efecto legitimador que tendría su aceptación por parte de una institución que, a diferencia de la Alianza, siempre había condicionado la adhesión de España a la democratización de su sistema político¹⁰⁵.

La posibilidad de que los cambios políticos ocurridos en España desde el nombramiento de Suárez le permitieran presentar una solicitud de adhesión a la OTAN en un futuro próximo no pasó desapercibida en Moscú. Este escenario ya se planteaba abiertamente en los medios de comunicación norteamericanos y a mediados de noviembre el *Washington Post* informó de la organización de un curso titulado «Integración o asociación de España en la OTAN» en el CESEDEN, así como de la visita de militares españoles a diversas bases e instalaciones de la Alianza¹⁰⁶. A finales de ese mes, tras una reunión del consejo consultivo del Pacto de Varsovia celebrado en Bucarest, las autoridades soviéticas propusieron que, a fin de mantener el statu quo, ninguno de los dos bloques debían admitir socios nuevos en un futuro próximo. Dado que, a efectos prácticos, España ya pertenecía al bloque occiden-

105. Memorandum from the State Department to the Secretary, Spain and NATO, Meeting of US-Spain Council, 30/9/1976, National Security Adviser, Box 12. PCF-EC, Gerald R. Ford Library.

106. Miguel Acoca, «Spain strengthening NATO ties», *The Washington Post*, 14/11/1976.

tal, situación que había confirmado la aprobación del Tratado de Amistad y Cooperación, cabe suponer que a Moscú le preocupaba sobre todo el impacto simbólico de una eventual incorporación española¹⁰⁷. A modo de respuesta, el secretario norteamericano de Defensa saliente, Rumsfeld, aprovechó una reunión de ministros de Defensa de la OTAN celebrada el 7 de diciembre para proponer que se invitase al Gobierno español a enviar observadores a varias instituciones de la Alianza, como su Asamblea Parlamentaria, tras la celebración de las primeras elecciones democráticas¹⁰⁸. Dos días después, en su última comparecencia ante el Consejo Atlántico como secretario de Estado, Kissinger instó a la OTAN a que rechazara sin contemplaciones un veto del Pacto de Varsovia que tan solo pretendía evitar la adhesión de una España democrática a la Alianza. Para satisfacción de la administración Ford, el Consejo Atlántico accedió a su petición, condenando formalmente las pretensiones del bloque soviético. En su última rueda de prensa europea, Kissinger reiteró el apoyo norteamericano a la adhesión de España a la Alianza y manifestó la esperanza de que «el progreso político» que se estaba viviendo en el país la hiciese posible en un plazo breve de tiempo. Haciendo gala de su proverbial sentido del humor hasta el final, cuando un periodista le preguntó qué pensaba que haría la Unión Soviética si España ingresaba en la OTAN, Kissinger respondió: «Posiblemente le pidan a Albania que se una al Pacto de Varsovia»¹⁰⁹.

Aunque la OTAN carecía entonces de una verdadera política de «condicionalidad democrática» en relación con posibles candidatos a la adhesión como España, desde la caída de Nixon el Congreso

107. David K. Willis, «Warsaw pact wants Spain outside NATO», *Christian Science Monitor*, 30/11/1976.

108. Michael Getler, «Rumsfeld seeks NATO spot for Spain», *The Washington Post*, 8/12/1976. Telegrama de la misión estadounidense ante la OTAN a Madrid, «Press conference of Secretary of Defence Rumsfeld, NATO Headquarters, Brussels, Belgium, December 8», 8/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=328034&dt=2082&dl=1345>.

109. Michael Getler, «Kissinger delivers Carter pledge to strengthen NATO», *The Washington Post*, 10/12/1976 y Michael Getler, «NATO turns down Warsaw Pact bids as meeting closes», *The Washington Post*, 11/12/1976. Telegrama de la misión estadounidense ante la OTAN a Madrid, «Secretary Kissinger's press conference following NATO ministerial meeting, December 10, 1976», 11/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=329561&dt=2082&dl=1345>.

norteamericano había intentado vincular cada vez más la ayuda exterior estadounidense al respeto de los derechos humanos por parte de los países receptores. Como ya vimos, en respuesta a este interés, a partir de 1975 el Departamento de Estado adoptó la costumbre de pedir a sus embajadas que elaborasen informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en dichos Estados¹¹⁰. Tras un nuevo forcejeo entre el Congreso y Ford, que se saldó con un veto presidencial a la primera versión de la ley por estimar que imponía restricciones inconstitucionales al poder Ejecutivo, en junio de 1976 se aprobó el *International Security Assistance and Arms Export Control Act*, que dificultaba la concesión de ayuda militar a países que violasen los derechos humanos. A raíz de su entrada en vigor, en septiembre de 1976 el senador Humphrey, actuando en calidad de presidente del subcomité de ayuda exterior de la Cámara Alta, solicitó al Departamento de Estado que actualizase la información disponible sobre diecisiete países receptores de ayuda norteamericana, entre ellos España, el único país europeo de la lista. Los informes proporcionados por el Departamento y por la embajada al Senado poco después no ignoraban los problemas existentes, sobre todo en lo referido a los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad en el País Vasco, ni minusvaloraban las denuncias de instituciones como Amnistía Internacional, pero tendían a poner el énfasis en los notables avances experimentados desde la muerte de Franco¹¹¹.

Para disgusto de la administración, este intercambio de información –que en principio era confidencial– coincidió con la celebración de un debate en la Cámara de Representantes en octubre con ocasión de la aprobación de las partidas necesarias para la financiación del Tratado de Amistad y Cooperación durante 1977. En el transcurso del mismo, la demócrata Elizabeth Holtzman, una respetada jurista que se había dado a conocer por su implacable acoso a Nixon durante

110. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Human Rights: 1976 reporting requirement», 25/2/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=344783&dt=2082&dl=1345>.

111. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Congressional request for human rights information», 28/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239123&dt=2082&dl=1345> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Congressional request for human rights information», 30/9/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=239133&dt=2082&dl=1345>.

el caso Watergate, puso en duda tanto los avances registrados en España como la eficacia del acuerdo bilateral como instrumento de promoción democrática¹¹². En España, algún medio de comunicación no dudó en calificar de «chantaje» el control ejercido por el Legislativo norteamericano, y hubo quien llegó a sugerir que el Congreso estaba buscando pretextos políticos para justificar el incumplimiento del acuerdo¹¹³. Como en ocasiones anteriores, este ruido mediático obligó a la embajada en Madrid a garantizar al Ejecutivo español que la implementación del tratado no corría peligro alguno.

Por último, algunos observadores de las relaciones hispano-norteamericanas no tardaron en manifestar públicamente ciertas dudas sobre el verdadero alcance del tratado. A finales de julio, el corresponsal en Washington del diario *El País* informó que el embajador McCloskey había contestado con evasivas a la pregunta formulada por un miembro de la Cámara de Representantes, sobre la posibilidad de que Estados Unidos pudiese apoyarse en el nuevo tratado para utilizar las bases en territorio español para enviar tropas o armamento a terceros países en caso de conflicto bélico. El artículo no pasó desapercibido en la dirección general para América del Norte y Pacífico del ministerio español, que se apresuró a recordar a Oreja que las bases solo podían utilizarse «en cumplimiento de funciones autorizadas por el tratado», entre las que difícilmente podía figurar «la intervención en un conflicto ajeno a España»¹¹⁴. Por su parte, a mediados de octubre de 1976, el corresponsal madrileño del *Washington Post*, Acoca, publicó que el tratado contenía cláusulas secretas que permitirían a Estados Unidos utilizar las bases españolas para abastecer a Israel en caso de producirse un nuevo conflicto en Oriente Medio, similar al de 1973 (de haber sido así, ello habría supuesto un cambio radical respecto de la situación existente durante la guerra del Yom Kippur). Por una vez, la acusación carecía de todo fun-

112. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «New security assistance legislation: discrimination and human rights provisions», 7/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=269724&dt=2082&dl=1345>.

113. *Ibid.* y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Press reaction», 8/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=261625&dt=2082&dl=1345>.

114. Nota para el Señor Ministro, «Posible utilización bases españolas para intervención conflictos terceros países», 30/7/1976, Caja 27, Archivo Marcelino Oreja (Madrid).

damento y ambos gobiernos pudieron desmentirla tajantemente sin faltar a la verdad¹¹⁵. A los pocos días, Acoca reconoció que no existían las cláusulas secretas que había denunciado, pero sí unos acuerdos suplementarios según los cuales Madrid podría conceder autorizaciones ad hoc para que aviones con destino a países de Oriente Medio pudiesen hacer escala en las bases españolas, apreciación que no suscitó respuesta alguna por parte del Ejecutivo español, ya que se ajustaba a la verdad. Paradójicamente, en el Departamento de Estado, en cambio, se temió que el artículo pudiese animar a las autoridades españolas a imponer una lectura más restrictiva de este aspecto del tratado, que la propia embajada norteamericana en Madrid reconocía internamente como muy ventajoso¹¹⁶. A corto plazo, en suma, la firma del Tratado de Amistad y Cooperación no parece haber contribuido gran cosa al fortalecimiento de las relaciones hispano-norteamericanas, ni siquiera en el ámbito estricto de la defensa.

115. Miguel Acoca, «Secret US-Spain Airlift Accord Told», *The Washington Post*, 11/10/1976 y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Treaty of Friendship and Cooperation: the Middle East Connection», 12/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=254218&dt=2082&dl=1345>.

116. Miguel Acoca, «No secret pact on bases, Spain says», *The Washington Post*, 14/10/1976 y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Treaty of Friendship and Cooperation: the Middle East Connection», 15/10/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=269953&dt=2082&dl=1345>.

Capítulo 8

LA ADMINISTRACIÓN CARTER Y LOS PRIMEROS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS

En las elecciones presidenciales celebradas en Estados Unidos el 2 de noviembre de 1976, el demócrata Carter obtuvo el 50% del voto popular frente al 48% de Ford. A pesar de lo ajustado del resultado, una amplia mayoría de analistas contemporáneos lo interpretó como expresión de un deseo ampliamente compartido de superar de una vez por todas el traumático legado de Vietnam y de Watergate y de dar una oportunidad a un candidato sureño totalmente ajeno al *establishment* de la costa Este, que tan solo contaba con la experiencia ejecutiva adquirida como gobernador del estado de Georgia (1971-1975), pero cuya imagen de honradez y sencillez pareció calar en amplios sectores del electorado. Las elecciones presidenciales no tuvieron apenas impacto en las legislativas, aunque los demócratas aumentaron ligeramente su predominio en la Cámara de Representantes, donde pasaron a ocupar 292 escaños frente a los 143 de los republicanos. En todo caso, la elección presidencial puso fin a largos años de enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, al coincidir la orientación ideológica de la mayoría del Congreso con la del inquilino de la Casa Blanca.

En cierto sentido, el resultado también supuso la derrota de Kissinger y de su manera de entender (e implementar) la política exterior norteamericana. Aunque el secretario de Estado había alcanzado una gran notoriedad (y popularidad) tras la apertura a China y la firma del acuerdo de paz con Vietnam del Norte, la posterior invasión de Vietnam del Sur fue interpretada como una derrota que se alejaba mucho de la «paz con honor» prometida en su día por Nixon. Además, durante los últimos años de su mandato, Kissinger tuvo que hacer frente a nuevos retos en África, América Latina y Oriente Medio, que no contribuyeron a mejorar su imagen entre el electorado, y las relaciones con Beijing y Moscú tampoco experimentaron grandes avances. Du-

rante la campaña electoral, Carter criticó con dureza la política exterior de la administración Ford por no tener suficientemente en cuenta los valores políticos y morales propios de la mejor tradición norteamericana y por haberse conformado con una defensa cínica y cortoplacista del interés nacional. Además, el candidato demócrata centró buena parte de sus críticas en la figura del secretario de Estado, a quien llegó a definir como «el verdadero presidente en lo que a política exterior se refiere». Ello dio lugar a que Ford intentara demostrar por todos los medios sus conocimientos en este ámbito, lo cual explica a su vez el error cometido durante su segundo debate televisado con Carter, en el que negó que Polonia o Hungría estuviesen sometidos a la tutela de la Unión Soviética, comentario que al parecer tuvieron muy en cuenta los centenares de miles de estadounidenses de origen centroeuropeo a la hora de emitir su voto. Para exasperación de Kissinger, lejos de ser un obstáculo para su elección como presidente, la falta de experiencia de Carter en el ámbito exterior se convirtió en uno de los aspectos más atractivos de su candidatura.

Carter era plenamente consciente de su déficit de experiencia y conocimientos en lo que a política exterior se refiere, por lo que tuvo especial cuidado en rodearse de personas mucho mejor cualificadas que él. Su vicepresidente, Walter Mondale, había adquirido cierta experiencia en este campo como senador por Minnesota (1964-1977) y se había convertido en un destacado defensor del desarme nuclear y el control de armamentos. En marcado contraste con sus inmediatos predecesores republicanos –Agnew, Ford y Rockefeller– Mondale pasaría a la historia política norteamericana como un vicepresidente verdaderamente influyente y a lo largo de su mandato jugó un papel relevante en la acción exterior de la administración. En buena medida, ello se debió a su proximidad al presidente: Mondale fue el primer vicepresidente en tener despacho propio en la Casa Blanca y durante 1977 pasó más tiempo en compañía de Carter que ningún otro miembro del gabinete, salvo Brzezinski. Mondale pertenecía al ala más liberal (en el sentido norteamericano del término) del Partido Demócrata y se había opuesto a la guerra de Vietnam, lo cual le causaría algunos problemas con los sectores más conservadores del Congreso¹.

1. Betty Glad, *An outsider in the White House. Jimmy Carter, his advisors, and the making of American foreign policy*, Ithaca & Londres, Cornell University Press, 2009, pp. 20-22.

En teoría, el principal responsable de la política exterior del Gobierno Carter, además del propio presidente, tendría que haber sido su secretario de Estado, Cyrus Vance, un prestigioso abogado que había ejercido de secretario del Ejército y de subsecretario de Defensa en la administración Johnson². Vance tenía además una acreditada experiencia como negociador internacional, ya que había participado en la liberación de los activistas apresados durante la fallida invasión de Cuba en Bahía de los Cochinos, en las conversaciones entre Grecia y Turquía sobre Chipre en 1967 y en la conferencia de Paz de París con Vietnam del Norte en 1968. Sin embargo, y como ya había ocurrido bajo Nixon, el secretario de Estado no tardó mucho en enfrentarse con el consejero presidencial de Seguridad Nacional, Brzezinski, que fue haciéndose con la confianza del presidente y el control del diseño de la política exterior de la administración. Debido en parte a esta tensión creciente, en 1980 Vance tomaría la decisión (casi) inédita de dimitir como secretario de Estado, en protesta contra la decisión de Carter de intentar rescatar por la fuerza a los rehenes norteamericanos retenidos en la embajada de Teherán. En cambio, Vance tuvo una relación muy fluida con el secretario de Defensa, Harold Brown, un físico que había servido en la administración Johnson como secretario de la Fuerza Aérea y que había presidido el prestigioso Instituto de Tecnología de California (Caltech).

A pesar de la animadversión que se profesaban, las trayectorias profesionales de Brzezinski y de Kissinger presentan ciertas similitudes llamativas. Nacido en Polonia en 1928, el futuro consejero presidencial de Seguridad Nacional se salvó de las consecuencias de la invasión de su país natal en 1939 gracias a que su padre estaba destinado entonces como diplomático en Canadá. Tras formarse en dicho país, se trasladó a Harvard para escribir una tesis doctoral sobre la revolución bolchevique y los orígenes de la Unión Soviética, que leyó en 1953, un año antes de que lo hiciese Kissinger, que era algo mayor. Sin embargo, mientras que a éste la universidad le ofreció un puesto permanente, Brzezinski tuvo que mudarse a la de Columbia en 1959, fecha de la que data también su relación con el *Council on Foreign Relations*. Brzezinski colaboró con la campaña de Kennedy en 1960 y en las elecciones presidenciales de 1968 fue el

2. Ver Cyrus Vance, *Hard Choices. Critical years in America's Foreign Policy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1983.

asesor principal en política exterior del candidato demócrata Humphrey, a quien recomendó que rompiera con las políticas de Johnson en Vietnam, guerra que había apoyado inicialmente. Tras el triunfo de Nixon, Brzezinski se convirtió en un crítico destacado de la política de *détente* impulsada por éste y por Kissinger, por entender que partía de la base de que existía una paridad fundamental entre ambas superpotencias. Al igual que su eterno rival, Brzezinski se benefició del mecenazgo de la familia Rockefeller, participando activamente en la fundación de la famosa Comisión Trilateral, una organización privada creada en 1973 para fortalecer los lazos entre Estados Unidos, Europa y Japón, a través de la cual entró en contacto con Carter, que por aquel entonces era un escasamente conocido gobernador del estado de Georgia. A finales de 1975, éste le nombró su principal asesor en política exterior para la campaña presidencial, puesto desde el que contribuyó eficazmente al triunfo de Carter en noviembre de 1976. En suma, al igual que la de Kissinger, la trayectoria profesional de Brzezinski ofrece un excelente ejemplo de esa envidiable versatilidad del sistema político norteamericano, que permite la incorporación de académicos de primera fila a la esfera gubernamental, sobre todo en el ámbito de la política exterior³.

Durante la campaña electoral de 1976, Carter había prometido que gobernaría de forma mucho más transparente que sus predecesores, evitando por todos los medios la existencia de una «guardia pretoriana» que limitase el acceso de voces discrepantes al Despacho Oval. El rechazo que sentía por los hábitos desarrollados durante la era Nixon, ampliamente publicitados como resultado del escándalo de Watergate, era tal que durante tres años se negó siquiera a nombrar un jefe de gabinete. Sin embargo, lejos de facilitar un estilo de gobierno más colegiado, esta decisión permitió a un grupo relativamente pequeño de personas controlar el acceso al presidente de forma arbitraria, con resultados no siempre positivos. Por otro lado, y a pesar de su obsesión por distanciarse del legado de Nixon y Ford, Carter no tardó mucho en emularles, delegando cada vez más poder

3. David J. Rothkopf, *Running the World. The inside story of the National Security Council and the architects of American power*, Nueva York, Public Affairs, 2005, pp. 160-163. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 1983, pp. 5-15.

en Brzezinski. Si acaso, el bisoño presidente fue incluso más lejos que sus predecesores, ya que además de proporcionarle un despacho cercano al suyo en el ala oeste de la Casa Blanca, quiso que el puesto de consejero de Seguridad Nacional tuviese rango ministerial. Dada su proximidad física al presidente y las múltiples responsabilidades departamentales de Vance, un hombre de la inteligencia y energía de Brzezinski no podía dejar de aprovechar esta situación para ejercer una influencia cada vez mayor sobre Carter. A pesar de ello, el consejero tampoco logró imponer sus criterios de forma concluyente, por lo que la tensión entre «halcones» y «palomos», o entre partidarios y adversarios del uso de la fuerza como instrumento de la política exterior, nunca desapareció por completo⁴.

La cuestión que más contribuyó al enfrentamiento larvado entre Vance y Brzezinski fue sin duda su percepción divergente de la naturaleza y objetivos de la Unión Soviética. El primero era muy consciente de la merma del poder norteamericano que se había producido como resultado de Watergate y Vietnam y –al igual que Kissinger– creía posible una convivencia razonablemente amigable con la URSS basada en la existencia de intereses nacionales complementarios, por ejemplo en lo referido al desarme nuclear. Brzezinski, en cambio, veía en la existencia de la Unión Soviética una amenaza directa a la supervivencia misma de Estados Unidos, por lo que la política de *détente* impulsada por su predecesor debía ser compensada con una postura beligerante y proactiva que acelerase el debilitamiento –y la eventual derrota– del gran adversario. Paradójicamente, el político norteamericano que más se identificaba con este enfoque por aquel entonces probablemente fuese el gobernador de California, Reagan, que a punto había estado de derrotar a Ford en las primarias republicanas celebradas en agosto de 1976, gracias precisamente a su oposición frontal al legado de Kissinger.

Debido a la evolución del sistema internacional durante estos años, la administración Carter dedicaría mucho menos tiempo y atención que sus predecesoras a la situación europea, lo cual lógicamente repercutió en la relación bilateral con España. En parte, ello se debió a la importancia que adquirieron para el nuevo presidente asuntos como

4. Ivo H. Daalder & I. M. Destler, *In the shadow of the Oval Office. Profiles of the National Security Advisers and the Presidents they served, from JFK to George W. Bush*, Nueva York, Simon & Schuster, 2009, pp. 94-98.

la negociación de los acuerdos sobre limitación de armas estratégicas (SALT II) con la URSS, la resolución del conflicto árabe-israelí, la negociación del tratado sobre el Canal de Panamá, la caída del Sha de Irán o la invasión soviética de Afganistán. Aunque Estados Unidos siguió otorgando importancia al apoyo que podían ofrecerle en estos conflictos sus aliados de la OTAN, por lo general éste resultó poco eficaz. Por idénticos motivos, desde la perspectiva de la administración Carter, el valor de España como aliado dependería en buena medida de su capacidad de interlocución –generalmente escasa– con algunos de los actores que protagonizaron estos conflictos.

A diferencia de Nixon y Ford, Carter no había visitado nunca España antes de ser elegido presidente. Sin embargo, el sureño fue seguramente el primer presidente estadounidense en hablar correctamente el español, idioma que había comenzado a estudiar en la academia naval de Anápolis, y cuyo conocimiento profundizó siendo gobernador de Georgia con motivo de un viaje que realizó en 1972 por América Latina, región por la que él y su mujer siempre sintieron un interés especial. Durante sus primeros meses en la Casa Blanca, el matrimonio Carter incluso adoptó la costumbre de leer una Biblia española en voz alta todas las noches para mejorar su dominio del idioma, en preparación del periplo que Rosalynn realizaría por América Latina en junio de 1977⁵.

Con ocasión de su visita a Madrid en 1980, la única que realizó durante su presidencia, Carter manifestaría un interés aparentemente sincero por la historia y la cultura españolas que también contrasta con la actitud de sus inmediatos predecesores⁶. A pesar de ello, no existe ninguna evidencia de que siguiera de cerca los importantes acontecimientos vividos en España desde la muerte de Franco, que por otro lado coincidieron en el tiempo con su larga marcha hacia la Casa Blanca. No obstante, resulta llamativo que –a diferencia de las

5. Jimmy Carter, *White House Diary*, Nueva York, Farrar, Strauss & Giroux, 2010, p. 15. E. Stanley Godbold, Jr., *Jimmy and Rosalynn Carter. The Georgia years, 1924-1974*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 247. Rosalynn Carter, *First Lady from Plains*, Boston, MA, Houghton Mifflin Company, 1984, pp. 185-214.

6. En vísperas de su viaje oficial a España, el presidente explicaría a EFE –en español– que «toda la vida he tenido un interés personal por España y por la cultura española». Ver <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44654>.

de Nixon y Ford— sus memorias no contengan ni una sola referencia a personalidades o acontecimientos españoles. En cambio, y como veremos a lo largo de este capítulo, su diario sí se ocupa ocasionalmente de España. En buena medida, ello refleja el hecho de que, tras la celebración de las primeras elecciones democráticas el 15 de junio de 1977, la evolución política española dejó de acaparar la atención que había recibido por parte de Washington durante los años inmediatamente anteriores. En cierto sentido, esto puede considerarse un hecho positivo, ya que como consecuencia de la democratización de la vida política española, ésta dejó de suscitar la preocupación de las autoridades norteamericanas. Sin embargo, resulta también un tanto sorprendente que, a diferencia de lo ocurrido con la mayoría de los estados europeos, la llegada de la democracia apenas se tradujera en una intensificación de las relaciones bilaterales.

El triunfo de Carter en las elecciones presidenciales de noviembre de 1976 fue recibido con cierta frialdad en círculos oficiales españoles. En La Zarzuela seguramente se hubiese preferido un resultado continuista, debido sobre todo a la estrecha relación existente entre Kissinger y Don Juan Carlos, más que al afecto que éste pudiese sentir por el presidente derrotado. Años después, la reina Doña Sofía comentaría que Ford «se mostró muy distante con nosotros» y que «no tuvimos apenas relación personal»; en cambio, Carter había sido «más cordial»⁷. El telegrama de felicitación del rey al presidente electo le ofrecía «mi más cordial enhorabuena por el apoyo que el pueblo americano ha prestado a su candidatura a la presidencia de los Estados Unidos» y manifestaba la esperanza y el deseo de que «las sólidas y amistosas relaciones que unen a nuestros dos países se fortalezcan, si cabe, bajo su mandato». Suárez seguramente estaba demasiado ocupado con sus propios asuntos —sobre todo, la aprobación de la Ley para la Reforma— como para prestarle mucha atención a la campaña presidencial norteamericana y su felicitación a Carter fue igualmente previsible, si bien incluyó una referencia a la prosperidad futura del «gran país amigo». Oreja, por su parte, realizó unas declaraciones un tanto sorprendentes, dado el contraste existente entre las historias

7. Según Doña Sofía, Ford «estaba totalmente absorbido por el tema de la entrada de España en la OTAN, que es lo que le interesaba conseguir»; sin embargo, «yo sé que luego hacía seguir de cerca las primeras actuaciones de mi marido como rey». Pilar Urbano, *La Reina*, Barcelona, Plaza & Janés, 1996, p. 285.

políticas de ambos países, en las que valoraba positivamente la limpieza de las elecciones celebradas y la alternancia en el poder que pronto se produciría, aspectos que a su entender ponían de manifiesto una vez más la solidez del sistema político norteamericano, que en tantas ocasiones había sido puesto a prueba⁸.

El debate norteamericano sobre el eurocomunismo

En contra de lo que muchos habían esperado, el cambio de inquilino de la Casa Blanca apenas tuvo consecuencias inmediatas para la relación con España. Si acaso, la administración Carter, que inició su mandato el 20 de enero de 1977, adoptó una postura algo más abierta y pragmática hacia la amenaza que representaba el comunismo en Europa occidental a ojos norteamericanos. Evidentemente, esto no significa que el nuevo presidente fuese menos anticomunista que su predecesor, ni que Brzezinski fuese más acomodaticio que Kissinger. La diferencia fundamental entre ambas administraciones radica más bien en que la de Carter partía de la constatación del fracaso de su predecesora: lejos de disminuir, la fuerza y centralidad política de los partidos comunistas de Italia y Francia había crecido durante el mandato de Ford y el eurocomunismo gozaba de un prestigio cada vez mayor. A ojos de la administración demócrata, la política de Kissinger no solo suponía una injerencia inaceptable en los asuntos internos de otros estados, sino que además resultaba contraproducente, ya que alimentaba el antiamericanismo siempre latente en ciertas sociedades. De ahí que, ya en noviembre de 1976, Carter afirmara en una famosa entrevista para la revista *Playboy* que estaba abierto a «la comunicación, las consultas y la amistad» con los dirigentes de los partidos comunistas de Europa occidental, que de otra manera se

8. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Message from King Juan Carlos to President-elect Carter», 4/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=302243&dt=2082&dl=1345>, Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Message from Prime Minister Suárez to President-elect Carter», en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=302749&dt=2082&dl=13454/1/76> y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Statement of Foreign Minister Oreja on US elections», 4/11/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=302864&dt=2082&dl=1345>.

verían empujados hacia la esfera de influencia soviética. Un mes después, en una entrevista con Borchgrave para *Newsweek*, Vance añadió un ingrediente novedoso al debate, al manifestar que la participación de partidos eurocomunistas en los gobiernos de sus países seguramente causaría más problemas en el seno del Pacto de Varsovia que en la Alianza Atlántica⁹.

En última instancia, fue la evolución de la situación política italiana, marcada por el notable éxito del PCI en las elecciones legislativas de junio de 1976 –en las que obtuvo el 34% de los votos, frente al 38% de la democracia cristiana– lo que obligó a la administración Carter a formular una nueva política hacia el eurocomunismo. Ello explica también que, con la única salvedad del activista de color Andrew Young, el primer embajador norteamericano nombrado por Carter –en enero de 1977– fuese Richard N. Gardner, un prestigioso jurista y abogado neoyorquino, que conocía bien Italia y que había asesorado al presidente en temas de política exterior durante la campaña electoral. Gardner, que era colega de Brzezinski en la Universidad de Columbia, había conocido a Carter en las reuniones de la Comisión Trilateral, a la que también pertenecía, y había sido responsable indirecto del nombramiento de Vance como secretario de Estado.

En Italia existía entonces la percepción ampliamente compartida de que las administraciones de Nixon y Ford habían intentado contener la influencia creciente del PCI apoyándose en algunos de los sectores más reaccionarios de la sociedad, a menudo mediante el uso de métodos ilícitos, lo cual no había hecho sino aumentar el prestigio y atractivo político del Partido Comunista y sus dirigentes. Por ello, incluso antes de haberse formalizado su nombramiento, Gardner impulsó la elaboración de un memorando sobre la actitud que Estados Unidos debía adoptar en el futuro hacia los comunistas italianos que Vance no dudó en hacer suyo y que fue aprobado por Carter a mediados de marzo de 1977. El documento pretendía dejar claro que la nueva administración respetaba el derecho del pueblo italiano a elegir a los gobernantes que estimaran oportunos, sin dejar de subrayar su radical incompatibilidad con el Partido Comunista. Así, el texto afirmaba rotundamente que «no nos inmiscuiremos en los asuntos inter-

9. Michael A. Ledeen, *West European Communism and American Foreign Policy*, New Brunswick & Oxford, Transaction Books, 1987, pp. 161-162.

nos de Italia, diciéndoles a los italianos cómo deben votar, ni intentando manipular los acontecimientos políticos, ni financiando a partidos o a personalidades públicas italianas», no obstante lo cual «preferimos que nuestros amigos y aliados estén gobernados por partidos políticos identificados con tradiciones, valores y prácticas democráticas». Dado que uno de los objetivos centrales de la nueva política consistía en poder valorar la sinceridad democrática del PCI, también defendía la necesidad de ampliar «lenta y cuidadosamente» los contactos de la embajada norteamericana con políticos comunistas que ostentasen cargos públicos de cierto nivel (parlamentarios, presidentes regionales y alcaldes), superando las «inhibiciones» heredadas de la etapa anterior. Hasta 1974, la embajada de Roma había tenido prohibido el contacto con los comunistas, y a partir de esa fecha se había canalizado a través de un diplomático especialmente designado al efecto, que se relacionaba casi exclusivamente con el responsable de política exterior del partido, Sergio Segre. En opinión de Gardner, había llegado el momento de abandonar las restricciones impuestas personalmente por Kissinger, que pretendían ante todo exteriorizar la animadversión norteamericana hacia los comunistas, aunque ello limitase la capacidad de la embajada para recopilar información sobre sus intenciones y para influir sobre las mismas. Por último, y mientras se decidía si la administración Carter quería seguir aplicando el *McCarran Walter Act* adoptado en 1952, que se había invocado para prohibir la entrada en el país a comunistas extranjeros, el texto también recomendaba flexibilizar la política de concesión de visados, para que los militantes del PCI pudiesen viajar a Estados Unidos con mayor facilidad. El propio Carter anotó al margen de esta propuesta, de su puño y letra: «Deberíamos establecer rápidamente una política general, no solo referida a Italia»¹⁰.

Aunque no fuese consciente del debate sobre el eurocomunismo y el PCI que se estaba desarrollando entre Washington y Roma, Carrillo jugó hábilmente las escasas cartas que tenía a su disposición para congraciarse con la administración Carter. En su primer encuentro clandestino con Suárez, celebrado el 28 de febrero de 1977, éste accedió a la petición del secretario general del PCE de celebrar en Madrid un cónclave eurocomunista, que contaría con la presencia de

10. Richard N. Gardner, *Mission Italy. On the front lines of the Cold War*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005, pp. 42-48 y 319-328.

Enrico Berlinguer y Georges Marchais. Aunque ambos se abstuvieron de criticar a la URSS durante su estancia en Madrid los días 2 y 3 de marzo, lo cual hubiese hecho las delicias de su anfitrión, Carrillo aprovechó la ocasión para anunciar en su presencia que el PCE «está dispuesto al mantenimiento de las bases militares norteamericanas en nuestro país en tanto no exista un acuerdo internacional para suprimir todas las bases militares en Europa»¹¹.

Paradójicamente, aunque Gardner había pretendido que el Departamento de Estado anunciase su nueva política hacia los comunistas italianos coincidiendo con su toma de posesión en Roma en marzo de 1977, Vance prefirió posponerla para que no se interpretase como una injerencia en los asuntos internos de Francia, donde estaban a punto de celebrarse unas importantes elecciones municipales. Según el texto finalmente emitido por el Departamento de Estado el 6 de abril de 1977 –tan solo tres días antes de la legalización del PCE– la administración Carter creía que «la posición de un partido comunista en un país concreto es un asunto que debe ser decidido por el pueblo y el gobierno del Estado en cuestión» y «no tenemos intención de involucrarnos en los procesos mediante los cuales se llegue a una decisión al respecto». Sin embargo, eso no significaba que Washington contemplase este asunto con indiferencia, ya que atribuía una gran importancia a «nuestra capacidad para trabajar con los países de Europa occidental en cuestiones de interés vital», que «se vería mermada si estos gobiernos llegasen a estar dominados por partidos políticos cuyas tradiciones, valores y prácticas particulares son ajenos a los principios democráticos fundamentales y el interés común en que se basan nuestras relaciones con Europa occidental». En suma, este texto hizo explícitos los dos principios sobre los que se asentaría inicialmente la política de la administración Carter hacia el eurocomunismo: el de la «no intervención» y el de la «no indiferencia».

En clave española, esto podía interpretarse como un mensaje al rey y a Suárez en el sentido de que Washington no se opondría a la legalización del PCE. En perspectiva italiana, en cambio, la declaración tuvo el efecto contrario al deseado por Gardner, atribuible a una redacción desafortunada, ya que daba a entender que Washington

11. Santiago Carrillo, *Memorias*, Barcelona, Planeta, 1993, pp. 653-654. Gregorio Morán, *Miseria y grandeza del Partido Comunista de España, 1939-1985*, Barcelona, Planeta 1986, p. 539.

había dejado de oponerse a la participación del PCI en el Gobierno a condición de que no lo dominase, dando así alas al largamente anunciado *compromesso storico* entre comunistas y democristianos. La declaración tampoco agradó a los gobiernos de Francia, Italia y Alemania, cuyos máximos responsables trasladaron a Carter su malestar en el transcurso de una reunión del G-7 celebrada en Londres a principios de mayo de 1977. Como veremos más adelante, tras varios meses de declaraciones y rectificaciones confusas, cuando no abiertamente contradictorias, en enero de 1978 la administración Carter abandonaría definitivamente esta postura aparentemente acomodaticia hacia el eurocomunismo, adoptando una actitud muy similar a la que venía sosteniendo Kissinger¹².

Evidentemente, la situación española era muy distinta de la italiana o la francesa, ya que el PCE no era siquiera una fuerza política legal. A mediados de enero de 1977, en una entrevista para el *New York Times*, Carrillo sostuvo que «es evidente que Kissinger ha tenido cierto papel en la prohibición del PCE», a la vez que manifestaba su esperanza de que la administración Carter adoptara «una postura más democrática e inteligente en relación con este problema»¹³. Sin embargo, inicialmente ésta tampoco mostró una gran impaciencia por ver a los comunistas españoles incorporarse al incipiente juego democrático. Así lo constató a finales de ese mismo mes el vicepresidente del Gobierno, Osorio, que se entrevistó con Vance en el Departamento de Estado durante una rápida visita a Washington, con ocasión del llamado «desayuno nacional de oración» (*national prayer breakfast*). En este encuentro, el sucesor de Kissinger se mostró partidario de que no se legalizara al PCE hasta después de las primeras elecciones, aunque reconoció que «los icebergs es mejor verlos; si son submarinos son más peligrosos». Al igual que hiciera Kissinger un año antes con Areilza, Vance también aconsejó a Osorio que el Gobierno Suárez no debía convocar elecciones generales hasta que no hubiese creado un partido propio de cierta solidez¹⁴.

12. Richard N. Gardner, *Mission Italy...*, op. cit., pp. 66-69. Michael A. Ledeen, *West European...*, op. cit., pp. 163-164.

13. James M. Markham, «Outlawed Spanish Reds put faith in democratic process», *The New York Times*, 16/1/1977.

14. Alfonso Osorio, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 280.

A los pocos días de esta entrevista, Mondale realizó su primer viaje a Europa. Carter le había pedido que visitase cuanto antes las principales democracias europeas y asiáticas que se consideraban más próximas a Estados Unidos, para transmitirles su amistad. Al mismo tiempo, desde la perspectiva del presidente, el viaje debía servir para trasladar el mensaje de que su vicepresidente ocuparía un lugar relevante en la administración¹⁵. Mondale aprovechó su presencia en Alemania para intercambiar opiniones sobre la situación española con el canciller Schmidt, que acababa de conocer al rey y a Suárez en Madrid. Al dirigente alemán le había impresionado muy favorablemente la actuación de ambos durante el proceso que había conducido al referéndum sobre la Ley para la Reforma y también estaba satisfecho con el papel desempeñado por el secretario general del PSOE. Schmidt daba por hecho que los partidos políticos –incluido el comunista– serían legalizados en un futuro próximo y no dudó en sugerirle a Mondale que el AFL-CIO debía apoyar a los sindicatos no comunistas españoles, como ya estaban haciendo sus homólogos alemanes. Por su parte, el vicepresidente norteamericano estuvo de acuerdo en que el desarrollo político español era muy prometedor y manifestó el deseo de que su democratización permitiese a España ingresar en la OTAN en un futuro próximo, si los demás estados miembros de la Alianza así lo acordaban. Aunque Schmidt le recordó que todavía existía cierto recelo hacia España en algunos países europeos, el canciller también se mostró optimista al respecto. La adhesión a la Comunidad Europea, en cambio, se le antojaba más compleja, debido sobre todo a la actitud reticente de Francia¹⁶.

El Gobierno español no consultó oficialmente al norteamericano antes de tomar la decisión de legalizar al PCE, aunque es probable que se lo comunicara informalmente a través de la embajada. Como explicaría años después Otero Novas, que ocupaba la subsecretaría técnica de la Presidencia y estaba en estrecho contacto tanto con el PCE como con los diplomáticos estadounidenses, «un Gobierno consciente de su dignidad no pide permiso a nadie para hacer lo que cree que

15. Jimmy Carter, *White House Diary*, op. cit., p. 12.

16. Telegrama de Bonn al Departamento de Estado, «Vice President - Chancellor discussions; expanded session, afternoon of January 25, 1977», 26/1/1977. White House Central Files. Subject File. Box CO-54, Jimmy Carter Library.

debe», pero «en los temas más delicados, ha de buscar la comprensión si no el apoyo de fuerzas internas o exteriores»¹⁷.

Como es lógico, la legalización del PCE –anunciada el 9 de abril de 1977– recibió una especial atención por parte de la embajada norteamericana en Madrid y a los pocos días de producirse, Stabler acudió a La Zarzuela para conocer de primera mano la actitud del monarca ante las reacciones que había desencadenado¹⁸. A modo de introducción, el embajador quiso que el rey supiese que la administración «comprendía plenamente» la decisión de legalizar el PCE, que era sin duda una medida sensata (*the sensible thing to do*), ya que permitiría verificar su verdadera popularidad en las urnas. Don Juan Carlos reconoció estar preocupado por la «efervescencia» que se detectaba en las salas de banderas tras la dimisión del ministro de la Marina y la posterior reunión del Consejo Superior del Ejército, que atribuyó en parte a la actuación de Fraga y su Alianza Popular, que estaban haciendo todo lo posible por explotar la situación en beneficio propio¹⁹. Según él, esta fuerza política pretendía transmitir la sensación de que el rechazo a la legalización del PCE en el seno de las Fuerzas Armadas era un fenómeno generalizado, cuando no era así; a su modo de ver, aunque un 20% o 30% de los oficiales jóvenes podían considerarse de extrema derecha, la gran mayoría comprendía la medida adoptada. En su opinión, lo que pretendían algunos generales era que Suárez no se presentara a las elecciones, facilitando así el triunfo de Alianza Popular, por lo que el monarca le había insistido en la importancia de mantenerse firme, presentándose a las elecciones tal y como tenía previsto, ya que sería un grave error aceptar cualquier tipo de condición impuesta por los militares. Según el rey, Suárez estaba muy preocupado y dolido por la actitud de Alianza Popular, entre otros motivos porque él mis-

17. José Manuel Otero Novas, *Nuestra democracia puede morir*, Barcelona, Plaza & Janés, 1987, p. 28.

18. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Conversation with the King», 19/4/1977. White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

19. A Sulzberger, que se consideraba un amigo personal de Fraga, le sorprendió mucho que éste declarase que la legalización del PCE suponía «un golpe de Estado que ha transformado la reforma en ruptura», teniendo en cuenta que, siendo ministro de la Gobernación, había reconocido la necesidad de incorporar a los comunistas después de las primeras elecciones. C. L. Sulzberger, «Problems of Ghost-Laying», *The New York Times*, 23/4/1977.

mo había sido dirigente de una de las formaciones –la Unión del Pueblo Español– que la integraban. Don Juan Carlos tenía claro que era importante evitar una polarización creciente entre Alianza Popular y la izquierda, por lo que apoyaba la intención de Suárez de presentarse al frente de una opción centrista, aunque la naturaleza de ésta estuviese todavía por definir. Unas semanas antes –el 1 de marzo de 1977– Don Juan Carlos había telefonado a Stabler con el único propósito de comunicarle que Suárez anunciaría su participación en las elecciones en cuanto se aprobara la Ley Electoral. La noticia no había sorprendido al embajador, ya que «el rey ha sido partidario de que el presidente juegue un papel más activo en el liderazgo de una coalición centrista desde hace algún tiempo». Sin embargo, el anuncio finalmente no se produciría hasta finales de abril²⁰.

Don Juan Carlos también informó a Stabler que ciertos generales deseaban cortar las alas –como a Suárez y a Gutiérrez Mellado– y no descartaba la posibilidad de que algunos pretendieran incluso hacerse con el poder. Sin embargo, también dudaba que encontrasen mucho apoyo si finalmente se decidían a dar un golpe de Estado, sobre todo entre los paracaidistas y los regimientos de infantería. Cuando el embajador le preguntó por la actitud del jefe de la división acorazada «Brunete», Jaime Milans del Bosch, el rey no descartó la posibilidad de que algunos de sus hombres pudieran sumarse a una intentona golpista, aunque puso en duda que la mayoría lo hiciera. El monarca se había puesto en contacto con muchos oficiales a raíz de la legalización del PCE, tanto en persona como a través de amigos comunes, en un esfuerzo por convencerles de que un golpe militar tendría consecuencias «desastrosas» para España. Los posibles golpistas se equivocaban si pensaban que podían repetir la experiencia de 1936, ya que las condiciones existentes entonces ya no se daban. Un golpe militar supondría el fin de la monarquía, ya que él mismo «no duraría mucho bajo esa situación aunque lo quisiera». Además, desencadenaría una polarización política y social extrema, dando lugar a huelgas y manifestaciones de todo tipo. Por otro lado, el monarca también había intentado hacerles ver que una intervención militar destruiría la credibilidad internacional de España, ya que suscitara

20. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Talk with the King», 1/3/1977. White House Central Files. Subject File. Box CO-54, Jimmy Carter Library.

un rechazo exterior aún más contundente que el producido en 1945 tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Por todo ello, en última instancia el rey no creía que los militares fuesen tan insensatos (*foolish*) como para intentar hacerse con el poder.

El monarca aprovechó la entrevista para explicarle a Stabler que, a pesar de ser firmemente anticomunista (*staunchly anticommunist*), como bien sabían sus interlocutores norteamericanos, Suárez y él habían llegado a la conclusión de que era imposible hacer avanzar el proceso democrático sin aceptar que el PCE tenía un papel que desempeñar en la política española. Además, era preferible conocer cuanto antes su verdadero peso electoral, que permitir que se especulase eternamente al respecto. Algunos militares sostenían que, aunque el PCE solo obtuviese el 8% o el 10% de los votos en las primeras elecciones, su fuerza no haría sino ir en aumento, a lo que el rey solía responderles que todo dependería de la capacidad de las fuerzas políticas democráticas para hacer bien su trabajo y contener el reto comunista. A su entender, en una democracia no había otra forma posible de enfocar esta cuestión.

Ante tan contundente alegato, el embajador no dudó en responderle que, en su opinión, un golpe militar tendría «un efecto negativo muy profundo» sobre las relaciones bilaterales. Estados Unidos había apoyado «con calor» la evolución española hacia la democracia y el regreso a una dictadura militar «suscitaría problemas muy serios», que también afectarían a la relación de seguridad. Stabler confesó que había utilizado este argumento con frecuencia durante los últimos meses en sus conversaciones con diversos dirigentes políticos, incluidos los de Alianza Popular, actitud que el monarca estimó «muy útil». A modo de despedida, Don Juan Carlos agradeció el hecho de que Carter hubiese querido recibir a Suárez, aunque le preocupaba que la visita a Washington del primer ministro portugués, que se produciría poco antes, pudiese restarle visibilidad. Además de procurar tranquilizarle al respecto, Stabler aprovechó para informarle del deseo de Vance de visitar Madrid en mayo con ocasión de la segunda reunión del Consejo Hispano-Norteamericano, iniciativa que el rey acogió con agrado. En suma, esta entrevista reviste una importancia especial, ya que fue seguramente la primera vez que un representante oficial estadounidense se manifestó de forma inequívoca en defensa del proceso democratizador –y ante la más alta instancia española– frente a posibles amenazas involucionistas.

Poco antes de su viaje a Washington, Suárez almorzó con Stabler el 21 de abril para conocer de primera mano su opinión sobre la reciente legalización del PCE. El embajador reconoció que su reacción oficial debía ser de desaprobación, ya que la administración Carter no veía con buenos ojos el creciente protagonismo de los partidos eurocomunistas. A título privado, en cambio, Stabler confesó que la medida adoptada era «lo único que se podía hacer», ya que la represión de los comunistas en un clima cada vez más libre solo podía resultar contraproducente y en todo caso confiaba en que la legalización contribuyese a su «desmitificación»²¹.

La administración Carter toma contacto con España

Teniendo en cuenta las expectativas de cambio suscitadas por la elección de Carter, la nueva administración demócrata se mostró inicialmente algo fría en su actitud hacia el Gobierno Suárez. En febrero de 1977, a fin de fortalecer la imagen y credibilidad del presidente de cara a las primeras elecciones democráticas, La Moncloa decidió solicitar una audiencia con Carter en la Casa Blanca para la primavera. Con el pretexto de que la agenda de un presidente que acababa de tomar posesión estaba ya muy sobrecargada, Vance sugirió inicialmente que la visita se pospusiera hasta el verano. Es posible que esta respuesta se debiera en parte a la actitud reticente de Stabler, a quien no le parecía correcto utilizar un viaje a Washington con fines electorales, y cuyos argumentos parecen haber convencido al secretario de Estado adjunto, Warren Christopher²². Sea como fuere, la reticencia inicial del Departamento de Estado obligó a Don Juan Carlos a enviar a Washington a su emisario personal, Prado y Colón de Carvajal, que logró que Vance cambiase de parecer. En una nota interna dirigida a Carter, fechada el 7 de marzo de 1977, el secretario de Estado justificó su decisión con el argumento de que Estados Unidos «tiene un gran interés en el éxito de la transformación política a través de la cual el rey está

21. Entrevista de Wells Stabler con Charles Stuart Kennedy, 1991, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>. Javier González de la Vega, *Adolfo Suárez. España 1976-77. El año milagroso*, Madrid, Ediciones Martínez Roca, 1996, p. 199.

22. Alfonso Osorio, *Trayectoria política...*, op. cit., p. 298.

guiando a España hacia la democracia y la integración en Europa» y que Suárez, «un político joven, pragmático y hábil» era la persona que había sido elegida por el monarca para conducir dicho proceso y además tenía muchas probabilidades de mantenerse en el Gobierno tras las elecciones²³. Vance reconocía asimismo que la «actitud y actuación» de la administración norteamericana podía «aumentar o reducir» el prestigio y la autoridad del presidente español, por lo que si Carter aceptaba recibirle en la Casa Blanca, estaría contribuyendo a «fortalecer la capacidad del rey para completar la transición democrática». Se debiese o no a una filtración interesada, algunos medios de comunicación españoles se hicieron eco de los problemas que estaba suscitando la visita, lo cual obligó al Departamento de Estado a reiterar su apoyo «a los esfuerzos del rey y del Gobierno del señor Suárez para establecer la democracia en España» y a subrayar que las relaciones con Madrid eran «excelentes»²⁴. Los argumentos de Vance debieron hacer mella en el presidente, que finalmente accedió a recibir a Suárez antes de las elecciones. Sin embargo, y para disgusto de Stabler, la Casa Blanca pretendía concederle tan solo una entrevista de media hora, por lo que éste insistió que, una vez tomada la decisión de invitar al mandatario español, se le debía ofrecer al menos un almuerzo. La Casa Blanca accedió inicialmente a esta petición, pero rectificó poco después cuando el embajador informó a Brzezinski que Suárez no hablaba inglés²⁵.

23. Memorandum for the President from Cyrus Vance, «Proposed working visit to Washington by Prime Minister Suarez of Spain», 7/3/1977, White House Central Files. Subject File. Box CO-54, Jimmy Carter Library.

24. Juan González Yuste, «El Departamento de Estado reitera su apoyo al proceso democratizador», *El País*, 12/3/1977.

25. Wells Stabler, «The view from the US Embassy», en Hans Binnendijk (ed.), *Authoritarian regimes in Transition*, Washington DC, Center for the Study of Foreign Affairs, 1987, pp. 196-197. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009. Según el director general de América del Norte que le acompañó en el viaje, Suárez temía «que su desconocimiento del inglés le impidiese transmitir la fuerza persuasiva que sus palabras tienen en castellano. El hecho es que explicó muy bien la situación española y contó con un traductor inteligente en Javier Rupérez». Juan Durán-Lóriga, *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddarth Mehta Ediciones, 1999, p. 217. Ver la agenda de Carter para el 29 de abril de 1977 en: <http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/diary/1977/d042977t.pdf>.

En contraste con esta actitud inicialmente cicatera de la Casa Blanca, el Departamento de Estado pareció esforzarse por congraciarse con el Gobierno español. Así se deduce, por ejemplo, del informe elaborado por sus expertos sobre la situación de los derechos humanos en España, redactado en respuesta a la petición realizada por el Congreso y que se hizo público a mediados de marzo²⁶. A pesar de reconocer que, según la clasificación de *Freedom House*, España era el único país de Europa occidental tan solo «parcialmente libre» y que en el País Vasco podían darse todavía «excesos ocasionales», el informe se mostraba muy complacido con los progresos realizados por el Gobierno desde el verano anterior. Es posible que este informe sorprendiera agradablemente a los asesores de Carter, ya que en su primer discurso ante la Asamblea General de la ONU, pronunciado el 17 de marzo, el presidente hizo una referencia expresa a «los esfuerzos de nuestros amigos por fortalecer las instituciones democráticas en Europa y particularmente en España y Portugal».

Se debiese o no a la influencia del Departamento que encabezaba, Vance no tardó en convertirse en un firme partidario de Suárez. En la documentación que le remitió a Carter en vísperas de su visita, la primera realizada por un presidente del Gobierno español a Estados Unidos, el secretario de Estado manifestaba el deseo de que sirviese para establecer una relación personal con «un dirigente que está conduciendo a su país en direcciones que nosotros apoyamos» y para «afirmar la importancia de España –donde tenemos importantes bases navales y aéreas– en la cooperación defensiva occidental, así como nuestro apoyo a la eventual participación de España en la OTAN»²⁷. En el breve resumen que se incluía sobre la situación española, sus autores observaban que la evolución política experimentada desde la muerte de Franco se había producido «con mayor rapidez y suavidad» de la esperada: los partidos y los sindicatos habían sido legali-

26. Carter encargó a la activista Patricia Derian que se ocupara de la nueva oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado, que a partir de entonces elaboraría un amplio informe anual sobre esta cuestión, en el que se valoraba el progreso realizado por los países analizados.

27. Memorandum for the President from Cyrus Vance, «Your meeting with Adolfo Suarez, President of Government of Spain, 11.15 am, April 29», 24/4/77. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

zados, la prensa era razonablemente libre (*quite free*), la mayoría de los presos políticos habían sido puestos en libertad y se había aprobado una ley electoral «realista». Por ello, y si surgía la ocasión, Carter debía felicitar a Suárez por haber querido aprovechar su viaje a Estados Unidos para entregar al secretario general de la ONU los instrumentos de ratificación de los Pactos sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que su Gobierno había firmado en septiembre de 1976.

El texto del Departamento de Estado también recogía las reacciones adversas suscitadas por la legalización del PCE y recomendaba que, si Suárez suscitaba la cuestión, Carter debía mostrarse comprensivo con una decisión que, «por los motivos que se nos han explicado», tenía todo el sentido del mundo (*makes good sense to us*) y que en todo caso, solamente le correspondía a España. En tono tranquilizador, y al igual que los análisis realizados por la embajada, el Departamento vaticinaba que los comunistas obtendrían en torno al 10% de los votos (si no algo menos). También se daba por hecho que Suárez ganaría las primeras elecciones y no se ocultaba que la visita debía servir para «dar un nuevo impulso al establecimiento de un Gobierno democrático estable en España», al manifestar públicamente que «la resolución y las intenciones» de sus dirigentes contaban con el pleno respaldo de Washington. Más concretamente, el Departamento de Estado deseaba que la opinión pública percibiese que «el presidente de Estados Unidos está alentando a un joven primer ministro a seguir adelante en su difícil tarea de instalar una democracia en un país importante para nosotros». Sin embargo, el texto no dejaba de subrayar que «apoyamos al rey y a las fuerzas democráticas –incluidas aquellas a las que representa Suárez– pero no queremos dar la sensación de preferir a Suárez por encima de otros posibles dirigentes» y por vez primera se afirmaba que «existe una amplia simpatía en EE.UU. y Europa occidental por las fuerzas democráticas de la derecha, la izquierda y el centro que, bajo el liderazgo del monarca, están trabajando para establecer unas instituciones democráticas y los derechos individuales». En todo caso, las elecciones no supondrían el fin del proceso democratizador, ni garantizarían por sí solas la estabilidad y eficacia del futuro Gobierno. Las futuras Cortes, que seguramente compartirían «una visión moderada», tendrían que centrarse en la elaboración de una nueva constitución, lo cual no les permitiría prestar una atención prioritaria a los problemas económicos y regionales a los que tendría que hacer frente

el Gobierno. Además, todo ello se produciría en el contexto de una grave situación económica, caracterizada por una inflación del 20% y un creciente déficit en la balanza de pagos.

En lo que a la relación bilateral se refiere, el balance del Departamento de Estado era sumamente positivo. El texto reconocía que en el pasado los acuerdos sobre las bases habían sido criticados por la oposición democrática a causa del apoyo que representaban para el régimen de Franco, pero el tratado de 1976, al haberse firmado con un Gobierno postfranquista, «no supone un problema político importante en la actualidad». Carter debía manifestarle a Suárez su apoyo al ingreso de España en la Comunidad Europea y la OTAN, pero eran los españoles quienes debían tomar la iniciativa. En cambio, a Washington le seguía preocupando que Madrid no tuviese intención de firmar el Tratado de No Proliferación (TNP), ya que España podría optar por importar reactores nucleares de Francia y Alemania, que no se mostraban tan exigentes como Estados Unidos en este terreno. En suma, Washington deseaba contribuir a «una España democrática y estable, aliada de Europa occidental y capaz de cooperar con nosotros en el fortalecimiento de la seguridad, en la promoción de la prosperidad occidental y en la defensa de los ideales democráticos en las relaciones internacionales».

Al recibir a Suárez en el Despacho Oval en la mañana del 29 de abril de 1977, Carter afirmó ante los periodistas allí congregados que «nos sentimos muy orgullosos de lo que ustedes están haciendo en su país» y al despedirle reconoció que las reformas democratizadoras realizadas en España habían progresado «mucho mejor de lo que habíamos esperado». Una vez finalizado el encuentro a solas con Carter, que duró poco más de media hora, el vicepresidente ofreció a Suárez un almuerzo, al que también asistieron Vance y Brzezinski²⁸. En su brindis, tras afirmar que «el cambio democrático ordenado es poco frecuente en la historia», Mondale manifestó su admiración por el proceso vivido en España. A continuación, el presidente español se reunió en el Capitolio con algunos de los miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado que más activamente habían parti-

28. «El presidente del Gobierno en la Casa Blanca, 29-4-1977», 3/5/1977, R-12637. AMAEC. Ver la agenda del presidente norteamericano correspondiente al 29 de abril de 1977 en: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1977/do42977t.pdf>.

cipado en la ratificación del Tratado de Amistad y Cooperación. Por la mañana, antes de ver a Carter, Suárez ya se había entrevistado por separado con el secretario de Estado y el del Tesoro y por la tarde fue recibido por el de Defensa. A pesar de estas atenciones, Stabler lamentaría años después que el presidente español se hubiese marchado de Washington «un poco irritado» y el desarrollo del viaje le llevó a concluir que «si habíamos tomado la postura de apoyar a la democracia española, tendríamos que haber actuado en consecuencia para que los actores concernidos pensarán que realmente tenían nuestro apoyo»²⁹. Sin embargo, al finalizar la visita Carter no solo manifestó ante un grupo de periodistas norteamericanos que el rey y Suárez «han trabajado con gran valor, en mi opinión, para traer la democracia a España después de largos años bajo Franco», sino que además había surgido entre ellos «una amistad instantánea»³⁰.

Una de las cuestiones que más atención recibió durante la visita de Suárez a Washington fue el posible ingreso de España en la OTAN, asunto que la diplomacia española vinculaba cada vez más a la relación bilateral con Estados Unidos. Según un documento preparado por la dirección general para América del Norte y Pacífico el mes anterior, «la entrada de España en la OTAN sería mucho más aceptable para la opinión pública nacional si se puede aducir que la actual relación defensiva bilateral, necesariamente desequilibrada, se transforma en una relación bilateral mucho más satisfactoria, dentro de la cual desaparecería definitivamente el concepto de ‘bases’. Hay que tener en cuenta que a pesar de las sucesivas modificaciones de los textos, cada vez más favorables para nosotros, Rota, Torrejón y Za-

29. Graham Hovey, «Carter, meeting Spaniard, lauds democratic moves», *The New York Times*, 30/4/1977. Wells Stabler, «The view from the US Embassy», art. cit., pp. 196-197. A pesar de ello, Suárez escribió a Carter a su regreso a Madrid para manifestarle «mi más profundo agradecimiento por la cordialidad y el afecto con que hemos sido tratados» y su satisfacción por la «larga e interesante conversación» que habían mantenido. También le agradeció el hecho de que su mujer Rosalynn y su hija Amy hubiesen roto el protocolo al acudir a saludar al matrimonio Suárez en Blair House. Carta de Adolfo Suárez al presidente James E. Carter, 6/5/1977. White House Central File, First Lady's Social Office File. Box 6. Jimmy Carter Library.

30. «Interview with members of the Board of the Association of Radio Television News Directors», *Administration of Jimmy Carter, Presidential Documents*, Week Ending Friday, May 6, 1977, p. 748.

ragoza siguen siendo consideradas por la opinión española como ‘bases americanas’, aunque no lo sean de derecho». El texto en cuestión constataba que «hasta ahora la posición norteamericana parecía consistir en propugnar nuestra presencia en la OTAN con el fin de asegurar y consolidar el tratado hispano-norteamericano, sin modificarlo ni sustituirlo». Sin embargo, en fechas más recientes, y «según impresiones recogidas en la embajada de Estados Unidos en Madrid», empezaba a abrirse paso un criterio distinto, de forma tal que «en el Departamento de Estado y en Congreso (todavía no en el Pentágono) se piensa que la entrada de España en el Pacto Atlántico haría innecesaria la renovación del tratado hispano-norteamericano». En vista de ello, el ministerio se mostraba partidario de «acabar con el sistema de las llamadas ‘facilidades’, que darían paso a sistemas de cooperación más abiertos y no menos eficaces». Lamentablemente, Suárez y Oreja apenas tuvieron ocasión de suscitar estas reflexiones en sus conversaciones con Carter. Por su parte, el presidente norteamericano aprovechó la ocasión para ofrecerles su apoyo en el caso de que estimaran conveniente una declaración favorable a España en la reunión de primavera de la OTAN, pero sus interlocutores le hicieron ver que, en aquellos momentos, un gesto de ese tipo podía resultar contraproducente³¹.

Inevitablemente, la reciente legalización del PCE fue otro de los temas tratados en la reunión celebrada en el Despacho Oval. Suárez explicó a Carter que, tras muchas dudas, se había llegado a la conclusión de que la exclusión de los comunistas habría puesto en duda la legitimidad de las primeras elecciones y que en todo caso, las encuestas vaticinaban a los comunistas un resultado bastante modesto. Por otro lado, a pesar de haber provocado la dimisión del ministro de la Marina, la reacción posterior de las Fuerzas Armadas había demostrado que era un riesgo asumible. Por su parte, Carter y su equipo manifestaron su admiración por la valentía y decisión mostradas por el dirigente español y su satisfacción por la inminente convocatoria de elecciones generales, comentario que Suárez aprovechó para confirmar que tenía previsto presentarse como candidato independiente

31. Documento titulado «El Tratado Hispano-Norteamericano y la Alianza Atlántica», fechado el 3 de marzo de 1977. Javier Rupérez, *España en la OTAN. Relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986, pp. 81-82 y 85. «El presidente del Gobierno en la Casa Blanca, 29-4-1977», 3/5/1977, R-12637. AMAEC.

en las listas de UCD, decisión que ya había adelantado a la prensa española durante su reciente visita a México, y que anunciaría oficialmente el 3 de mayo. El mandatario español también manifestó la esperanza de poder contar con el apoyo de Estados Unidos para hacer frente a la difícil situación económica por la que atravesaba España, subrayando sobre todo la necesidad de fomentar la cooperación bilateral en el ámbito de la energía nuclear y de atenuar el déficit de la balanza comercial española con Estados Unidos, que se estimaba alcanzaría los 1.600 millones de dólares en 1977. Durante la entrevista, Carter mostró un especial interés por convencer a sus interlocutores españoles de la superioridad técnica de los reactores nucleares de la empresa Westinghouse frente a los de fabricación francesa, cuya adquisición se estaba estudiando en Madrid y aprovechó la ocasión para animar a Suárez a firmar el TNP. El presidente se había interesado mucho por las cuestiones nucleares durante sus años en la academia naval de Anápolis y tenía unos conocimientos técnicos nada desdeñables sobre la materia, algo de lo que le gustaba hacer alarde³².

Esta preocupación por la situación económica española había estado muy presente en las reuniones mantenidas por Suárez en Nueva York antes de su visita a Washington. En vísperas de su llegada, la prensa norteamericana había recordado la propuesta del senador Humphrey de conceder un «Plan Marshall» para España, pero la administración Carter prefería que fuesen las democracias europeas las que llevasen la voz cantante en cualquier proyecto destinado a relanzar la economía española, lo cual explica en parte su apoyo entusiasta a la adhesión de España a la Comunidad Europea. En todo caso, Suárez se esforzó por transmitir un mensaje optimista, declarando ante la Cámara de Comercio Hispano-Norteamericana que «los catastrofistas que auguraban violentas conmociones en España hace tan solo unos meses están hoy enmudecidos» y ello gracias a que la transición se estaba realizando «sin rupturas ni aventuras», y a un ritmo de «apresurado sosiego». El presidente también subrayó que «las próximas elecciones abrirán la vía a la gestión de un Gobierno que sea expresión de la voluntad mayoritaria del pueblo español»

32. «Contactos políticos con motivo de la visita a Washington del presidente del Gobierno», 4/5/1977. R-12637. AMAEC. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009. Entrevista del autor con Marcelino Oreja, Madrid, 6/7/2009. Entrevista del autor con Javier Rupérez, Madrid, 27/10/2010.

y que dicho Ejecutivo contaría «con un consenso popular que facilitará, sin duda, la prosecución del proceso de desarrollo económico español». Por si no hubiese quedado claro el mensaje, Suárez concluyó rotundo que España «es un país estable donde el dinero extranjero puede acudir sin peligro». A pesar de todo ello, en ambientes financieros norteamericanos se consideraba conveniente esperar a una probable devaluación de la peseta –que se produciría dos meses después– antes de comprometer nuevas inversiones³³.

Consciente de la importancia que Washington concedía al establecimiento de relaciones diplomáticas entre España e Israel, Suárez aprovechó su presencia en Estados Unidos para entrevistarse con Arthur Goldberg, un antiguo magistrado de la Corte Suprema que había representado a su país ante la ONU, pero que en esta ocasión actuaba como presidente del *American Jewish Committee*. Según Javier Rupérez, el joven diplomático español que actuó de intérprete de Suárez durante el viaje, la actuación de Goldberg no pudo ser más desafortunada: «acusaciones, medias palabras, medias amenazas, medias mentiras servían para montar un caso que ni correspondía con la realidad de los hechos ni con las intenciones del Gobierno español y de su presidente. Todo dirigido a ejercer una apenas velada presión para que España estableciera relaciones diplomáticas con Israel». Suárez «no comprendía lo que Goldberg le decía y yo no tenía tiempo para alternar entre las neutras funciones de intérprete y la irritación que me estaban produciendo las palabras del ex embajador». En vista de ello, «cuando apenas habían transcurrido diez minutos desde el comienzo de la entrevista le sugerí a Suárez que la diera por terminada, en vista de lo intolerable que resultaban los propósitos de Goldberg. Así lo hizo»³⁴.

Tal y como le había prometido Stabler al monarca, el 12 de mayo llegó a Madrid el secretario de Estado estadounidense, Vance, para copresidir con Oreja una nueva reunión del Consejo Hispano-Norteamericano. La víspera, Carter y Vance habían participado en Lon-

33. «Llamamiento de Suárez a los inversores USA», *ABC*, 29/4/1977.

34. Javier Rupérez, *España en la OTAN...*, op. cit., pp. 88-89. Pocas semanas después de este desagradable encuentro, Carter nombró a Goldberg –que había sido uno de los redactores de la famosa Resolución 242 (1967), exigiendo la retirada de Israel de los territorios ocupados durante la Guerra de los Seis Días– uno de sus asesores especiales para Oriente Medio.

dres en un consejo de la OTAN en el que no se hizo referencia alguna al posible ingreso de España; sin embargo, de vuelta en Washington, el presidente se felicitó por el hecho de que, por vez primera en su historia, todos los miembros de la Alianza fuesen democracias, así como por los avances políticos registrados en el Península Ibérica. La visita del secretario de Estado a Madrid sirvió sobre todo para acordar la puesta en marcha del Estado Mayor Combinado previsto en el tratado bilateral, cuya principal tarea consistiría en establecer los planes de cooperación en los terrenos operativo, logístico y de inteligencia, así como elaborar los planes de maniobras conjuntas. Dada la ausencia de problemas bilaterales de importancia, Vance dedicó buena parte de sus encuentros con Don Juan Carlos, Suárez y Oreja al análisis de la situación internacional, sobre todo a cuestiones tales como la creciente presencia soviética en África, o la inminente reunión de Belgrado en la que se pasaría revista a los resultados de los acuerdos firmados en Helsinki en 1975. A Oreja el secretario de Estado le pareció «un hombre tranquilo, ordenado, con buen criterio, excelente interlocutor, interesado por conocer los pormenores del proceso de cambio en España y también por nuestra visión de los problemas del norte de África y sobre todo de Hispanoamérica». Por otro lado, «estuvo muy discreto en relación con el tema OTAN, diciéndome que si bien yo conocía su deseo, ellos eran muy respetuosos con la voluntad del pueblo español, y por consiguiente era a nosotros a quienes correspondía decidirnos». Por su parte, el ministro aprovechó para trasladarle que «el paso era todavía prematuro», aunque estaba convencido de que «se daría en su momento»³⁵.

En el transcurso de la visita de Suárez a Washington, Stabler había tenido conocimiento del deseo del vicepresidente Mondale de aprovechar su segunda gira europea para visitar Madrid antes de las elecciones del 15 de junio. En la entrada correspondiente al 27 de abril de 1977, Carter había escrito en su diario: «He decidido enviar a Fritz (Mondale) a [...] Portugal y España, simplemente para hacerles saber lo mucho que apreciamos su progreso hacia la democracia»³⁶. Como ya había ocurrido en relación con el viaje de Vance, el embaja-

35. James M. Markham, «Vance meets with Spanish officials», *The New York Times*, 13/5/1977. Marcelino Oreja, *Memoria y Esperanza. Relato de una vida*. Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, p. 101.

36. Jimmy Carter, *White House Diary*, op. cit., p. 44.

dor no se mostró partidario de la idea, ya que temía que la oposición (y muy especialmente el PSOE) acusase a la administración de estar apoyando abiertamente la candidatura de Suárez. Sin embargo, Stabler no logró transmitirle sus objeciones a Carter antes de que éste le mencionase la idea al mandatario español, que la recibió con agrado indisimulado³⁷.

Stabler pensó que la visita de Mondale –que finalmente tuvo lugar el 17 de mayo de 1977– debería servir al menos para poder invitar a todos los dirigentes políticos a una recepción en la embajada norteamericana, aunque no pudiesen asistir los comunistas, ya que su reciente legalización no había modificado la actitud oficial de Washington hacia ellos. La respuesta del Departamento de Estado, que el propio embajador consideró «surrealista», fue que sería poco democrático excluir al PCE si se invitaba a los demás, en vista de lo cual no debía celebrarse la recepción. Stabler no se dio por vencido y envió un telegrama de protesta a Vance, que se encontraba en Londres, pero éste se mantuvo en sus trece y la recepción nunca se celebró. El embajador aprovecharía la presencia en Madrid de un ayudante de Brzezinski, David Aaron, que viajaba en la comitiva de Mondale, para intentar averiguar de dónde había partido esta curiosa consigna, sin obtener una explicación satisfactoria al respecto. Algún tiempo después, Stabler afirmaría que «una vez más, perdimos una gran oportunidad para identificar a Estados Unidos más estrechamente con la evolución democrática española». Por si fuera poco, a las pocas semanas recibió instrucciones de Washington prohibiéndole reunirse con representantes del PCE pertenecientes a su comité central, aunque el Departamento de Estado no se oponía a que la embajada mantuviese contactos de bajo nivel³⁸.

En vísperas de la visita de Mondale, la embajada norteamericana facilitó al Departamento de Estado una lista de posibles preguntas y

37. Wells Stabler, «The view from the US Embassy», art. cit., p. 196.

38. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009. Wells Stabler, «The view from the US Embassy», op. cit., p. 196. Martin F. Hertz, (ed.), *Contacts with the Opposition*, Lanham, MD, University Press of America, 1986, p. 59. En agosto de 1977, la prensa norteamericana informó que el abogado comunista José María Mohedano, que no pertenecía ni al comité central ni al comité ejecutivo del PCE, se había reunido con personal de la embajada en Madrid. James M. Markham, «US aides meet with Spanish reds», *The New York Times*, 5/8/1977.

respuestas –«algunas desagradables y otras que no lo son tanto»– para ayudar al vicepresidente a superar con éxito sus posibles encuentros con la prensa³⁹. Este «argumentario», en el que se detecta la irritación de Stabler por el episodio antes descrito, tiene un especial interés porque permite constatar la percepción que la propia administración norteamericana tenía de sus flancos más débiles. Una de estas preguntas se refería a la incompatibilidad existente entre la actitud de la administración Carter, que tanta importancia atribuía a los derechos humanos y su respaldo a un Gobierno como el español, que todavía retenía a prisioneros políticos en sus cárceles. A modo de respuesta, el texto reconocía que «el apoyo al respeto de los derechos humanos es una política permanente de esta administración» y que ésta estaba muy satisfecha con el progreso realizado en España en este terreno, sobre todo a raíz de la amnistía decretada en marzo de 1977, destinada a facilitar la participación de los nacionalistas vascos en las elecciones. Otra supuesta pregunta planteaba si el «apoyo descarado» prestado por la administración Carter a Suárez no era un ejemplo más de injerencia en los asuntos internos de otro estado, a lo que se respondía que «hemos procurado desarrollar un amplio diálogo con los sectores políticos más significativos»; ante la insistencia del supuesto entrevistador, que quería conocer el motivo por el cual el vicepresidente no se reuniría con otros dirigentes políticos, como Fraga o González, la respuesta de la embajada afirmaba con poca convicción que, lamentablemente, la falta de tiempo no lo había permitido. En el caso –muy poco probable, al menos por parte de la prensa española– de que alguien preguntase a Mondale si Estados Unidos había ordenado al Gobierno español la legalización del PCE, la respuesta que se ofrecía era: «No, no les dijimos que lo legalizaran, ni les dijimos que no lo legalizaran. No era asunto nuestro». Por último, en respuesta a una posible pregunta sobre las futuras relaciones del Ejecutivo norteamericano con un PCE ya legalizado, se sugería que el vicepresidente contestara que «la verdad es que sí hablamos con miembros de los partidos comunistas de cuando en cuando, en aquellos países donde son una fuerza significativa, algo que no sabremos en el caso español hasta después de las elecciones, pero en principio no tendríamos ninguna objeción».

39. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Vice Presid's visit suggested Q's and A's», 10/5/1977. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

La noche antes de la llegada de Mondale a Madrid, un artefacto explosivo causó grandes daños materiales en el Centro cultural de Estados Unidos, situado en la calle San Bernardo de la capital española, que albergaba la biblioteca Washington Irving. Aunque la prensa norteamericana especuló que los autores podían pertenecer tanto a la extrema derecha como a la extrema izquierda, Stabler no dudó en atribuírselo al GRAPO, que reivindicó el atentado poco después, por considerar que dicho centro era «uno de los instrumentos de opresión ideológica del imperialismo norteamericano» en España. A pesar de este desagradable episodio, la embajada recomendó a Washington que se siguiera adelante con la visita tal y como estaba prevista⁴⁰.

Nada más aterrizar en Madrid, Mondale se entrevistó con Don Juan Carlos, a quien trasladó la satisfacción de la administración Carter por los progresos realizados en España desde la muerte de Franco⁴¹. En un largo aparte, el rey le confesó que los primeros meses de su reinado habían sido «traumáticos», ya que se había sentido totalmente solo y no había resultado fácil formar un Gobierno capaz de impulsar el proceso de cambio. Como ya había hecho ante otros interlocutores norteamericanos, el monarca se refirió a lo decisiva que había resultado su estancia en Washington en junio de 1976, ya que había contribuido a mejorar su imagen ante los españoles, cuestión a la que atribuía una gran importancia mientras durase el proceso democratizador. También reconoció estar trabajando mucho –aunque muy discretamente– a favor de Suárez, a quien consideraba «la verdadera esperanza de España». De ahí, quizás, que Don Juan Carlos aprovechara para agradecerle a Mondale que hubiese desoído los consejos de Stabler, que pretendía que se reuniese con los representantes de otros partidos políticos, cosa que a su entender habría resultado contraproducente⁴². Este comentario –que dejaba en evi-

40. «US Madrid center bombed», *The Christian Science Monitor*, 18/5/1977. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Bomb explosion USIS cultural center Madrid», 17/5/1977. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

41. Telegrama del Vicepresidente al Presidente, «Meetings in Madrid», 18/5/1977. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

42. Como vimos, Stabler había sugerido que Mondale ofreciese una recepción en la embajada norteamericana en honor de Suárez para que el vicepresidente pudiese «conocer, aunque fuese muy brevemente, a un amplio espectro de

dencia al embajador ante sus superiores— constituye el único indicio documental que nos consta de la existencia de una desavenencia de cierta importancia entre el monarca y Stabler durante esos años. Sin embargo, Mondale no debió atribuirle ninguna importancia, ya que se apresuró a sugerirle a Carter que telefonease de inmediato al monarca para manifestarle personalmente su reconocimiento y apoyo por el papel que estaba desempeñando en el proceso democratizador. En suma, Don Juan Carlos le pareció al vicepresidente «un tipo impresionante» (*an impressive guy*), que estaba trabajando mucho a favor del nuevo sistema político y sacrificando sus poderes a la vez que utilizaba su posición «legal y psicológicamente» para dotar de legitimidad al proceso democratizador. Al parecer, Carter seguía al pie de la letra los consejos de Mondale, ya que telefoneó al monarca nada más recibir su telegrama⁴³.

El vicepresidente estadounidense también aprovechó su presencia en la capital española para entrevistarse con un hombre de confianza de Suárez, el abogado y empresario Armero, que además de actuar de intermediario con Carrillo en las negociaciones previas a la legalización del PCE, había colaborado muy estrechamente con Moncloa en la organización del reciente viaje del presidente español a Estados Unidos, a fin de garantizar que tuviese un tratamiento adecuado por parte de los medios de comunicación norteamericanos. Según su interesante testimonio, Mondale «me consideraba una autoridad en eurocomunismo, y quería saber mi opinión sobre la situación política española, la reforma política, el terrorismo, el sistema de libertades, Adolfo Suárez [...] Estaba satisfecho del rumbo que tomaban los acontecimientos en España». Mondale le comentó sorprendido (y halagado) que su anfitrión había prolongado su encuentro mucho más allá de lo previsto, haciendo esperar a los ministros que estaban citados para la reunión habitual del consejo, a quienes no les permitió saludarle hasta el final de la audiencia. Según Armero, al norteamericano le habían impresionado mucho tanto sus propios conocimientos sobre los comunistas

dirigentes políticos democráticos». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Vice President Mondale's European trip», 4/5/1977. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

43. Según se desprende de la agenda de trabajo de Carter, la conversación telefónica —celebrada el 19 de mayo— duró tan solo cuatro minutos. Ver: <http://jimmycarterlibrary.org/documents/diary/1977/d051977t.pdf>.

Europeos como los de Suárez sobre Oriente Medio, lo cual le hizo pensar que «el vicepresidente se dejaba arrastrar por impresiones muy poco profundas». Por su parte, tras el encuentro Mondale comentó a Carter que el presidente español le había informado confidencialmente que su Gobierno había iniciado contactos muy discretos con Israel a través de sus respectivos servicios de inteligencia, a fin de explorar el posible establecimiento de relaciones diplomáticas. El vicepresidente sin duda estimó que su viaje a Madrid había sido un éxito, ya que a su regreso a Washington informó a Carter que «las cosas iban bien con Portugal y España»⁴⁴.

En Estados Unidos no pasó desapercibido que, en el transcurso de apenas tres semanas, Suárez se hubiese entrevistado con Carter, Mondale y Vance, todo ello en vísperas de unas decisivas elecciones legislativas⁴⁵. Por si fuera poco, a finales de mayo el presidente volvió a elogiar la transición española en el discurso que pronunció al aceptar un doctorado honoris causa en la Universidad de Notre Dame, citándola como prueba de que la confianza norteamericana en la superioridad del sistema democrático estaba plenamente justificada. Más aún, Carter se congratuló por el hecho de que Estados Unidos hubiese superado por fin ese «temor desmesurado al comunismo» (*inordinate fear of communism*) que le había llevado a apoyar en el pasado a cualquier dictador que lo compartiese⁴⁶.

Según algunos observadores, a pesar de sus reiteradas expresiones de neutralidad, la administración demócrata creyó necesario apoyar indirectamente a Suárez ante el temor a que Alianza Popular pudiese ganar las elecciones. Sin embargo, los análisis proporcionados a Washington desde la embajada sobre la situación política española permiten poner en duda tales temores y propósitos. Desde el momento mismo de su llegada a Madrid en marzo de 1975, Stabler se había quejado frecuentemente de lo difícil que resultaba valorar el verdade-

44. José Mario Armero, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989, p. 65. Telegrama del Vicepresidente al Presidente, «Meetings in Madrid», 18/5/1977. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library. Jimmy Carter, *White House Diary*, op. cit., p. 56.

45. Joe Gandelman, «Madrid hails new overtures from US», *The Christian Science Monitor*, 25/5/1977.

46. «Address at Commencement Exercises at the University», University of Notre Dame, 22/5/1977, disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7552>.

ro peso de las distintas fuerzas políticas en liza, debido a la ausencia de estudios demoscópicos fiables. Sin embargo, gracias a la relación entablada por la embajada con Juan Díez Nicolás, un sociólogo formado en Estados Unidos a quien Suárez había nombrado director del Instituto de Opinión Pública (IOP) a finales de 1976, el embajador tuvo cumplido conocimiento de los estudios realizados por esta institución en vísperas de las elecciones, incluidos aquellos a los que solo tuvo acceso el Gobierno⁴⁷. Ciertamente, el hecho de tratarse de las primeras elecciones celebradas en España desde 1936, la fluidez de la situación política española y el altísimo porcentaje de votantes indecisos, dificultaron notablemente la tarea de los expertos. Sin embargo, un mes antes de las elecciones, y a tenor de la información proporcionada por Díez Nicolás, Stabler ya se atrevía a pronosticar que UCD obtendría un 40% de los votos para el Congreso de los Diputados, aunque todavía no tenía claro cuál sería la segunda ni la tercera fuerza más votadas. De acuerdo con las proyecciones del IOP, Alianza Popular recibiría entre un 15% y un 20% de los votos; el PSOE, entre un 12% y un 18%; los demócrata cristianos, entre un 5% y un 8%; y los comunistas, tan solo un 5%. Según Stabler, esta proyección coincidía a grandes rasgos con la estimación (*guesstimate*) que la embajada había enviado al Departamento de Estado en vísperas de la visita de Vance a Madrid, aunque ésta había sido algo más generosa con los comunistas. Por su parte, Díez Nicolás reconocía que era probable que los demócrata cristianos cediesen votos a UCD durante la campaña y que el PSOE mejorase sus perspectivas, debido fundamentalmente al tirón electoral de González⁴⁸. En todo caso, de la documentación actualmente disponible se desprende que, si bien la embajada sobrevaloró las posibilidades electorales de Alianza Popular, error compartido con otros muchos observadores bien informados, la admi-

47. A finales de 1976, Stabler había explicado a Washington la importancia del nombramiento de Díez Nicolás, a quien la embajada conocía bien desde hacía varios años, motivo por el cual solicitó que se le financiase una estancia breve en Estados Unidos en enero-febrero de 1977. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «FY-77 International Visitor Program», 23/12/1976, en: <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=318827&dt=2082&dl=1345>.

48. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Vice President Mondale visit: through the glass darkly. A look ahead at the Spanish elections», 16/5/1976. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

nistración Carter nunca tuvo motivos para poner en duda el triunfo de Suárez. Por otro lado, y como hemos constatado a lo largo de estas páginas, Stabler siempre tuvo un cuidado exquisito en observar una postura equidistante entre las principales candidaturas.

A ojos de algunos analistas norteamericanos, uno de los aspectos más notables de las elecciones fue el hecho de que, en contra de lo que se había temido, ni la presencia de tropas estadounidenses en España ni la relación con Washington fueron suscitadas por los principales partidos durante la larga campaña electoral⁴⁹. Curiosamente, los medios de comunicación españoles apenas se hicieron eco del discurso pronunciado por Kissinger el 9 de junio en un seminario organizado por el *American Enterprise Institute* en la capital norteamericana, en el que se empleó a fondo contra los mitos que a su entender se habían construido en torno al fenómeno del eurocomunismo. El ex secretario de Estado aprovechó la ocasión para suscitar dudas sobre las conclusiones de la «cumbre eurocomunista» recientemente celebrada en Madrid y sobre la sinceridad del compromiso de los partidos allí representados con el pluralismo político, algo que casaba mal con una afirmación reciente de Marchais, según el cual Bulgaria, Polonia y Alemania del Este ya contaban con sistemas políticos pluralistas. Al defender la política que había desarrollado bajo Nixon y Ford, Kissinger también sostuvo que el hecho de que Estados Unidos pudiese comportarse civilizadamente con los regímenes de China o la Unión Soviética no significaba que debiese aceptar la presencia de partidos comunistas en los gobiernos de Europa occidental, ya que la relación de ésta con Norteamérica estaba basada en unos valores y principios comunes, incompatibles con el comunismo. Al igual que la administración Carter, el ex secretario de Estado reconocía que eran los votantes europeos quienes debían decidir la composición de sus gobiernos, no obstante lo cual Estados Unidos tenía la obligación de no transmitir la sensación de que el avance del comunismo en el viejo continente era inevitable, algo a lo que podían contribuir tanto «la asociación ostentosa» como «la mera consulta» con dirigentes comunistas. Lejos de resultar contraproducente, a su entender Washington tenía la obligación moral de seguir alertando a los votantes europeos sobre las posibles conse-

49. Flora Lewis, «Spanish marvelling at ease of transition to freedom», *The New York Times*, 25/6/1977.

cuencias de la llegada de los comunistas al poder en sus respectivos países⁵⁰.

Todo hace pensar que la administración Carter recibió con gran satisfacción los resultados electorales del 15 de junio de 1977 en España⁵¹. A título general, la elevada participación ciudadana, que alcanzó el 79% del censo, así como la limpieza del proceso electoral y la aceptación del resultado por parte de todas las fuerzas en liza, fue interpretada como un éxito colectivo de la sociedad española. Además, el triunfo de UCD –con un 34% de los votos y 165 escaños en el Congreso de los Diputados– garantizaba la continuidad de Suárez al frente del Gobierno, lo cual en principio permitía augurar una cierta continuidad en las relaciones hispano-norteamericanas. Al mismo tiempo, el resultado obtenido por el PSOE –el 29% de los votos y 118 escaños– lo situaba como principal partido de la oposición y también como la fuerza más votada de la izquierda, muy por delante del PCE, que tuvo que conformarse con el 9% de los sufragios emitidos y veinte diputados. Como ya vimos, este resultado era plenamente coincidente con las predicciones que Stabler venía realizando desde antes de la muerte de Franco. Ambos resultados parecían confirmar lo acertado de la apuesta realizada por González y su partido desde la embajada norteamericana, sobre todo a partir del otoño de 1976⁵². Por último, los pobres resultados cosechados por Alianza Popular –que obtuvo tan solo el 8% de los votos y 16 escaños– disiparon las dudas que pudieran existir sobre el carácter constituyente de las nuevas Cortes democráticas, objetivo que Stabler siempre apoyó⁵³. A título particular, a Suárez sin duda le agradó recibir un afectuoso telegrama de Carter que, tras felicitarle por su «confirmación» como presidente del Gobierno, le auguraba que «la participación de su pueblo en el proceso democrático» permiti-

50. Henry A. Kissinger, «Communist Parties in Western Europe: challenge to the West», *Atlantic Community Quarterly*, 15, 3, otoño 1977, pp. 261-274.

51. Wells Stabler, «The Foreign Affairs Oral History Collection...», op. cit.

52. Durante una visita a Berlín efectuada en julio de 1978, Carter afirmaría que las elecciones españolas –al igual que las recientemente celebradas en Francia e Italia– habían confirmado que en sociedades libres se podía confiar en el electorado para rechazar el comunismo y que para combatirlo no había mejor fórmula que el fortalecimiento de la democracia. Ver:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=31087>.

53. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009.

ría a España afrontar con éxito los retos de todo tipo que se avecinaban⁵⁴.

Si acaso, los resultados de las primeras elecciones democráticas fueron recibidos con más preocupación en La Zarzuela que en la Casa Blanca. Durante el verano de 1977, el rey y Suárez sopesaron cuidadosamente la posible celebración de elecciones municipales en el otoño o a principios del año siguiente, opción que finalmente se descartó por temor a que pudiesen ganarlas los partidos de izquierdas, lo cual podría haber repercutido sobre el proceso constituyente. Antes de que se tomara una decisión al respecto, el monarca telefoneó a Carter el 2 de agosto para manifestarle sus dudas y para solicitar la ayuda de sus expertos de cara a una futura contienda electoral⁵⁵. Varias semanas después, el presidente anotó en su diario que «estamos intentando decidir si podemos ayudar al rey Juan Carlos de España con sus próximas elecciones», ya que «no tienen mucha experiencia de procesos democráticos», por lo que «quizás le enviemos a alguien para aconsejarle en privado sobre cómo desarrollar una elección, cómo utilizar la televisión, cómo sacar la gente a votar y demás». Aunque ignoramos qué utilidad pudieron tener sus consejos, Carter finalmente envió a Madrid a su encuestador y experto electoral de cabecera, el jovencísimo Patrick Caddell, que había contribuido decisivamente a su triunfo en las elecciones presidenciales del año anterior⁵⁶.

54. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Presidential message to Prime Minister Suárez», 25/6/1977. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

55. Como en otras ocasiones, la conversación fue extremadamente breve. Ver: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1977/do80277t.pdf>. Dado el papel que luego desempeñaría Carter en la crisis final del régimen iraní, resulta un tanto irónico que Don Juan Carlos también se dirigiese al Sha Reza Pahlevi, a quien escribió el 22 de junio de 1977 solicitándole 10 millones de dólares en concepto de ayuda a Suárez y la UCD para las –entonces supuestamente inminentes– elecciones municipales. Éste le respondió de inmediato, pero ignoramos si la gestión surtió el efecto deseado. Las cartas en cuestión se reproducen en Asadollah Alam, *The Shah and I. The Confidential Diary of Iran's Royal Court, 1969-77*, Londres, St. Martin's Press, 1993, pp. 552-554.

56. Jimmy Carter, *White House Diary*, op. cit., p. 85. Es muy probable que la brevísima conversación que Don Juan Carlos mantuvo con el presidente el 17 de septiembre también versara sobre este asunto. Ver: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1977/do91777t.pdf>.

Un nuevo Gobierno y ¿una nueva oposición?

Aunque la embajada norteamericana vio con buenos ojos tanto la continuidad de Oreja en Asuntos Exteriores como la presencia de Gutiérrez Mellado al frente del nuevo Ministerio de Defensa, su relación con el nuevo Gobierno surgido de las elecciones no sería tan fluida como quizás cabía esperar. En parte, ello se debió a que un Ejecutivo abrumado por un sinfín de retos internos de gran magnitud no pudo dedicarle mucha atención a la política exterior. Además, Suárez no tardó en dejar claro que no estaba dispuesto a suscitar cuestiones potencialmente controvertidas, como el ingreso de España en la OTAN, que pudiesen poner en peligro el buen entendimiento existente entre las principales fuerzas políticas. De ahí que el programa del nuevo Gobierno, anunciado el 11 de julio de 1977, se limitase a prometer «la apertura de un debate por los representantes del pueblo legítimamente elegidos con vistas a examinar la posible inserción de España en el Tratado del Atlántico Norte», sin fijarse plazo alguno al respecto. Por otro lado, esta falta de premura en relación con la Alianza contrastaba vivamente con la impaciencia española por ingresar cuanto antes en la Comunidad Europea –objetivo que además compartía todo el arco parlamentario– como puso de manifiesto la solicitud de adhesión presentada por Oreja en Bruselas el 28 de julio de 1977. A pesar de ello, en la embajada norteamericana no pasó desapercibido que el ministro aprovechara su viaje a la capital belga para entrevistarse con el secretario general de la OTAN, el holandés Luns, que siempre se había mostrado partidario del ingreso de España⁵⁷. Sin embargo, Vance pudo constatar personalmente la falta de urgencia del nuevo Gobierno en relación con la Alianza en la reunión del Consejo Hispano-Norteamericano celebrada en Nueva York el 30 de septiembre. Unos días antes, el primer debate parlamentario sobre política exterior celebrado en el Congreso de los Diputados ya había puesto de manifiesto la oposición beligerante de la izquierda a la adhesión de España a la Alianza.

El problema más acuciante al que se enfrentaba el nuevo Ejecutivo era sin duda la crisis económica que arrastraba el país desde ha-

57. Charles Powell, «Un hombre-puente en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja», *Historia Contemporánea*, 15, 1996, pp. 251-252.

cía varios años. El 23 de julio se aprobó un plan económico de urgencia, cuyo objetivo prioritario era la lucha contra la inflación (que en 1976 había alcanzado el 17,5%) y cuyo elemento más importante fue una devaluación de la peseta de un 20%. En vista de la gravedad de la situación, el nuevo vicepresidente económico, Enrique Fuentes Quintana, insistió en buscar un amplio acuerdo con los agentes sociales, por lo que Suárez inició una larga ronda de contactos con los sindicatos y la patronal a lo largo del verano. Mientras que CCOO y el PCE se mostraron partidarios del pacto social, movido éste por el deseo de superar como fuese el relativo ostracismo al que le parecía condenar su pobre resultado electoral, UGT y PSOE se manifestaron muy poco dispuestos a corresponsabilizarse de la política económica del Gobierno. Por su parte, los empresarios, que habían constituido la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) en junio, tampoco veían con entusiasmo un acuerdo de gran alcance. En suma, tanto los sindicatos como la patronal carecían de experiencia en el terreno de la negociación, ya que apenas contaban con unos meses de vida institucional normal en su haber. En última instancia, eso fue lo que obligó a Suárez a sacrificar su proyecto inicial en aras de un pacto político con los partidos, con un contenido socioeconómico que fuese asumido posteriormente por los agentes sociales.

A raíz del fracaso del pacto social inicialmente pretendido por el Gobierno, el PCE propuso la creación de un Gobierno de «concentración democrática» para hacer frente a la crisis y supervisar el proceso constituyente. Según el testimonio de Carrillo, Suárez llegó a plantearle un escenario en el cual el Ejecutivo recién creado despacharía los asuntos corrientes mientras ellos dos, Fraga y González tomaban las grandes decisiones, formando una suerte de «supergobierno» paralelo. Sea como fuere, el PSOE rechazó en todo momento la fórmula del Gobierno de concentración, por entender que solo podía contribuir al fortalecimiento de sus rivales, así como a desdibujar su perfil como alternativa de poder. Sin embargo, cuando Suárez y Carrillo alcanzaron un acuerdo previo sobre la necesidad de superar la crisis económica mediante un amplio pacto cuya puesta en práctica gestionaría el Gobierno, el PSOE accedió finalmente a sumarse, ya que no le comprometía en exceso y le dejaba las manos libres para criticar al Ejecutivo en caso de incumplimiento. Estas conversaciones darían lugar a los Pactos de La Moncloa, suscritos por los principales parti-

dos políticos el 25 de octubre de 1977 y ratificados posteriormente por las Cortes⁵⁸.

Tanto en Washington como en la embajada norteamericana en Madrid, los Pactos de La Moncloa suscitaron una reacción ambivalente. Por un lado, la administración Carter vio con buenos ojos que el nuevo Gobierno español tomase medidas para hacer frente a la crisis económica, algo que la embajada venía reclamando en sus telegramas desde hacía mucho tiempo⁵⁹. Sin embargo, el hecho de que el PCE apareciese como el principal socio de Suárez en esta iniciativa les causaba cierta desazón, ya que este protagonismo, unido a la actitud displicente del PSOE, podía dar lugar a una colaboración cada vez más estrecha con los comunistas⁶⁰. En cierto sentido, el PCE siempre llevaba las de perder con Washington: cuanto más moderado e independiente de Moscú se mostrase, mayor sería el temor norteamericano a que ello le permitiese influir –e incluso participar– en las tareas de gobierno.

Una de las consecuencias más curiosas del mal resultado obtenido por el PCE en los comicios de junio de 1977 fue que animó a Moscú a lanzar un ataque furibundo contra el más díscolo de los dirigentes eurocomunistas. Carrillo comentaría posteriormente con ironía que, de haber sido vilipendiado unas semanas antes, a su partido le habría ido mejor en las primeras elecciones. En un famoso artículo aparecido en el semanario moscovita *Tiempos Nuevos* a finales de mes, el dirigente español fue denunciado con virulencia por antisoviético, por haber pretendido dividir al movimiento comunista internacional y por hacerle el juego a la OTAN. Aunque el PCUS subrayase reiteradamente que su crítica solo iba dirigida al autor de *Eurocomunismo y Estado*, libro publicado en mayo en el que Carrillo se había mostrado implacable con el modelo soviético, se trataba en realidad de un ataque frontal contra el fenómeno eurocomunista en su conjunto, a pesar de lo cual ni el PCI ni el PCF acudieron en defensa de sus correligionarios españoles. La andanada del PCUS contra Carrillo sirvió

58. Santiago Carrillo, *Memorias*, op. cit., pp. 677-678.

59. Según el vicepresidente económico, Enrique Fuentes Quintana, «Estados Unidos vio muy bien los pactos». Entrevista con Enrique Fuentes Quintana, por Andreu Missé, en Joaquín Prieto, Santos Julia y Javier Pradera (coords.), *Memoria de la Transición*, Madrid, Taurus, 1996, p. 262-263.

60. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington DC, 18/3/2009.

sobre todo para demostrar que los otros partidos de la Europa meridional no estaban dispuestos a poner en peligro su relación con el Kremlin, por lo que este episodio se ha interpretado a menudo como el principio del fin del fenómeno eurocomunista⁶¹.

A pesar de este sonado conflicto con el PCUS, Carrillo no dudó en acudir al cónclave organizado en Moscú con ocasión de la celebración del sesenta aniversario de la Revolución de Octubre. A su llegada a la capital rusa, el dirigente español entregó a los responsables del PCUS el discurso que tenía previsto pronunciar, como era habitual en este tipo de reuniones, pero cuando no se le concedió la palabra tal y como estaba previsto, la delegación española optó por abandonar el país, rechazando airadamente la posibilidad de intervenir al día siguiente. Como cabía esperar, este nuevo enfrentamiento no hizo sino fortalecer la imagen de Carrillo como disidente, contribuyendo notablemente a su creciente notoriedad internacional⁶².

Al poco tiempo de su regreso de la URSS, Carrillo aprovechó la invitación de varias universidades para visitar Estados Unidos a mediados de noviembre de 1977, convirtiéndose en el primer secretario general de un partido comunista occidental en hacerlo. Como vimos, la administración Carter había liberalizado su política de concesión de visados a militantes comunistas y Stabler pidió al Departamento de Estado que agilizase al máximo los trámites burocráticos. Carrillo debía su invitación al interés suscitado en el mundo académico y mediático estadounidense por el fenómeno del eurocomunismo y logró satisfacer las expectativas creadas con creces, al aprovechar su presencia en la redacción del *New York Times* para anunciar –sin consultar previamente al comité central de su partido– que en su próximo congreso, el PCE abandonaría formalmente el leninismo. Durante su visita, el político español habló en el *Council on Foreign Relations* de Nueva York y en las Universidades de Harvard y Yale, donde fue abucheado por un grupo de huelguistas –algunos de los cuales estaban afiliados al Partido Comunista de Estados Unidos

61. Michael A. Ledeen, *West European...*, op. cit., pp. 154-156. Eusebio Mujal-León, *Communism and political change in Spain*, Bloomington, Indiana University Press, 1983, pp. 127-129. Fernando Claudín, *Santiago Carrillo. Crónica de un secretario general*, Barcelona, Planeta, 1983, pp. 266-271.

62. Joe Gandelman, «Moscow snub aids Spain's popular Communist», *The Christian Science Monitor*, 8/11/1977.

(CPUSA), de marcada obediencia soviética— que le tildaron de esquirol por no haber suspendido su conferencia en solidaridad con ellos. Para decepción de algunos de sus admiradores norteamericanos, Carrillo aprovechó su estancia para animar a las empresas estadounidenses a invertir en España y para repetir una vez más que las bases estadounidenses podrían permanecer en territorio español mientras la URSS no retirase las suyas de Europa central y oriental. El dirigente comunista también visitó la Universidad de Johns Hopkins, en cuyo School of Advanced International Studies de Washington tuvo ocasión de compartir una comida de trabajo con el soviólogo Sonnenfeldt, que había sido un estrecho colaborador de Kissinger en el Departamento de Estado. Según Carrillo, «la conversación fue muy interesante porque me mostró la renuencia a abandonar la política de bloques que caracterizaba a casi todos los políticos de aquel país» y además «para mí fue clara la pretensión de algunos, de que el eurocomunismo se inclinase del lado del bloque capitaneado por EE.UU., cosa que no estaba, en absoluto, en nuestros cálculos»⁶³. A su regreso, el dirigente comunista afirmó que su viaje no había pretendido conseguir el apoyo de la administración Carter para los comunistas europeos, sino «demostrar que somos una fuerza real y que hay que contar con nosotros en Europa», objetivo que daba por cumplido.

Dada la postura oficial adoptada por la administración Carter en relación con el eurocomunismo en abril de 1977, Carrillo no pudo entrevistarse con ningún representante cualificado de la misma, a pesar de lo cual aplaudió públicamente su decisión de «levantar el telón de acero» y permitir la entrada de comunistas extranjeros en el país. Sin embargo, un portavoz del Departamento de Estado no dudó en aclarar que «el hecho de que se admita a alguien como visitante no significa que le apoyemos»; de haberle recibido oficialmente, «se estaría emitiendo una señal equívoca, como si nos interesara dotar de mayor visibilidad o respetabilidad a los comunistas, que no es el caso. En este ámbito, la política de la administración Carter no es distinta de la de su predecesora». Si bien la estancia de Carrillo en Estados Unidos fue ampliamente aprovechada por los medios de comunicación norteamericanos para subrayar la intolerancia del PCUS hacia los partidos comunistas que osaban cuestionar su autoridad, desde la óptica de la administración Carter, su presencia no dejaba de resultar

63. Santiago Carrillo, *Memorias*, op. cit., pp. 685-689.

ligeramente incómoda, ya que también podía contribuir a prestigiar el fenómeno eurocomunista en círculos académicos y mediáticos influyentes⁶⁴.

Sorprendentemente, la estancia de Carrillo en Estados Unidos coincidió con la primera visita de González a dicho país. Como ya vimos, hasta la celebración de las primeras elecciones en junio de 1977, el PSOE había tenido muy presente al PCE a la hora de definir su propia actuación y su relación con otras fuerzas. Si bien los resultados electorales modificaron sensiblemente este panorama, y aunque se invirtiera el orden de las visitas, la presencia de González en Washington y Moscú a finales de 1977 induce a pensar que los socialistas no habían superado por completo los complejos del pasado.

En contraste –probablemente intencionado– con la visita de Carrillo, el viaje de González a Estados Unidos se produjo a invitación de un dirigente sindicalista, Douglas A. Fraser, presidente de los *United Auto Workers* (UAW), organización que no pertenecía al AFL-CIO desde 1968 y que, como ya vimos, había entablado relación con UGT el año anterior. Según el propio interesado, el objetivo de su visita no era otro que «mostrar a Estados Unidos como es realmente el PSOE y el socialismo español, que en principio, es una realidad desconocida en la política norteamericana». Fiel a este espíritu, González aprovechó sus encuentros en Detroit con representantes de las compañías Chrysler y Ford –que como es sabido tenían importantes inversiones en España– para aclarar que «mi partido no caerá en la tentación infantil de nacionalizar empresas extranjeras»⁶⁵.

A diferencia del dirigente comunista, el socialista fue recibido en Washington por la plana mayor de la administración Carter (el vicepresidente Mondale, el secretario de Estado Vance y el consejero presidencial Brzezinski), algo en absoluto frecuente tratándose de un jovencísimo dirigente de un partido que no estaba en el poder. En parte, ello se debió a la insistencia personal de Stabler, que había desarrollado cierta amistad con González y que quiso aprovechar su última gestión importante como embajador estadounidense para demostrar de una vez por todas que la administración Carter no se re-

64. *Ibid.* Graham Hovey, «Spanish Communist takes tolerant view of Washington's coolness», *The New York Times*, 22/11/1977.

65. Soledad Álvarez Coto, «Felipe González, en Estados Unidos», *El País*, 16/11/1977.

lacionaba en exclusiva con el partido en el Gobierno⁶⁶. Cuando la prensa norteamericana quiso saber a qué atribuía el trato otorgado a Carrillo, González respondió sin rodeos que «quizás el *establishment* distingue entre quién está en el poder, quién puede estarlo y quién no parece probable que lo esté». Para satisfacción de Stabler, el dirigente socialista aprovechó su estancia en Washington para descartar rotundamente la posibilidad de que el PSOE se uniese al PCE en un nuevo Frente Popular, ya que ello dificultaría la consolidación de la joven democracia española; además, para cuando este objetivo se hubiese cumplido, una coalición de este tipo carecería por completo de sentido. En cambio, no le agradó tanto que aprovecharse su larga conversación con Vance para recordar la oposición de su partido al ingreso de España en la OTAN, que en su opinión tendría repercusiones negativas sobre las conversaciones SALT, y también en Yugoslavia. Al parecer, en este encuentro no se suscitó la cuestión de las bases y aunque luego afirmaría que deseaba que España caminase hacia la neutralidad, aceptaba que debían respetarse los compromisos adquiridos. En una cena posterior, celebrada en la Fundación Carnegie para la Paz Internacional (*Carnegie Endowment for International Peace*) ante un auditorio que incluía a numerosos funcionarios del Departamento de Estado, el político español afirmó que durante el franquismo Estados Unidos había mostrado más interés por garantizar la estabilidad que por ayudar a traer la democracia, aunque reconoció que las cosas estaban cambiando bajo la administración Carter. A decir del *New York Times*, en estos encuentros el dirigente español había logrado «fijar en las mentes de los norteamericanos importantes con los que se reunió la imagen de un partido socialista moderado y pragmático, capaz de superar el 30% de los votos en las próximas elecciones y de liderar un futuro Gobierno reformista y democrático»⁶⁷.

A pesar de su excelente resultado electoral, por aquellas fechas el PSOE todavía sentía la necesidad de contentar a sus votantes más radicales, incluso aquellos que defendían posturas muy alejadas de las de la mayoría de su electorado. Para sorpresa de la embajada norteamericana, a las pocas semanas de su estancia en Estados Unidos,

66. Martin F. Hertz, (ed.), *Contacts with the Opposition*, op. cit., p. 59.

67. Graham Hovey, «US warmly receives a Spanish Socialist», *The New York Times*, 20/11/1977.

González viajó a Moscú a invitación del PCUS en compañía de varios dirigentes de su partido –Miguel Boyer, Alfonso Guerra y Francisco Ramos, que había pasado catorce años en un campo de concentración soviético– de camino a una reunión de la Internacional Socialista que se celebraría en Tokio. Aunque no pudieron entrevistarse con Leonid Brézhnev, que dijo estar indispuesto, sí lo hicieron con Mijaíl Suslov, considerado entonces el principal ideólogo del PCUS. Durante su estancia, González firmó un documento conjunto con el PCUS, en el que ambos partidos reiteraban «la necesidad de superar la división del mundo contemporáneo en bloques político-militares contrapuestos, así como su ampliación». El hecho de que dicho acuerdo mereciese la portada de *Pravda*, honor que muy rara vez se dispensaba a un partido socialista occidental, denota la importancia que se le otorgó al mismo en Moscú. El PSOE, por su parte, quiso restar relevancia a lo acordado, pero tanto el Gobierno español como la administración Carter reaccionaron con preocupación a tan sorprendente acuerdo. Como reconocería el propio Carrillo, el PCE jamás se habría atrevido a ir tan lejos⁶⁸.

Los viajes de Carrillo y González a Estados Unidos pusieron claramente de manifiesto la capacidad de la administración Carter para convivir sin excesivas dificultades con el PSOE y la imposibilidad de hacer lo propio con el PCE. Por si hubiese alguna duda al respecto, a principios de 1978 la situación política italiana obligó al Gobierno norteamericano a enfrentarse de nuevo al fenómeno eurocomunista. En diciembre del año anterior, Berlinguer había anunciado que el statu quo ya no resultaba tolerable y que el PCI organizaría una huelga general en enero para forzar la creación de un Gobierno de coalición con participación comunista. Alarmado por la posibilidad de que algunos democristianos, liderados por Amintore Fanfani, optasen por ceder a las demandas comunistas para evitar males mayores, el embajador Gardner solicitó a Carter que la administración se pronunciasse al respecto de inmediato. Para desesperación del emba-

68. En sus memorias, Guerra afirma que el viaje le hizo ver que «la mejor forma de disipar las veleidades prosoviéticas de algunos militantes socialistas era, sin duda, enviarles a hacer una visita a la URSS». De ahí, quizás, que olvidase mencionar siquiera el documento conjunto firmado con el PCUS. Alfonso Guerra, *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias, 1940-1982*, Madrid, Espasa Calpe, 2004, pp. 206-212.

jador, y como ya había ocurrido a principios de 1977, el Departamento de Estado objetó que la proximidad de unas elecciones en Francia –en esta ocasión, para la renovación de la Asamblea Nacional– no hacían aconsejable una declaración presidencial abiertamente contraria a la participación del PCI en un futuro Gobierno italiano⁶⁹. A pesar de ello, Carter reclamó de inmediato la presencia de Gardner en Washington, decisión que no hizo sino alertar a los medios de comunicación sobre el interés de la Casa Blanca por la situación política italiana. El embajador se entrevistó con el presidente y con Brzezinski, tras lo cual el Departamento de Estado hizo público un comunicado el 12 de enero que, tras negar que la política de la administración Carter hacia los partidos comunistas de Europa occidental hubiese sufrido cambio alguno y reconocer que los aliados europeos de Estados Unidos eran estados soberanos, cuyos ciudadanos debían decidir libremente quién les gobernaba, afirmaba que Washington no era partidario de la participación de dichos partidos en tareas de gobierno, por lo que «nos gustaría ver una reducción de la influencia comunista en todos los países de Europa occidental». A iniciativa de Gardner, el texto también aducía que Estados Unidos e Italia «comparten unos valores e intereses democráticos profundos, y no creemos que los comunistas compartan estos valores e intereses»⁷⁰. Curiosamente, al día siguiente la cadena de televisión norteamericana NBC emitió un programa sobre el eurocomunismo dirigido por Kissinger, en el que éste afirmaba que el PCE era muy influyente en la vida política española a pesar de haber obtenido menos del 10% de los votos, por lo que podría jugar un papel importante en el futuro, «aunque confío que no sea así».

A pesar de las vehementes críticas que provocó esta declaración entre la izquierda europea, sobre todo la comunista, la administración Carter consideró que había tenido la virtud de poner fin a la ambigüedad que algunos habían detectado en su actitud hacia una posible par-

69. En la segunda vuelta de las elecciones legislativas francesas de marzo de 1978, la coalición de centro-derecha liderada por Giscard d'Estaing obtuvo un 50% de los votos, frente al 49% de la coalición socialista-comunista. Por vez primera desde 1936, en estas elecciones el PSF obtuvo más votos que el PCF.

70. Richard Burt, «US alarm grows over Italian red push for power», *The New York Times*, 7/1/1978 y Richard N. Gardner, *Mission Italy...*, op. cit., pp. 141-147.

ticipación del PCI en un futuro Gobierno italiano. Al final, el nuevo Ejecutivo formado por Giulio Andreotti en marzo de 1978 no incorporó a ministros comunistas, aunque sí dependería de su apoyo parlamentario; sin embargo, el secuestro y posterior asesinato de Aldo Moro en mayo a manos de las Brigadas Rojas traería consigo, entre otras consecuencias, el inicio de un lento pero inexorable declive electoral del PCI. Por su parte, el PCE interpretó que la administración Carter había retomado la política de Kissinger, lo cual no podía sino favorecer las perspectivas electorales del PSOE en detrimento de las suyas. Dada su creciente sintonía personal con Carrillo, es posible que Suárez compartiese en alguna medida esta percepción.

En vivo contraste con lo anterior y en desarrollo de la reciente visita de González, en marzo de 1978 dos diputados del PSOE, Enrique Múgica y Luis Solana, viajaron a Washington para explicar a la administración Carter la oposición de su partido al ingreso de España en la OTAN. A pesar del evidente interés de sus interlocutores —entre ellos, el secretario de Defensa— por una pronta incorporación española a la Alianza, a su regreso los representantes socialistas negaron que Washington tuviese «ningún interés en dividir a las fuerzas democráticas españolas», ni tampoco intención alguna de presionar al Gobierno para que tomase una decisión al respecto⁷¹. Pocos días después, en lugar de atribuir a Washington la intención de imponer su voluntad al Ejecutivo español, como hacía con frecuencia el PCE, González acusó públicamente a UCD de pretender forzar al máximo el alineamiento de España con Estados Unidos. A pesar de estos contactos, al parecer el dirigente socialista seguía albergando ciertas dudas sobre la actitud de la administración Carter hacia su persona y su partido. De ahí que en agosto de 1978 le pidiese a su buen amigo el general Omar Torrijos, presidente de Panamá, que aprovecharse una conversación telefónica con Robert Pastor, el responsable de América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional, para transmitirle que no se consideraba un enemigo de Washington y que «esperaba que Estados Unidos no se opusiera a él»⁷².

71. Juan G. Yuste, «El PSOE considera que la defensa occidental no pasa por la OTAN», *El País*, 14/3/1978.

72. Memorandum from Robert Pastor to Zbigniew Brzezinski, «Phone call from General Torrijos», 8/8/1978. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

Cambio de tercio: la marcha de Stabler y su sustitución por Todman

Incluso antes de la celebración de las primeras elecciones generales, Stabler había comenzado a plantearse la necesidad de cambiar de destino y en mayo de 1977 aprovechó la presencia de Vance en Madrid para comentarle sus deseos⁷³. En esta ocasión el secretario de Estado suscitó la posibilidad de enviarle como embajador a Venezuela, ofrecimiento que agradó a Stabler por haber vivido allí de niño, pero que pronto cayó en el olvido. El propio embajador opinaba que, aunque no llevaba mucho tiempo en España, el hecho de haber representado a su país en Madrid en vida de Franco y de haber participado en situaciones un tanto atípicas, como la crisis del Sahara, hacía aconsejable su sustitución. Una de las anomalías que perduraban de la etapa anterior era que Stabler despachaba los asuntos importantes directamente con el rey y no con el presidente del Gobierno, situación que no podía dejar de molestar a éste. Además, el embajador tenía la sensación cada vez más nítida de que su relación con las principales fuerzas políticas españolas se estaba complicando: como explicaría años después, «Suárez creía que estaba siendo demasiado amistoso con los socialistas y los socialistas pensaban que era excesivamente amigable con Suárez»⁷⁴.

A pesar de las dudas que albergaba sobre la eficacia de su propia gestión, a finales de 1977 Stabler envió a Washington su informe anual –titulado *US Goals and Objectives Statement*– en el que se afirmaba que el objetivo prioritario de la administración Carter en relación con

73. A principios de ese año, la prensa española ya había suscitado su posible sustitución por el entonces embajador norteamericano en México, Joseph John Jova. *El País*, 25/1/1977.

74. Wells Stabler, «The Foreign Affairs Oral History Collection...», op. cit., p. 83. En cambio, nadie acusaba a Stabler de favorecer a Fraga: cuando éste visitó Washington en mayo de 1978, el Departamento de Estado aconsejó que le recibiese el segundo de Brzezinski, David Aaron, pero al final tuvo que conformarse con ver a Gregory F. Treverton, que se ocupaba de España en el Consejo de Seguridad Nacional. Memorandum for David Aaron from Gregory F. Treverton, «Appointment request: Spanish political leader Manuel Fraga», 22/5/78. White House Central Files. Subject File. Countries. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

España debía ser la consolidación de su sistema democrático. Para contribuir a ello, además de apoyar a todos los partidos democráticos –salvo los de ideología comunista– del espectro político español, Washington debía alentar también el desarrollo de sindicatos «libres de toda influencia comunista» y afines a los valores occidentales, para que pudiesen realizar una aportación constructiva a las relaciones laborales y a la modernización del sistema económico español.

En respuesta a este texto, el 24 de enero de 1978 Brzezinski solicitó a varias agencias estatales que le enviasen propuestas para implementar las sugerencias del embajador. La contestación del Departamento de Estado, elaborada poco después de la celebración de las primeras elecciones sindicales libres –en las que CCOO obtuvo el 34% de los delegados electos, UGT el 22% y USO el 4%– resulta especialmente interesante. En ella se reconocía que, debido a la buena relación desarrollada por Estados Unidos con el régimen de Franco, «muchos españoles todavía cuestionan la sinceridad de nuestro compromiso con la transición democrática», por lo que no resultaba aconsejable involucrar directamente a la administración en las iniciativas que pudiesen adoptarse. Además, dada la estrecha relación existente entre UGT y el PSOE, el apoyo directo de Washington al sindicato socialista podría molestar al Gobierno. Por todo ello, el Departamento prefería que fuesen las organizaciones sindicales norteamericanas las que ayudasen económicamente a sus homólogos españoles, como había ocurrido hasta la fecha: la UAW había contribuido a la campaña electoral de UGT con 75.000 dólares y varias organizaciones afiliadas a la AFL-CIO habían donado al menos 20.000 dólares a ELA-STV, el sindicato español que más activamente había solicitado estas ayudas. Sin embargo, el Departamento también apoyaba la solicitud de recursos adicionales para financiar actividades como la visita de una veintena de dirigentes sindicales españoles a EE.UU. cada año, el envío a España de hasta doce expertos norteamericanos, la organización de seminarios y talleres en Madrid y Barcelona y la traducción al español de manuales norteamericanos sobre relaciones laborales, cuyo coste total rondaría los doscientos mil dólares anuales. A esto habría que sumar el coste de destinar en la embajada norteamericana a un agregado laboral adicional, que se ocuparía de coordinar estas iniciativas.

Curiosamente, a raíz de esta reflexión sobre cómo se podía apoyar a los sindicatos españoles, los autores del informe habían constatado que «no existe un mecanismo gubernamental estadounidense

para financiar nuestra actividad en España comparable a los que utilizan los alemanes occidentales: las fundaciones ‘privadas’ adscritas a los partidos políticos, a las que financia casi en su totalidad el propio Gobierno». De ahí que contemplasen con cierta envidia la actuación de una institución como la Fundación Friedrich Ebert, gracias a la cual las autoridades alemanas podían apoyar indirectamente a UGT sin que ello suscitase la menor resistencia política, ni en el país donante ni tampoco en el receptor⁷⁵. Dada la inexistencia de fundaciones de este tipo en Estados Unidos, la administración Carter tuvo que encargar el diseño y la financiación de las iniciativas antes descritas al *International Communications Agency* (ICA), una institución surgida en abril de 1978 de la fusión del *United States Information Agency* (USIA) y la oficina de asuntos culturales y educativos del Departamento de Estado⁷⁶.

Con el paso de los meses, la percepción de Stabler de que su relación con el Gobierno se estaba deteriorando fue ganando consistencia. El incidente que más contribuyó a ello ocurrió a finales de marzo de 1978, con ocasión de la visita a Bilbao del senador Church, que tenía previsto sustituir en breve a Sparkman como presidente del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, dato que el Gobierno español conocía. El demócrata Church representaba en el Senado al estado de Idaho, que como es sabido contaba entre sus habitantes un nutrido grupo de descendientes de los pastores vascos que se habían afincado allí a finales del siglo XIX. Cuando el senador aceptó la invitación del PNV para participar en el *Aberrri Eguna* (día de la patria vasca), Stabler tuvo buen cuidado de rogarle que pasara antes por Madrid, para no herir las sensibilidades del Gobierno, sugerencia que aceptó agradecido. Sin embargo, los debates en torno al nuevo tratado sobre el Canal de Panamá impulsado por la administración Carter le retuvieron en Washington más de lo previsto, por lo que al final tuvo que viajar directamente a Bilbao, donde realizó unas declaracio-

75. Memorandum for Dr. Zbigniew Brzezinski, «Assistance to the Democratic Labor movement in Spain», 11/4/1978. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

76. Memorandum for The Honorable Zbigniew Brzezinski, Assistant to the President for National Security Affairs, from John E. Reinhardt, Director, International Communications Agency, «Assistance for Spanish labour», 6/7/1978. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

nes que no agradaron al Gobierno (Church también se desplazó a San Juan de Luz para entrevistarse con el *lehendakari* del Gobierno vasco en el exilio, Jesús María de Leizaola). El embajador mantuvo informado a Oreja en todo momento, pero cuando acudió con Church al palacio de Santa Cruz, se les informó que la cita que habían acordado se había suspendido y que Suárez tampoco les recibiría. Profundamente molesto, Stabler telefoneó a Prado y Colón de Carvajal, gracias a lo cual Church pudo ver a Don Juan Carlos poco después. Al parecer, al rey le irritó mucho esta falta de consideración hacia el visitante norteamericano y no dejó de trasladar su malestar a los responsables gubernamentales. Aunque Oreja finalmente recibió a Church antes de su regreso a Estados Unidos, el episodio puso a prueba su relación con Stabler, que observaría años después que «el Gobierno era excesivamente sensible en relación con el País Vasco»⁷⁷.

Curiosamente, también contribuyó al creciente cansancio de Stabler su relación no siempre fácil con la propia administración norteamericana. Por ejemplo, al embajador le irritaba sobremanera que fuese Don Juan Carlos y no la Casa Blanca o el Departamento de Estado quien le mantenía informado de las conversaciones telefónicas que intercambiaba con Carter, o de las gestiones que Prado y Colón de Carvajal realizaba en Washington en nombre del monarca⁷⁸. También le molestó tener que invertir mucho tiempo y esfuerzo para lograr que el Departamento de Defensa cumpliera los compromisos adquiridos al firmar el tratado de 1976, sobre todo en relación con la instalación de una red de alerta temprana para el Ejército del Aire; para enorme frustración suya, ni el Pentágono ni el Departamento de Estado parecían ser conscientes de las consecuencias que podía tener para la relación bilateral el incumplimiento de lo acordado. Por último, a Stabler tampoco le agradó que el jefe de la CIA en Madrid pretendiese establecer una relación directa con el presidente del Gobierno español sin su autorización, alegando que le constaba que Suárez también la deseaba.

77. Wells Stabler, «The Foreign Affairs Oral History Collection...», op. cit., pp. 84-85.

78. A Stabler le molestó especialmente que no se le consultase la visita a España del asesor electoral Caddell, que como vimos fue enviado a Madrid por Carter en respuesta a una petición del monarca. Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Gregory F. Treverton, «Spain». 30/12/77. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

Aprovechando una visita a Washington, el embajador incluso visitó al almirante Stansfield M. Turner –que dirigía la CIA desde marzo de 1977– para quejarse al respecto, pero nunca tuvo la certeza de que su protesta hubiese surtido el efecto deseado⁷⁹. Un tanto desilusionado por el trato recibido a manos de la administración Carter, tras regresar definitivamente a Washington en mayo, Stabler optaría finalmente por la jubilación anticipada en el otoño de 1978.

Sea como fuere, lo que finalmente determinó la marcha de Stabler no fue tanto el deterioro de su posición en Madrid como el conflicto provocado en el seno de la administración a principios de 1978 por el secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, Terence Todman. Por aquel entonces, este diplomático de carrera originario de las Islas Vírgenes, que había sido embajador en el Chad (1969-1972), Guinea (1972-1975) y Costa Rica (1975-1977), era el funcionario de color de más alto rango del Departamento de Estado⁸⁰. A diferencia de la mayoría de sus predecesores, Vance tenía una excelente opinión de los diplomáticos de carrera y llegó al Gobierno con la intención de aumentar su protagonismo en la elaboración de la política exterior estadounidense. Esto dio lugar a un conflicto cada vez más enconado y público entre los profesionales de la diplomacia del Departamento de Estado y algunos de los expertos del Consejo de Seguridad Nacional (generalmente, profesores universitarios o analistas procedentes de los principales *think-tanks* estadounidenses), que se identificaban ciegamente con el ideario de Carter, sobre todo en lo referido a los derechos humanos. En el ámbito de la política latinoamericana de la administración, este desencuentro se agravó peligrosamente a raíz del asesinato –en enero de 1978– de Joaquín Chamorro, uno de los principales adversarios del presidente nicaragüense, Anastasio Somo-

79. Wells Stabler, «The Foreign Affairs Oral History Collection...», op. cit., p. 83. Sin embargo, en diciembre de 1977 la agencia norteamericana *United Press International* (UPI) informó que los máximos responsables de la CIA en ocho capitales –entre ellas Madrid– habían sido cesados por Turner como resultado de una amplia remodelación de la agencia. «Cesa el Jefe de la CIA en España», *El País*, 4/12/1977. El nuevo jefe de la Agencia en Madrid sería Ronald E. Estes, que llegó a España procedente de Grecia.

80. Dado que, a raíz de la asonada del 23 de febrero de 1981, algunos periodistas españoles le caricaturizarían como un «experto en golpes de Estado», conviene subrayar que el único país latinoamericano en el que había ejercido como embajador era precisamente el más estable y democrático.

za; a partir de ese momento, los expertos del Consejo redoblaron sus esfuerzos por sustituir al dictador, algo a lo que los diplomáticos se opusieron –sin éxito– por temor a ser acusados de inmiscuirse injustificadamente en los asuntos internos de otro Estado. A insistencia del Consejo de Seguridad Nacional, la administración Carter suspendió de inmediato su programa de ayuda militar a Nicaragua, y Todman tuvo que cancelar un viaje que tenía previsto realizar a Managua, que podría haberse interpretado como un gesto de apoyo a Somoza⁸¹.

Según Richard Feinberg, uno de los expertos del Consejo que se enfrentó a él, Todman, al igual que otros diplomáticos de su generación, no supo adaptarse a los nuevos tiempos y siempre se sintió más cómodo con la defensa de los intereses nacionales tal y como se habían entendido tradicionalmente. En cambio, el entonces director de la célula de planificación del Departamento de Estado, Anthony Lake, ha subrayado que Todman temía sobre todo que la rigidez de la administración terminase por pasar factura a la población nicaragüense, y no al dictador. Por su parte, Pastor, el principal experto en América Latina del Consejo de Seguridad Nacional de Brzezinski, tuvo la sensación de que el veterano diplomático pensaba que la administración Carter estaba actuando con cierta hipocresía, y que podía permitirse el lujo de mostrarse exigente en relación con los derechos humanos en Centroamérica porque no había ningún interés vital norteamericano en juego en dicha región. Sea como fuere, en febrero de 1978 Todman pronunció un discurso en Nueva York alegando que no era realista esperar que las dictaduras latinoamericanas se transformaran de la noche a la mañana y criticando la postura de una administración que se mostraba implacable con Nicaragua pero condescendiente con Corea del Sur o Filipinas, países gobernados por dictaduras que también vulneraban los derechos humanos pero que permitían a Estados Unidos el uso de importantes instalaciones militares en su territorio⁸². Según Feinberg, Vance y su

81. Esta tensión se disecciona con gran agudeza en Anthony Lake, *Somoza Falling. A case study of Washington at work*, Amherst, MA, The University of Massachusetts Press, 1989, pp. 26-30. Este libro, escrito por uno de los expertos del Departamento de Estado, ofrece un brillante –y equilibrado– análisis del proceso de toma de decisiones en el ámbito exterior bajo la administración Carter.

82. Robert A. Pastor, *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1987, p. 78.

segundo, Christopher, no podían tolerar este acto de «insubordinación», ya que de haberlo hecho los diplomáticos de carrera habrían concluido que la política de derechos humanos de la administración era una novedad meramente estética. A pesar de la gravedad del incidente, dado su prestigio profesional Christopher le permitió solicitar un destino importante en el exterior, como resultado de lo cual Todman se convirtió en el primer diplomático de color en ocupar una embajada estadounidense en Europa de primera categoría (hasta entonces, los embajadores estadounidenses de color solo habían ocupado embajadas de segundo nivel, generalmente en los países escandinavos). Aunque cuando fue nombrado no estaba familiarizado con España, probablemente influyese en su elección de país el hecho de que su paso por la Universidad Interamericana de Puerto Rico y la embajada de Costa Rica le había permitido adquirir un buen conocimiento del idioma español⁸³.

La marcha de Stabler y su sustitución por Todman –que no se incorporó a su puesto hasta julio de 1978– marcó un cierto punto de inflexión en la relación oficial bilateral. Aunque ambos eran diplomáticos profesionales de prestigio, las circunstancias que rodearon sus respectivos nombramientos influyeron de forma decisiva en el papel que desempeñaron en Madrid. Mientras que el primero era percibido como un hombre de la plena confianza de un secretario de Estado que era a su vez el autor intelectual de la política exterior norteamericana de la época, el segundo fue recibido inicialmente como alguien que había caído en desgracia en Washington y cuyo nombramiento obedecía a consideraciones ajenas al desarrollo de las relaciones hispano-norteamericanas⁸⁴. Esta percepción obligó al Departamento de Estado a desmentir públicamente que Todman hubiese sido cesado y a reiterar que el embajador gozaba de la más alta consideración en Washington⁸⁵. A pesar de estos esfuerzos, las noticias sobre su nombramiento

83. Anthony Lake, *Somoza Falling...*, op. cit., p. 75. Correo electrónico de Robert Pastor al autor, 21/6/2010. Correo electrónico de Richard Feinberg al autor, 22/6/2010. Entrevista de Terence Todman con Michael Krenn para el Foreign Affairs Oral History Collection, 1995, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

84. Juan G. Yuste, «El Gobierno español acepta a Todman como embajador estadounidense en Madrid», *El País*, 5/5/1978.

85. Juan G. Yuste, «El Departamento de Estado de EE.UU. justifica la nominación de Todman en Madrid», *El País*, 6/5/1978.

aparecidas en la prensa española se ilustraron profusamente con fotografías de Todman saludando al general Pinochet durante una reciente visita a Chile. Ciertamente, el primero no logró evitar los peores desmanes de las dictaduras militares del Cono Sur durante el año y medio que estuvo al frente de la política latinoamericana del Departamento de Estado, aunque en Argentina hizo lo que pudo para obtener la liberación de varios centenares de víctimas de la represión y tras su marcha la actuación de la administración Carter en este ámbito no mejoró sustancialmente⁸⁶. En todo caso, este ambiente adverso explica su interés por aprovechar su ratificación unánime por parte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado para subrayar la satisfacción que le producía el hecho de que, tras un largo paréntesis autoritario, España hubiese optado decididamente por la construcción de «una sociedad abierta, plural y democrática». De paso, Todman también precisó que se negaba a atribuir el malestar que aparentemente había suscitado su nombramiento en ciertos medios españoles a posibles prejuicios raciales⁸⁷. En la misma línea, con ocasión de la despedida que le organizó la Cámara de Comercio Hispano-Norteamericana en Nueva York en junio, el flamante embajador dijo estar «asombrado» por el éxito del proceso democratizador español y en una rueda de prensa posterior, al ser interrogado sobre la capacidad de la administración Carter para convivir con un posible Gobierno socialista, respondió que «para nosotros solo el pueblo puede decidir quién va a gobernar, y estamos dispuestos a aceptar a cualquier Gobierno que sea elegido»; en cierta contradicción con la postura oficial de la administración, cuando se le preguntó si eso era extensible a un Gobierno con participación comu-

86. En septiembre de 1977, Carter se reunió con el jefe de la Junta militar argentina, Jorge Videla, que se comprometió a liberar a varios centenares de detenidos antes de fin de año, promesa que no cumplió. Más adelante, la administración se ofreció a facilitar cierto material militar a la Junta a cambio de la puesta en libertad de estos detenidos a pesar del bloqueo impuesto por el Congreso (y que entraría en vigor en octubre de 1978), operación en la que participó Todman, pero que no tuvo el resultado deseado.

87. Juan G. Yuste, «Terence Todman: España no es un país racista», *El País*, 15/5/1978. Cinco años después, Todman afirmaría que había dejado Washington con «profunda tristeza», porque tras su marcha apenas quedarían diplomáticos de color de alto rango en el Departamento de Estado que pudiesen «demostrar al mundo que nuestra nación es verdaderamente multirracial». Kenneth B. Noble, «Report on minority progress: still 'distressing'», *The New York Times*, 28/6/1983.

nista, no dudó en afirmar: «Si el pueblo español lo elige, ¿por qué no?». En respuesta a otra pregunta, Todman negó que Estados Unidos hubiese intervenido en el proceso democratizador español, a la vez que reiteraba que «solo el pueblo puede decidir, y nosotros acatar y cooperar con la voluntad de las urnas». A su llegada a Madrid, el embajador reiteró su admiración por la transición realizada en España, de la que opinó que «servirá sin duda de ejemplo a otras naciones»⁸⁸.

La llegada de Todman coincidió en el tiempo con la toma de posesión de José Lladó como embajador de España en Estados Unidos, en sustitución del diplomático Rovira, que ocupaba ese puesto desde finales de 1976. En su primera conversación con Oreja como presidente del Gobierno, celebrada en julio de 1976, Suárez, que nunca tuvo una opinión muy favorable de los diplomáticos de carrera, ya se había mostrado partidario de nombrar a políticos para ocupar algunas embajadas especialmente importantes, postura que no agradó del todo al ministro. Aunque era cuñado –y además buen amigo– de Oreja, la elección de Lladó se debió sobre todo al deseo del presidente de contar con una persona de su total confianza en la embajada en Washington. El elegido había sido ministro de Comercio en su primer Gobierno y de Transporte y Comunicaciones en el segundo, y dada su experiencia empresarial se pensó que podría contribuir a impulsar las relaciones económicas bilaterales. A decir de Lladó, durante los años que permaneció en Estados Unidos, nunca percibió en Suárez la actitud instintivamente antiamericana que en ocasiones se le ha atribuido. En cambio, sí pudo constatar su escaso interés inicial por los asuntos internacionales y su casi total desconocimiento de la realidad estadounidense, lo que le permitió una notable libertad de maniobra en el desempeño de sus responsabilidades como embajador⁸⁹.

88. Juan G. Yuste, «Todman elogia el proceso democrático español», *El País*, 23/6/1978. Ángel Zúñiga, «Todman afirmó que Estados Unidos no intervino en el proceso democrático español», *La Vanguardia*, 23/6/1978.

89. Entrevista del autor con José Llado, Madrid, 15/12/2010. El jefe de gabinete de Suárez, el diplomático Aza, también niega que su jefe fuese antiamericano. Alberto Aza, «Adolfo Suárez's Stewardship of the Transition - A Memoir», en Monica Threlfall (ed.), *Consensus politics in Spain. Insider perspectives*, Bristol, Intellect, 2000, pp. 35-37.

Capítulo 9

LA ADMINISTRACIÓN CARTER Y EL TARDÍO «DESCUBRIMIENTO» DE ESPAÑA

Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, la administración Carter dejó de tener grandes preocupaciones en relación con España: el proceso democratizador estaba encauzado y a su modo de ver el tratado bilateral se estaba implementando satisfactoriamente. Si acaso, Washington hubiese preferido que el Gobierno se mostrase más proactivo en relación con el eventual ingreso de España en la Alianza Atlántica, pero Suárez había dejado claro que prefería no plantear esta cuestión mientras durase el proceso constituyente y los norteamericanos confiaban en que, en última instancia, la renovación del acuerdo de 1976 garantizaría su acceso continuado a las bases españolas. Por otro lado, la reticencia del Ejecutivo español no pareció molestar en exceso a una administración norteamericana que se tambaleaba bajo el impacto de serios reveses ocurridos en escenarios tan complejos como inesperados. Paradójicamente, la gravedad de los mismos hizo que Carter descubriese en el presidente español a un interlocutor audaz, dispuesto a explorar nuevas vías de colaboración y de relación que desbordaban ampliamente el marco bilateral tradicional. Por su parte, debido a su visión –siempre más intuitiva que racional– del papel que España debía desempeñar en el orden internacional y a las crecientes dificultades internas a las que hubo de hacer frente a partir de 1979, Suárez se mostraría sobradamente dispuesto a recorrer juntos ese camino. A pesar de ello, en ámbitos como el de la cooperación antiterrorista, la colaboración bilateral nunca alcanzó la intensidad que el presidente español hubiese deseado, lo cual suscitó ciertas dudas sobre la utilidad de la misma. Sea como fuere, la derrota electoral de Carter en las elecciones presidenciales de noviembre de 1980 y su salida de la Casa Blanca pocos días antes de la inesperada dimisión de Suárez en enero de 1981, puso fin a esta curiosa relación.

La relación bilateral y la posible adhesión de España a la OTAN

La necesidad de evitar conflictos de envergadura con los principales partidos de la oposición durante el proceso constituyente obligó a Suárez a manifestarse con cierta cautela en relación con el posible ingreso de España en la Alianza Atlántica¹. A pesar de ello, y a iniciativa personal de Oreja, el Ministerio de Asuntos Exteriores comenzó a prestar una atención prioritaria a esta cuestión, como se deduce de los numerosos estudios elaborados por la dirección general para América del Norte y Pacífico. Uno de ellos, fechado el 28 de julio de 1977, analizaba precisamente el nexo entre la relación bilateral con Estados Unidos y la posible adhesión de España a la OTAN. El estudio partía de la premisa de que España «está implicada en la defensa de Occidente», relación que entonces se plasmaba en el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976, que estaría vigente hasta septiembre de 1981. Sin embargo, también observaba que dicho acuerdo «encierra evidentes desequilibrios y un sistema de enclaves militares que no resulta aceptable para la opinión pública nacional», por lo que estimaba preferible «superar este sistema mediante la integración de España en un sistema multilateral». Pocas semanas después, Oreja dio su conformidad a otro documento de la misma procedencia, fechado el 4 de agosto y titulado «Algunas consideraciones sobre el posible ingreso de España en la Alianza Atlántica: el papel de los Estados Unidos». En él se afirmaba que «parece existir un consenso nacional respecto a la conveniencia de superar el sistema de 'bases' en nuestra relación militar con los Estados Unidos para llegar a fórmulas más equilibradas». Tras descartar tanto el «neutralismo inerte» como el «neutralismo armado» propuesto por algunas fuerzas políticas por considerarlas opciones inviables, el texto abogaba por una adhesión a la OTAN que permitiese «superar el desequilibrio de nuestra actual relación militar con los Estados Unidos», inclinándose además por una fórmula «que excluya la presencia de contingentes

1. Años después, Suárez explicaría que «el 90% de la oposición estaba en contra, incluidos los socialistas. Nosotros necesitábamos hacer una nueva constitución y consolidarnos internamente. Introducir la propuesta de votar sobre la OTAN habría sido un factor de división muy fuerte». *El País*, 18/11/1995.

españoles fuera de nuestras fronteras, así como la de guarniciones extranjeras en territorio español». Si bien el apoyo de Washington se consideraba determinante para alcanzar dicho objetivo, el estudio observaba que la administración Carter debía actuar «con la máxima discreción, ya que lo que nos conviene a todos es que España no se presente ante la puerta del Pacto Atlántico de la mano del ‘Tío Sam’, sino también con el estímulo y el apoyo de los miembros europeos de la Alianza»; a ser posible, «sería deseable que éstos llevaran, de acuerdo con los Estados Unidos, la voz cantante en el tema». Abundando en esta consideración, el texto observaba que «existen elementos dentro de la oposición española que no se oponen al atlantismo, pero que se sienten irritados por las presiones constantes que reciben de la embajada de los Estados Unidos», por lo que «habría que persuadir a los norteamericanos de la conveniencia de proceder a un ‘descenso de perfil’»².

A pesar de los evidentes deseos de Suárez de no hacer nada que pudiese poner en entredicho el frágil consenso constituyente, Oreja fue preparando lentamente el terreno para un eventual debate parlamentario sobre la OTAN. A principios de marzo de 1978 se reunió por vez primera la Comisión ad hoc para Coordinación con la OTAN, órgano contemplado en el tratado de 1976 que debía servir de canal informativo «para recoger información que pudiese ser de utilidad con vistas al ‘debate nacional’ sobre nuestro ingreso en la Alianza Atlántica»³. Poco después, el ministro pronunció un importante discurso en el Senado, en el que por vez primera planteó públicamente los argumentos a favor y en contra de la adhesión de España a la OTAN, sin ocultar su preferencia por los primeros. Apoyándose en algunos de los documentos citados anteriormente, frente a quienes sostenían que dicha medida supondría una modificación en la relación de fuerzas entre los dos grandes bloques, el ministro recordó que España ya tenía «unos compromisos contraídos con el sistema global de la defensa occidental», por lo que su paso a una situación neutra-

2. Javier Rupérez, *España en la OTAN. Relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986, pp. 82-85.

3. «Realizaciones más importantes de este Departamento desde junio de 1977», Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores, 23/1/1979. Caja 28. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

lista –como la que defendía entonces el PSOE– implicaría «una modificación del actual equilibrio europeo», que podría incluso suponer «un factor de desestabilización en el Continente». Más aún, en su opinión la adhesión de España a la Alianza no contribuiría necesariamente a la consolidación del «régimen de bloques» existente, ya que «nacieron hará treinta años sin necesidad de nuestra ayuda y todo hace pensar que tienen una dinámica propia lo bastante fuerte como para continuar existiendo en el futuro». En suma, «la incorporación de España no altera la balanza estratégica que existe en el momento actual», por lo que difícilmente podía considerarse desestabilizadora; «y en cuanto al peso político, ya se sabe de qué lado de la balanza estamos y hemos estado». En su discurso, Oreja se decantó abiertamente por la participación de España «en una entidad política, y no solo estratégica, de enorme importancia», que definió como «el gran sistema estratégico a escala regional y a escala mundial». Ello permitiría «expresar y hacer valer de una forma más adecuada nuestros propios intereses» y además aportaría «importantes incentivos y oportunidades para mejorar la defensa nacional en general y nuestras Fuerzas Armadas en particular». Sobre todo, la adhesión a la OTAN «reforzaría la seguridad nacional», ya que España podría responder mejor tanto si se viese envuelta «en un gran conflicto generalizado en el área atlántica», como en uno bilateral, puesto que, aunque no encajase dentro de las previsiones estrictas del Tratado, siempre contaría con una disposición más favorable de los socios de la Alianza perteneciendo a la misma. Sorprendentemente, el ministro pronunció este discurso en el Senado sin que el Consejo de Ministros hubiese debatido previamente esta cuestión; en sus memorias, Oreja recordaría que «yo había pedido al presidente en varias ocasiones que lo discutiéramos, pero se resistía invocando los asuntos prioritarios, que eran muchos, tanto económicos y sociales como políticos»⁴.

Aunque Washington era consciente de que un excesivo interés norteamericano por el ingreso de España en la OTAN podía resultar contraproducente, la clase política estadounidense no siempre actuó con la discreción que hubiese deseado Madrid. Así, en junio de 1978, la prensa española informó ampliamente de la visita de una delega-

4. *Discursos y declaraciones de Don Marcelino Oreja*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, 1980, tomo II, pp. 87-90. Marcelino Oreja, *Memorias y Esperanza. Relato de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, p. 149.

ción de congresistas estadounidenses a España para conocer de primera mano la actitud de los principales partidos políticos españoles hacia una eventual integración en la Alianza. A las pocas semanas pasó por Madrid el líder de la mayoría demócrata del Senado, Robert Byrd, un político que gozaba de la plena confianza del presidente. Incluso antes de su llegada, *El País* informó que «Carter ha pedido al senador Byrd que explore la actitud española ante la OTAN»⁵. Según el testimonio del ministro consejero de la embajada estadounidense, Eaton, en realidad el presidente pretendía tan solo que el senador aprovechara su escala madrileña para rendir homenaje a los protagonistas de la transición española, y antes de acudir a la Moncloa se le recomendó que no suscitara la cuestión de la adhesión a la Alianza. Aunque en su entrevista con él Suárez dio muestras inequívocas de querer hacerlo, Byrd siguió las instrucciones recibidas al pie de la letra y en la rueda de prensa posterior pudo afirmar sin faltar a la verdad que el asunto de la OTAN no se había planteado. A pesar del desvelo de la embajada, al día siguiente el mismo periódico informó en grandes titulares que «a Estados Unidos le gustaría ver a España en la OTAN»⁶.

Inevitablemente, la visita oficial del vicepresidente Gutiérrez Mellado a Estados Unidos en agosto, que tenía como objeto el intercambio de impresiones sobre el estado de la relación militar bilateral, también fue interpretada en clave atlántica, obligándole a declarar reiteradamente que la posible adhesión de España a la Alianza no estaba en la agenda del Ejecutivo español. Sin embargo, el propio Suárez contribuyó a la confusión reinante al enviar a Washington a Rupérez, el responsable de política internacional de UCD, que fue recibido por Brzezinski a mediados de septiembre, convirtiéndose en el primer representante del partido gubernamental en establecer una relación formal con la administración Carter. Según el Departamento de Estado, Suárez pretendía sobre todo corregir la anomalía que suponía el hecho de que el PSOE tuviese relaciones con el Gobierno estadounidense y UCD no, y necesitaba hacerlo antes de la celebración

5. Juan G. Yuste, «Carter ha pedido al senador Byrd que explore la actitud española ante la OTAN», *El País*, 29/6/1978.

6. Samuel D. Eaton, *The forces of freedom in Spain. A personal account*, Stanford, Hoover Institution Press, 1981, p. 131. Alberto Valverde, «A Estados Unidos le gustaría ver a España en la OTAN», *El País*, 2/7/1978.

del congreso fundacional de su partido, previsto para octubre⁷. De ahí que, además de analizar con Brzezinski los aspectos más relevantes de la política exterior española, incluida la posible adhesión a la OTAN (como había hecho poco antes en Bruselas con Luns y Haig), Rupérez aprovechara para solicitarle que el Partido Demócrata estuviese representado a un nivel adecuado en el inminente congreso⁸. Al poco tiempo, el segundo de Brzezinski, David Aaron, recibió a dos senadores de UCD, Alberto Ballarín y María Dolores Pelayo, pertenecientes a la Comisión de Defensa de la Cámara Alta, gesto que algunos medios españoles interpretaron como un ejemplo más de presión estadounidense. Sin embargo, el documento interno elaborado por el Consejo de Seguridad Nacional con ocasión de esta visita no podía ser más escueto: «Nosotros queremos que España se una [a la Alianza], pero los tiempos dependerán por completo de ellos. Nosotros no empujaremos»⁹.

En suma, a lo largo de 1978 la política exterior de Suárez estuvo muy condicionada por el temor a que una toma de postura más firme en relación con la OTAN pudiese suscitar el rechazo de la izquierda en pleno periodo constituyente. Esta postura no carecía de fundamento: Manuel Azcárate, responsable de las relaciones internacionales del PCE, había advertido al ministro de Asuntos Exteriores que su partido no cuestionaría públicamente la presencia norteamericana en España a condición de que el Gobierno se abstuviese de plantear el ingreso en la Alianza. Por otro lado, y como reconocería Oreja años después, «en el propio Gobierno y en el presidente Suárez había muy serias dudas so-

7. Memorandum for Dr. Zbigniew Brzezinski, «Request for appointment by Spanish UCD International Secretary Javier Rupérez», 11/9/1978. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

8. *Ibíd.* Brzezinski encomendó la tarea a Madeleine Albright, que se ocupaba entonces de las relaciones del Consejo de Seguridad Nacional con el Congreso y que propuso a los senadores John Brademas y Paul Sarbanes, entre otros. Para entonces, Byrd, Javits, Kennedy y McGovern ya habían declinado la invitación de UCD. Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Madeleine Albright, «Recommendations for US representation to Madrid party conference», 4/11/1978. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

9. Memorandum for David Aaron from Robert D. Putnam, National Security Council, «Visit of Spanish UCD Defense experts», 5/10/1978. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

bre la oportunidad de dar el paso en esa dirección»¹⁰. Así pudo constatarlo personalmente Rupérez a la hora de consensuar con el Ejecutivo la ponencia sobre política exterior que debía someterse al primer congreso nacional de UCD, celebrado en Madrid en octubre de 1978. Éste había sido jefe de gabinete de Oreja hasta finales de 1977 y Suárez le había ofrecido desempeñar idéntica labor en La Moncloa, puesto para el que propuso a su compañero de carrera, Alberto Aza, tras rechazarlo él mismo. Rupérez pretendía abrir el debate sobre el ingreso en la OTAN en un futuro próximo, pero Oreja le hizo ver que Suárez lo consideraba prematuro. Como explicaría el propio presidente en vísperas del congreso, «la UCD es pro OTAN y ya lo ha dicho bastantes veces», pero este asunto no era «urgente ni inmediato». Así pues, en su primer congreso el partido del Gobierno se limitó a declararse «partidario de la entrada de España en la OTAN en la forma y con las modalidades más favorables a nuestros intereses», así como de «precisar la responsabilidad española en el área regional y llegar, paralelamente a la posible integración, a un comienzo de solución satisfactoria al problema de Gibraltar». Por aquellas fechas, el Ejecutivo tuvo conocimiento de una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) según la cual el 27% de los encuestados era bastante o muy partidarios del ingreso en la OTAN, el 15% poco o nada favorables y el 55% carecía de opinión al respecto; según el mismo estudio, un 67% de los encuestados no conocía la finalidad de dicha organización¹¹.

En lo referido al tratado con Estados Unidos, por aquel entonces Suárez opinaba que la situación política española e internacional eran «muy diferentes» de lo que habían sido cuando se aprobó, por lo que era necesario revisarlo a fondo, «en una negociación que no sea tan precipitada como la de 1976»¹². En línea con esta postura, la ponencia sobre política exterior finalmente adoptada por UCD afirmaba que «los acuerdos bilaterales defensivos hispano-norteamericanos han estado viciados de una parte por la debilidad política del régimen anterior, y de otra por una visión mercantilista del arriendo sin que paralelamente se pudieran desarrollar de una manera adecuada otros aspectos fundamentales de nuestras relaciones mutuas». Por ello, en el futuro UCD defendería «un replanteamiento profundo de

10. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., p. 92.

11. Estudio 1.167, Octubre de 1978. Archivo del CIS (Madrid).

12. Juan Luis Cebrián, «Entrevista con Adolfo Suárez», *El País*, 15/10/1978.

estas relaciones, de manera que los aspectos comerciales, culturales o científicos y tecnológicos ocupen en ella el lugar primordial del que hasta ahora han carecido»¹³.

Al parecer, estos titubeos de Suárez en relación con la OTAN no hicieron mella en la administración Carter, que mostró un interés especial por dar a conocer su satisfacción ante los avances del proceso democratizador español. A principios de noviembre de 1978, el presidente norteamericano hizo pública su felicitación escrita a Don Juan Carlos por la aprobación de la nueva Constitución por parte de las Cortes y tras la celebración del referéndum del 6 de diciembre, Carter telefoneó al monarca para felicitarle personalmente por su contribución decisiva al éxito del proceso constituyente¹⁴. Aunque no pudiese reconocerlo públicamente, además de alegrarse por el hecho de que España avanzaba satisfactoriamente en la construcción de su nuevo sistema democrático, la administración norteamericana también confiaba en que la aprobación de la Constitución permitiese al Gobierno posicionarse de forma más decidida en relación con la adhesión a la Alianza.

A pesar de estos intercambios al más alto nivel, el Departamento de Estado era consciente de que la relación bilateral era manifiestamente mejorable. En la reunión del Consejo Hispano-Norteamericano celebrada en Nueva York en octubre de 1978, los representantes españoles pusieron de manifiesto su malestar por la lentitud con la que se hacía entrega del material militar comprometido, así como por las tasas compensatorias que gravaban las exportaciones españolas y las dificultades experimentadas por los pesqueros que faenaban en aguas norteamericanas¹⁵. En diciembre, Todman escribió a Oreja en dos ocasiones para dar cuenta de las medidas adoptadas en respuesta a estas quejas, pero el Departamento de Estado no se dio por

13. Javier Rupérez, *España en la OTAN...*, op. cit., pp. 64-72.

14. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Message from the President to King Juan Carlos», 2/11/1978. White House Central Files. Subject File. Box CO-54, Jimmy Carter Library. Como en otras ocasiones, la conversación fue extremadamente breve. Ver la entrada correspondiente al 8 de diciembre de 1978 en la agenda de trabajo del presidente, en: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1978/d120878t.pdf>.

15. Informe para el Señor Ministro, «Estado de las relaciones de España con los Estados Unidos», Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores, 11/10/1978. Caja 28. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

satisfecho y a principios de enero de 1979 elaboró un nuevo informe en el que se pasaba revista a la relación bilateral a la vez que se proponían algunas fórmulas para superar los problemas detectados¹⁶. El texto en cuestión reconocía que numerosas personalidades españolas, entre ellas el propio Don Juan Carlos, se habían quejado de que la administración Carter no estaba apoyando suficientemente los esfuerzos por consolidar el nuevo sistema democrático, percepción que se debía corregir expresando públicamente el apoyo norteamericano al mismo. Para ello, el informe sugería que se incrementasen los contactos con las fuerzas políticas con representación parlamentaria (salvo los comunistas), y que se contribuyese más activamente al desarrollo de un movimiento obrero fuerte y democrático. Según el Departamento de Estado, el terrorismo se había convertido en la principal amenaza a la consolidación de la democracia española, al poner a prueba la capacidad del Gobierno para mantener la disciplina de las Fuerzas Armadas y de orden público, por lo que Estados Unidos debía «examinar continuamente» cómo podía colaborar con Madrid en la lucha antiterrorista. También era consciente de que las Fuerzas Armadas españolas no estaban satisfechas con la implementación del Tratado de Amistad y Cooperación vigente, por lo que la administración debía redoblar sus esfuerzos por cumplir los compromisos adquiridos, sobre todo aquellos relacionados con la provisión de material militar. Por último, el documento reconocía el interés prioritario de Washington por conseguir la integración de España en la comunidad atlántica, lo cual debía traducirse en un apoyo decidido a su ingreso en la Comunidad Europea y en una manifestación pública y privada de apoyo estadounidense a la adhesión de España a la OTAN, «aunque sin presionar a los españoles a favor de una decisión inmediata».

Comparando este documento con otros anteriores de tenor similar, llama la atención la referencia –hasta entonces inédita– a la amenaza terrorista. Al parecer, Suárez estaba especialmente disgustado por lo que percibía como nulo interés norteamericano por ayudarle en la lucha contra ETA. En octubre de 1978, por ejemplo, le había transmitido con gran crudeza a un conocido analista independiente estadounidense –el controvertido Michael A. Ledeen– su frustración por el hecho de

16. «Spain: Key policy issues facing the US in the next two years», 6/1/1979. Departamento de Estado. White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

que la administración Carter se negase a involucrar a la CIA en esta tarea con el argumento de que ETA era un fenómeno exclusivamente español, no internacional, a pesar de que los etarras se refugiaban en Francia y se entrenaban en varios países árabes¹⁷. A su regreso a Washington, Ledeen se apresuró a transmitir la indignación de Suárez al Consejo de Seguridad Nacional, cuyos responsables prometieron tomar cartas en el asunto, aunque sin mostrarse muy convencidos al respecto, debido en parte a que «no tenemos una embajada potente en España»¹⁸. A pesar de ello, en noviembre Todman proporcionó a Gutiérrez Mellado y a los máximos responsables de la lucha antiterrorista un listado de las áreas en las que la administración podía colaborar más estrechamente con las autoridades españolas, iniciativa a la que el Gobierno español tardó varios meses en responder¹⁹. En todo caso, un informe del Consejo de Seguridad Nacional enviado a Brzezinski en enero de 1979 concluiría que «Estados Unidos puede proporcionar alguna ayuda de utilidad, pero nunca podrá ser la panacea para los problemas de Suárez con los vascos y los militares»²⁰. Ese mismo mes, un informe de la CIA elaborado tras el asesinato por ETA del gobernador militar de Madrid concluía que, a pesar del creciente malestar de los sectores más conservadores del Ejército y de la desarticulación de la llamada «operación Galaxia» en noviembre, no cabía temer un «pronunciamiento» exitoso²¹.

17. Según esta fuente, Suárez incluso llegó a preguntarle: «¿Por qué quiere Estados Unidos que fracase?», Michael A. Ledeen, *Freedom betrayed*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1996, pp. 15-16.

18. Memorandum for Zbigniew Brzezinski, «Evening Report», 15/11/1978. Zbigniew Brzezinski Collection. Subject File. Weekly Reports (9/78-12/78). Box 42. Jimmy Carter Library.

19. Paradójicamente, por aquellas fechas la revista *Cambio 16* publicó un reportaje según el cual la administración Carter estaba molesta con el Gobierno español por haberse filtrado a la prensa la noticia de que la CIA podría colaborar en la lucha contra ETA. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Allegations of CIA assistance on ETA», 18/12/1978. White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

20. Memorandum for Zbigniew Brzezinski from William E. Odom, «Weekly Report», 25/1/1979. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

21. «Spanish political situation looping toward the elections», The Director of Central Intelligence, 26/1/1979. White House Central File. Foreign Affairs. Box FO-11. Jimmy Carter Library.

A pesar de estos desencuentros, o quizás debido a ellos, la administración Carter daba por hecho que una buena relación con Estados Unidos podía resultarle útil a Suárez en vísperas de unas elecciones legislativas que se anunciaban reñidas. Así lo demuestra el mensaje que Vance transmitió a Todman a finales de enero de 1979, solicitándole ideas sobre las medidas que se podían impulsar desde Washington «durante el periodo electoral», que ayudasen a demostrar a la opinión pública «la importancia que atribuimos a la mejora de relaciones con una España democrática»²².

No obstante lo anterior, es posible que la administración norteamericana no fuese plenamente consciente de la frustración de algunos sectores del Gobierno español con el estado de la relación bilateral. Como afirmaba un amplio documento elaborado a finales de enero de 1979 por la dirección general para América del Norte y Pacífico, el problema de fondo consistía en que era inadmisibles que «cuando España ha llegado a una situación política de democracia pluralista y de respeto a los derechos humanos, en plena coincidencia con los principios norteamericanos», la actitud de la administración apenas se diferenciaba del «trato que recibíamos con el régimen anterior»²³. En lo referido a la implementación del tratado vigente, los problemas surgidos eran atribuibles «a la idea norteamericana de la ‘flexibilidad’ en la ejecución del Acuerdo, que es interpretada en Washington como concesiones por parte española que exceden las cláusulas del tratado a favor de los intereses americanos». En respuesta a esta actitud, el Gobierno español había adoptado una política de firmeza que se traducía en «no permitir que se desvirtúe el alcance del Tratado de Amistad y Cooperación con una permisividad española que dé a los americanos facilidades que pasen las fronteras de las cláusulas del mismo». De ahí, por ejemplo, la negativa a permitir el uso de la base de Torrejón por un escuadrón estadounidense de aviones F-15 con destino al Golfo Pérsico apenas unos días antes de la elaboración

22. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, «Message for Spanish Foreign Minister Oreja», 20/1/1979. White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

23. «Realizaciones más importantes de este Departamento desde junio de 1977», Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores, 23/1/1979. Caja 28. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

de este texto, medida que fue ampliamente comentada por la prensa española²⁴. Sin embargo, también se reconocía que España había terminado por aceptar algo de suma importancia para Estados Unidos, como era el libre paso de sus flotas por el Estrecho de Gibraltar, decisión que se atribuía a una gestión realizada poco antes de su marcha por Stabler «en términos muy enérgicos», que llegó a afirmar que si España se oponía al deseo norteamericano de gozar de un acceso «pleno e incontrolado» al Mediterráneo en la Conferencia del Mar, «se consideraría un acto gravemente inamistoso».

Otro documento fechado en febrero de 1979 y firmado por el director general de América del Norte y Pacífico, Durán-Lóriga, advertía al ministro sin rodeos que la renegociación del tratado con Estados Unidos (o su sustitución por otro tipo de acuerdo), cuyo inicio estaba previsto para el otoño de 1980, estaría estrechamente ligada a la cuestión de la OTAN²⁵. Si para entonces el Gobierno hubiese optado claramente a favor de la adhesión, «nuestra posición negociadora sería tan fuerte como clara», por lo que «estaremos en condiciones de modificar a nuestro favor la relación defensiva bilateral y de adaptarla a la realidad de una España democrática, con la eliminación de aquellos aspectos que vienen arrastrándose desde 1953 y que son reflejo de la situación de inferioridad de una España aislada». De ser así, el nuevo tratado «podría quedar despojado de la mayor parte de sus aspectos militares, algunos de los cuales quedarían englobados en el marco multilateral», mientras que otros se podrían recoger en acuerdos ejecutivos de cooperación militar «a través de los cuales Washington adquiriría el compromiso de incrementar su participación en la modernización de las Fuerzas Armadas». En el segundo escenario aquí contemplado, no se habría llegado a ninguna decisión sobre la adhesión a la OTAN, bien porque el resultado del «debate nacional» hubiese sido negativo, bien porque el asunto se hubiese

24. «España negó permiso de escala a los aviones F-15 americanos», *El País*, 16/1/1979.

25. Informe para el Señor Ministro, «La política exterior española en 1980 y 1981: renovación del Tratado con los Estados Unidos y debate atlántico», Juan Durán-Lóriga, Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores, 14/2/1979. Caja 28. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid). El autor añadió de su puño y letra el siguiente comentario: «Este papel es exclusivamente para el Señor Ministro. Preparo una versión que podría ser distribuida».

aplazado, situación que el documento estimaba la más probable. En cualquiera de estos supuestos, las negociaciones serían «muy duras», aunque cabía diferenciar entre dos contextos distintos: si el Gobierno hubiese mantenido una actitud firme a favor de la adhesión, todavía podría sacar partido de su «buena fe atlántica»; en cambio, si hubiese mostrado una actitud reticente o dilatoria, «nos tendríamos que enfrentar a una actitud crispada, cuando no negativa» y resultaría difícil convencer al Congreso estadounidense de la necesidad de apoyar a un Ejecutivo «cuya adhesión a la defensa occidental es de marcada tibieza». A la luz de este análisis, el director general se mostraba partidario de que «la incógnita atlántica quede despejada de una manera rápida y favorable», ya que de no ser así las relaciones con Estados Unidos podrían «resentirse gravemente». Más aún, Durán-Lóriga aconsejaba que «las declaraciones del Gobierno español respecto a sus deseos de entrar en la Alianza Atlántica dejen de ir acompañadas de matizaciones dilatorias», ya que lo importante era «crear un clima de confianza occidental, y eso no se logra con un *oui, mais* al atlantismo».

Como se desprende de la interesante carta que remitió a Oreja el 24 de abril de 1979, con copia a Don Juan Carlos y a Suárez, el embajador en Washington tampoco se hacía muchas ilusiones sobre el estado de la relación bilateral²⁶. Lladó partía de la constatación de que «el tratado hoy es absolutamente insuficiente e inadecuado para ser el marco por el que se mueva nuestra relación». En perspectiva norteamericana, el acuerdo representaba sobre todo la posibilidad de utilizar unas bases «cuyo interés hoy para ellos se ha visto ampliado como consecuencia de la situación en Oriente Medio». A cambio, lo recibido por España era manifiestamente insatisfactorio: «En el terreno de las contrapartidas es una posibilidad de compra de material militar y unos créditos, que dan a otros sin bases ni tratados, y una ‘donación’ modesta de 75 millones de dólares (aunque lo militar es lo mejor del Tratado)». Además, el texto contemplaba «una cooperación cultural y científica modestísima, con algunas becas y material educativo, etc., y una cooperación económica en la que apenas han atendido ninguna de nuestras peticiones». A pesar de ello, el emba-ja-

26. Carta del embajador de España en los Estados Unidos, D. José Lladó, al Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja, ministro de Asuntos Exteriores, 24/4/1979. Caja 43. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

dor reconocía que, «al margen de los Acuerdos, las relaciones empresariales han sido y son muy positivas». En opinión de Lladó, la asimetría existente obedecía a unas causas sobradamente conocidas: en el pasado, España «había pretendido ante todo el reconocimiento político y ésa fue la gran contrapartida»; sin embargo, dada la nueva situación política española, resultaba imprescindible replantear la relación, ya que «el reconocimiento político ya no puede ser la contrapartida». Según su análisis, «acostumbrados como están a utilizarnos a cambio de reconocimiento político, la administración americana ha seguido por rutina, no por intención, una relación con nosotros con parecidos esquemas con que la iniciaran en el año 1953». Por si fuera poco, añadía que «en estos últimos meses ha tenido problemas muy serios en sus relaciones exteriores y apenas ha tenido tiempo para pensar seriamente en nosotros» y «tampoco nosotros estábamos en situación aún de hacer un planteamiento de fondo».

A pesar de este panorama tan escasamente alentador, Lladó no se daba por vencido. Por un lado, estimaba que «es cierto que hoy desean una relación más profunda y distinta a la del pasado»; así parecía sugerirlo, al menos, el hecho de que «en estos meses se han volcado en declaraciones que creo muy sinceras de buenos deseos hacia España», a pesar de lo cual «ni ellos ni nosotros hemos atinado a presentar aún un nuevo esquema de relación». En todo caso, el embajador opinaba que «detrás de esas declaraciones hay un cierto grado de sorpresa ante el proceso de cambio español», aunque también detectaba «un cierto grado de expectativa y desconfianza de cuál pueda ser nuestra futura orientación». Para «hacer desaparecer esa desconfianza», resultaba necesario «un planteamiento en profundidad y distinto».

Al pasar revista a los grandes asuntos de interés bilateral, el embajador observaba en primer lugar que Estados Unidos apoyaba el ingreso de España en la Comunidad Europea «porque entienden, como nosotros, que eso nos convierte en un país más integrado en Occidente». En su opinión, «Europa aquí importa mucho y se le respeta mucho», pero «nosotros, hasta hoy, para ellos estamos en la geografía pero no ‘integrados’». La administración Carter también apoyaba la adhesión de España a la OTAN, aunque posiblemente lo hiciese «por una cierta desconfianza», y por creer que «con un acuerdo multilateral y con Europa aseguren más fundamentalmente la relación que con el bilateral». Como vimos, el Gobierno español pretendía vincular su posible ingreso en la Alianza a la resolución del contencioso

gibraltareño, pretensión que no suscitaba ningún entusiasmo en Estados Unidos; según el embajador, en Washington se eludía toda conversación sobre este asunto, «remitiéndola a Inglaterra», debido seguramente a que «en el fondo están más tranquilos con un Gibraltar británico que un Gibraltar español».

Los otros aspectos de la relación bilateral mencionados por Lladó tampoco arrojaban un balance muy halagüeño. En las grandes negociaciones comerciales multilaterales (como la Ronda Tokio del GATT), «apenas hemos estado presentes y nuestra voz ha sido residual». En lo referido a la energía, a pesar de ser España el primer cliente de Estados Unidos en la instalación de reactores nucleares, «tampoco hemos estado sentados con suficiente presencia a la mesa». En el ámbito de la política marítima y las reuniones de la Conferencia del Mar, no obstante el peso de España como potencia pesquera y de su posición en el Estrecho de Gibraltar, «tampoco hemos contado en las prenegociaciones que ellos hacen y nos hemos visto arrastrados sin ventaja alguna para nosotros; hemos sido para ellos uno más, a pesar de no serlo en la escala de valores reales y de intereses en juego». Por último, en lo referido a los suministros militares, «los niveles de coproducción han sido modestísimos, a diferencia de otros países europeos, y los contratos y compromisos de los Acuerdos se van cumpliendo pero con mucho esfuerzo».

Aunque buena parte de todo ello era atribuible al desinterés norteamericano, Lladó no dejaba de reconocer que «dadas las características del marco en que se vienen moviendo nuestras relaciones (Acuerdos), nuestros planteamientos hasta hoy han sido aislados y desmembrados». Por ello, de cara al futuro el embajador abogaba por un enfoque más global y cohesionado. Por ejemplo, opinaba que «hoy podríamos hablar de NATO, pero no aisladamente dentro de un esquema defensivo, sino integrados nuestros intereses con Europa, Gibraltar y el norte de África». De forma parecida, «podemos hablar hoy de cooperación militar y adquisiciones, pero programando una coproducción». En lo referido a la esfera económica, Lladó era partidario de «hablar de relaciones comerciales bilaterales y multilaterales pero no como un país más entre tantos a los que apenas venden o compran un 1% de su volumen de comercio (nuestro caso), sino contando con su apoyo para encontrar las fórmulas y los plazos que nuestra situación industrial exige así como las excepciones temporales que otros países que les interesan han encontrado». Por últi-

mo, en el ámbito de la energía nuclear, afirmaba que «no podemos ser tratados como uno más de los muchos que apenas cuentan para ellos sino estar en la mesa de los que de verdad cuentan y encontrar fórmulas que aseguren mayor independencia energética en el futuro y más colaboración».

Aun reconociendo que «son pocas las bazas a nuestro favor», Lladó se negaba a aceptar que España pudiese seguir siendo un aliado de Estados Unidos «sin reconocimiento ni ventajas». Por ello, también se manifestaba partidario de poner en valor algunas dimensiones de las relaciones exteriores de España que podían resultar de especial interés para Washington, como las que mantenía con el mundo árabe y América Latina. Ello quizás pudiese lograrse «sacando nuestra relación con este país del marco de ese Acuerdo (aunque siga en vigor), y planteando, sin esperar a su terminación en el año 1981, una fórmula nueva de relación a la que tenemos derecho y a la que podemos aspirar».

Como vendría a reconocer una nota posterior de la dirección general para América del Norte y Pacífico, elaborada en junio de 1979, la asimetría inherente a la relación con Estados Unidos se reflejaba incluso en el estatus de los respectivos embajadores: mientras que el español a duras penas lograba reunirse con el secretario de Estado, el norteamericano disfrutaba de «una situación privilegiada», que le permitía acceder fácilmente al ministro de Asuntos Exteriores, al presidente del Gobierno e incluso al rey²⁷. Por otro lado, era importante comprender que los estadounidenses se caracterizaban por desarrollar «una diplomacia de crisis», por lo que «concentran su esfuerzo en aquellas zonas o países con problemas coyunturales, con descuido de las relaciones ‘tradicionales’». Además, aunque no se reconociese públicamente, «el hecho de la existencia de un Tratado bilateral no significa que nos alineemos con Estados Unidos en su política internacional», ya que «tenemos nuestros propios intereses que pueden llevar a una acción diplomática discrepante con la americana». En los casos en los que Washington pretendiese que España sacrificara sus intereses «en aras de lo que denominan esencial para la defensa

27. «Relaciones Bilaterales entre España y los Estados Unidos», Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores. Junio de 1979. Caja 28. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

de Occidente», la nota recomendaba evitar los extremos, sin «caer en el servilismo ni propugnar un antiamericanismo sistemático».

El informe en cuestión ofrecía varios ejemplos recientes de los ámbitos en los que se había producido cierta fricción. Aunque Estados Unidos estaba acostumbrado a que Madrid actuara con notable autonomía en relación con Cuba, la visita de Suárez a La Habana en septiembre de 1978 les había causado «cierta preocupación»; si bien el Departamento de Estado no había manifestado formalmente «ninguna reacción sobre el tema» en Washington, sí hubo «ciertos comentarios en la representación diplomática norteamericana en Madrid». En lo referido a Oriente Medio, tras los acuerdos de Camp David de septiembre de 1978, que habían dado lugar al tratado de paz firmado por Israel y Egipto en marzo de 1979, la administración Carter había solicitado el apoyo –e incluso la mediación– de España con algunos países árabes moderados. El informe afirmaba al respecto que «debemos mostrarnos favorables y aceptar esa solicitud», aunque sin olvidar que «nosotros propugnamos una solución global que incluya la defensa del derecho del pueblo palestino». Por otro lado, aunque Washington deseaba que España reconociese a Israel, comprendía «nuestras razones para no hacerlo por el momento», por lo que «es un tema que por ahora no constituye un serio problema en nuestras relaciones». En lo referido al Magreb, dados los recientes esfuerzos de Estados Unidos por mejorar sus relaciones con Argelia tras el fallecimiento de Boumèdiene en diciembre de 1978, «una política equilibrada de España en la zona no nos planteará problemas con Washington»; en cambio, las buenas relaciones de España con Libia habían generado «cierta preocupación». Por último, el informe también analizaba la reacción norteamericana a la decisión española de ofrecer a Madrid como sede de una nueva sesión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), dando así continuidad a las celebradas en Helsinki y Belgrado. Según la dirección general, los norteamericanos «no formularon nunca oficialmente su desagrado» al respecto, pero las autoridades españolas recibieron «informaciones no oficiales pero claras en ese sentido», que se atribuyeron al hecho de que «Washington temía que nos viéramos empujados a una postura de no alineación y alejados de una inserción más completa en el bloque occidental». Sin embargo, una vez convencidos de la irreversibilidad de la decisión, habían terminado por «apoyar plenamente» la iniciativa española, a pesar de las im-

portantes consecuencias que esto pudiese tener: «Otra de las razones por las que ahora se inclinan más bien por la renegociación del tratado bilateral antes que por presionarnos hacia la OTAN es por el convencimiento de que la celebración de la CSCE en Madrid supone dificultades difícilmente soslayables». A modo de conclusión, el informe observaba que el presidente Carter «está iniciando una nueva etapa en su política exterior que supera los principios aislacionistas y de retirada que rigieron la primera parte de su mandato» y su nueva política buscaba una mayor presencia militar en el Mediterráneo oriental y en el Golfo Pérsico, por lo que cabía esperar «que nos veamos sometidos a presiones frecuentes para colaborar con las acciones norteamericanas fuera del área defensiva occidental». En suma, los estadounidenses «nos necesitan [...] mucho más que antes», por lo que «deberíamos conocer y ordenar las contrapartidas que podríamos exigir en cada caso».

En contra de lo que se había previsto en Washington, el fin del consenso constituyente y el triunfo electoral de Suárez en las elecciones legislativas de marzo de 1979, que arrojaron resultados muy parecidos a las de 1977, no puso fin a lo que Rupérez definiría años después como el «síndrome de timidez otánica» del Gobierno²⁸. Si acaso, el discurso de investidura de Suárez introdujo un nuevo elemento de ambigüedad, que produjo cierta perplejidad entre los observadores norteamericanos. Por un lado, tras reconocer que «España está incluida en el dispositivo estratégico occidental a través del tratado bilateral con Estados Unidos», Suárez añadió que «este tratado deberá redactarse a su vencimiento para adecuarlo a la nueva realidad», referencias de las que no cabía deducir un gran entusiasmo por el mismo. A continuación, el presidente afirmó que «Unión de Centro Democrático —es conocido de todos— es partidaria de la adhesión de España a la Alianza Atlántica por coherencia con su vocación europea y occidental. Pero entiende que nuestro ingreso en la NATO debe plantearse, en su caso, teniendo en cuenta los condicionamientos que derivan de nuestras peculiaridades y de nuestras exigencias de seguridad, así como de un amplio respaldo parlamentario». Inevitablemente, muchos observadores interpretaron que Suárez había pretendido distanciarse del programa electoral de su partido, cuyos objetivos parecía no compartir por completo. Oreja, en cambio, esti-

28. Javier Rupérez, *España en la OTAN...*, op. cit., p. 76.

mó que había llegado el momento de impulsar la adhesión a la Alianza, asunto que pretendió trasladar al Consejo de Ministros poco después, pero Suárez «prefirió que no se debatiera el tema, limitándose el ejercicio únicamente a mi exposición». El ministro atribuyó esta actitud al temor del presidente a que la adhesión a la OTAN pudiese «romper el equilibrio entre los bloques y provocar una desestabilización de España por parte de la Unión Soviética, con graves consecuencias como el respaldo a acciones terroristas en nuestro territorio, y sobre todo, de apoyo a ETA»²⁹.

A la luz de estos datos, la administración Carter decidió que no tenía sentido seguir instando al Gobierno a que tomase una decisión. Cuando el secretario de Defensa, Brown, viajó a Madrid en mayo de 1979 para informar sobre la reunión de primavera de la OTAN y solicitar el apoyo del Gobierno español al acuerdo SALT II, recientemente acordado por Washington y Moscú, no ejerció «ninguna presión» en relación con la Alianza, como reconocería posteriormente un informe español³⁰. En cambio y dada la importancia que la opinión pública española otorgaba a este asunto, el secretario aprovechó para recordar a los medios de comunicación que, a pesar de las dudas planteadas por algunos de ellos, Estados Unidos cumpliría puntualmente su promesa de retirar el escuadrón de submarinos nucleares de la base de Rota antes del 1 de julio de 1979, tal y como exigía el Tratado de Amistad y Cooperación.

Pocas semanas después fue el secretario de Estado quien se desplazó a Madrid, para copresidir con Oreja una nueva reunión del Consejo Hispano-Norteamericano. Éste ha recordado en sus memorias que, aunque Vance sabía que «mi posición era favorable, aunque con condiciones», quiso saber «si habíamos adoptado alguna decisión respecto al ingreso en la OTAN», a lo que tuvo que responderle que era una cuestión que exigía escuchar a las fuerzas políticas antes de plantearlo en las Cortes. Oreja también le confesó que no era partidario de un referéndum y que «nada nos obligaba a ello», y le ade-

29. Marcelino Oreja Aguirre, *Tres vascos en la política exterior de España*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2001, p. 95.

30. «Relaciones Bilaterales entre España y los Estados Unidos». Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores. Junio de 1979. Caja 28. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

lantó que «sería la oposición socialista la que defendería ese criterio». Aunque algunos medios de comunicación creyeron detectar una gran ofensiva diplomática para convencer al Gobierno español de la necesidad de solicitar su adhesión a la OTAN cuanto antes, en privado Vance manifestó al ministro que «se trataba de un tema en el que únicamente correspondía a España la decisión» y que la administración estaba dispuesta a profundizar en las relaciones bilaterales y en la aplicación del tratado vigente. En el encuentro del secretario de Estado con Suárez también se habló de la situación en el Magreb, de las relaciones de España con Israel y de las conversaciones que Estados Unidos y la URSS estaban celebrando en Viena para la reducción mutua de fuerzas en Europa. En lo referido al ámbito bilateral, también se comentó la retirada de los submarinos de Rota y el papel de las bases españolas en el contexto de la estrategia global de seguridad norteamericana, y se pasó revista a los progresos realizados por el Estado Mayor Combinado en sus planes para la defensa de España en el área geográfica de interés común definida por el tratado de 1976. Esa noche, en el brindis que pronunció en la cena ofrecida a Vance por Todman, Oreja alabó el «excelente» trabajo realizado por el anfitrión, subrayando su notable contribución «a la aproximación de nuestros países, sobre todo creando un ambiente de mutua confianza y colaboración». Por su parte, el secretario de Estado incidió en la importancia de España como miembro de pleno derecho de la comunidad de democracias occidentales, y como interlocutor cualificado con algunas regiones en vías de desarrollo³¹.

31. *Ibíd.* Alberto Valverde, «Ofensiva norteamericana para que España se decida por la adhesión a la OTAN», *El País*, 31/5/1979 y Alberto Valverde, «Suárez reitera a Cyrus Vance que España entrará en la OTAN en el momento preciso», *El País*, 2/6/1979. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza. Relato de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011, pp. 196-197. Antes de abandonar Madrid, Vance reiteró que «contrariamente a lo reflejado en alguna prensa, Estados Unidos no ha ejercido presión alguna sobre el Gobierno español para su ingreso en la OTAN». *La Vanguardia*, 3/6/1979.

¿Hacia una internacionalización de la relación bilateral?

El análisis de la embajada en Washington antes citado coincidía plenamente con la orientación que Suárez quiso imprimir a la política exterior española tras las elecciones de 1979, y que no dejó de suscitar cierta controversia, tanto en España como fuera de ella. Lejos de conformarse con ser un aliado ortodoxo de Estados Unidos, el presidente español pensó que se le tomaría más en serio si podía aportar elementos novedosos al diálogo bilateral con Washington, incluso si ello se traducía en alguna desavenencia. De ahí, en parte, su empeño personal por que España acudiese como país invitado a la VI Conferencia de Países No Alineados, celebrada en La Habana a principios de septiembre de 1979. En contra de lo que pudiera pensarse, y de lo alegado por algunos autores, la administración norteamericana no se opuso a esta iniciativa. El demócrata Clement J. Zablocki, presidente del influyente Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, que visitó Madrid al frente de una delegación de congresistas pocas semanas antes, incluso afirmó públicamente que ello podría contribuir a fortalecer el papel de España como interlocutora entre Occidente y el tercer mundo, papel que no estimaba incompatible con su eventual adhesión a la OTAN. Este enfoque no distaba mucho del defendido por el propio Suárez, que procuró convencer a Oreja de lo acertado de su decisión con una amplia batería de argumentos, entre ellos el hecho de que la cumbre se celebraba en un país hispánico, donde también estarían representados Portugal (a pesar de formar parte de la Alianza) y Argentina, y que había que contribuir a «arrancar la Conferencia de Países No Alineados de la órbita de Moscú y volver al espíritu neutralista originario de Nehru y de Tito». Aunque no lo explicitara, es probable que la postura del presidente también estuviese motivada por su deseo de contrarrestar la sensación que pudiese existir en algunos países árabes y latinoamericanos de que la opción atlantista supuestamente tomada por España implicaba una sumisión a Estados Unidos que podía restarle influencia y credibilidad en ciertos foros. Sea como fuere, Oreja le hizo saber que no compartía en absoluto su decisión, y que lo prioritario era «marcar claramente nuestra posición en dirección a la Alianza Atlántica y acelerar nuestro ingreso en el Mercado Común», por lo que prefería

que enviara a La Habana en su lugar al secretario de Estado, Carlos Robles Piquer.³² Como cabía temer, Castro aprovechó la cumbre para afirmar públicamente que el cónclave debía servir para que España pudiese «desarrollar relaciones amistosas y útiles con todos los pueblos del mundo sin dejarse arrastrar a la alianza ofensiva de la OTAN», observación a la que el Gobierno español no tuvo más remedio que responder con una dura nota de protesta oficial³³.

Aunque por motivos distintos, también resultó controvertida la decisión de Suárez de recibir en Madrid a Yasser Arafat, el máximo dirigente de la OLP, convirtiéndose en el primer jefe de un Gobierno europeo en hacerlo, ejemplo que otros imitarían al poco tiempo. Oreja aprovechó su encuentro con Arafat para comentarle, sin testigos, que tenía noticia de que ETA se entrenaba en territorio palestino, a lo que el dirigente de la OLP reaccionó con sorpresa, y aunque prometió verificar si estas sospechas estaban fundadas, el Gobierno nunca tuvo constancia de que lo hubiese hecho. La visita –que tuvo lugar el 13 de septiembre de 1979– molestó profundamente a la comunidad judía, tanto en España como en Estados Unidos y Theodore R. Mann, el presidente del *American Jewish Congress*, se apresuró a trasladarle a Lladó su malestar. Aunque algunos medios de comunicación norteamericanos se mostraron muy duros con el presidente español, que había recibido al dirigente palestino con un afectuoso abrazo, cuando se entrevistaron unos meses después, Carter tuvo mucho interés en manifestarle que nunca había criticado su iniciativa³⁴. Por aque-

32. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., pp. 207-208. Según Calvo Sotelo, la presencia de España en La Habana se había planteado en el Consejo de Ministros celebrado el 3 de agosto, suscitando «algunos comentarios críticos» y de nuevo en el del día 14, visto lo cual Suárez les aseguró que Robles Piquer «defendería en la cumbre las posiciones occidentales». Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, *Sobre la transición exterior*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005, pp. 66-67.

33. «Protesta española por la alusión de Fidel Castro al tema OTAN», *El País*, 5/9/1979.

34. «Minuta de la conversación mantenida por el Presidente de los Estados Unidos y el Presidente del Gobierno español durante el almuerzo de trabajo ofrecido en la Casa Blanca el lunes 14 de enero de 1980.» Ministerio de Asuntos Exteriores. Caja 43. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid). Según el testimonio del entonces embajador en Washington, como resultado de la presencia de Arafat en la Moncloa, para algunos medios de comunicación estadounidenses

llas fechas, la administración norteamericana no reconocía oficialmente a la OLP, pero deseaba tender puentes con sus dirigentes para que aceptaran los acuerdos de Camp David y el acuerdo de paz recientemente firmado por Israel y Egipto. Además, apenas unas semanas antes del encuentro entre Arafat y Suárez, el embajador estadounidense ante la ONU, el destacado activista de color Andrew Young, se había visto obligado a dimitir tras conocerse que había mentado al negar un encuentro secreto con un representante destacado de la OLP, por lo que la administración deseaba evitar más conflictos relacionados con dicha organización.

Unos días después de la visita de Arafat, y en respuesta a una petición de Lladó, Oreja aprovechó su presencia en Nueva York con ocasión de la apertura de la Asamblea General de la ONU para entrevistarse con Mann, que le recibió «con rostro amargo, antipático y poco cortés». Cuando éste quiso saber cuándo se establecerían relaciones diplomáticas con Israel, el ministro le contestó que el ingreso de España en la Comunidad Europea podía ser un momento propicio para ello, a lo que su interlocutor reaccionó con gran indignación, abandonando sin más la reunión. Oreja aprovechó un encuentro privado posterior con Kissinger para explicarle lo sucedido, ante lo cual éste telefoneó en su presencia a la Casa Blanca, explicándole a continuación que «había sido un error» reunirse con Mann, pero que en todo caso «el incidente no tendría consecuencias»³⁵.

Paradójicamente, aunque Suárez parece haber temido que su independencia de criterio pudiese causarle problemas con la administración Carter, es posible que su actitud sirviese para aumentar el interés del presidente norteamericano por reunirse con él. Sea como fuere, en agosto de 1979 la Casa Blanca aprovechó que el español tenía previsto realizar una importante gira latinoamericana en el otoño para invitarle a visitar Washington a principios de octubre, algo que no hacía desde la primavera de 1977. Sorprendentemente, cuando Todman acudió a Moncloa el 19 de septiembre para preparar la visita, Suárez le manifestó que acudiría a la entrevista con Carter en Washington sin mucho entusiasmo, ya que tenía serias dudas sobre la

ETA dejó de ser una «organización terrorista» para pasar a convertirse en una mera «organización separatista». Entrevista del autor con José Lladó, 15/12/2010.

35. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., pp. 218-219.

utilidad de la misma³⁶. El presidente se esforzó por presentarse a sí mismo como un dirigente de firmes convicciones pro-occidentales y deseoso de colaborar estrechamente con Estados Unidos, aunque reconoció que sus planteamientos ante algunos problemas no eran siempre coincidentes. Sin embargo, también dijo tener la sensación de que Washington no otorgaba ninguna importancia a España y que la administración no parecía estar muy interesada en su viaje. Suárez había llegado a esta conclusión tras constatar que, mientras que a otros dirigentes europeos que visitaban la Casa Blanca se les ofrecía un almuerzo o algún tipo de recepción para dar relieve a su estancia, a él tan solo se le había concedido un encuentro de una hora con Carter. Aunque reconocía que España «todavía» no tenía un estatus comparable al de las grandes potencias europeas, ni una relación con Estados Unidos tan intensa como la de éstas, esperaba ser tratado con mayor consideración. Por otro lado, aunque su relación con el secretario de Estado era buena, solo el trato directo con Carter le permitiría alcanzar un nivel de complicidad similar al que éste había alcanzado con otros dirigentes europeos. No sin cierta astucia, el presidente confesó a Todman que algunos de sus ministros opinaban que Estados Unidos solo respetaba a los países que le llevaban la contraria –como hacía a menudo Francia– pero él siempre se había negado a seguir esa táctica. El embajador, por su parte, hizo lo posible por convencerle de que la administración Carter otorgaba una gran importancia a sus relaciones con España y de que el presidente estaba muy interesado en entrevistarse con él, a lo que Suárez contestó con un lacónico «ya veremos».

La actitud no poco audaz del presidente español en esta entrevista parece haber surtido el efecto deseado. Así se desprende del memorando enviado por Brzezinski al Departamento de Estado el 26 de septiembre, solicitando que se le enviasen de inmediato sugerencias que permitiesen «corregir» la percepción de Suárez sobre la falta de importancia que Estados Unidos atribuía a España. A modo de respuesta, el Departamento le propuso que se redoblaran los esfuerzos de la administración por dar respuesta al descontento de las Fuerzas Armadas españolas en relación con la provisión de material militar y que se in-

36. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Prime Minister Suárez pessimistic over his visit to the US», 19/9/1979. White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

tensificaran las consultas y la cooperación con Madrid en relación con América Central y África. Por otro lado, dado que las quejas del presidente parecían tener su origen en «la ausencia de actos simbólicos por nuestra parte que pudieran demostrar un reconocimiento de España como el éxito de la década (*the success story of the decade*) por parte de Estados Unidos al más alto nivel y del papel de Suárez como su principal arquitecto», el Departamento recomendaba que se le ofreciese un almuerzo de trabajo con Carter, alojamiento en Blair House y encuentros adicionales con Vance y Brown, si los consideraba oportunos. En justificación de esta propuesta, se aducía la preocupación suscitada por el hecho de que, «a pesar de la transición relativamente suave a la democracia vivida en España, la posición política de Suárez está siendo amenazada por militares ultraconservadores que están reaccionando a un aumento del terrorismo vasco de extrema izquierda». Según este análisis, a la administración Carter le interesaba hacer todo lo posible por fortalecerle y garantizar su continuidad al frente del Gobierno, ya que estaban en juego tanto la futura adhesión de España a la OTAN como la renegociación de un tratado «que nos proporciona acceso a unas bases vitales». Más aún, las dudas del presidente sobre la actitud de Washington hacían aconsejable una visita de Estado del presidente a España, en devolución de la que Don Juan Carlos había realizado en 1976 y que podría tener lugar en junio de 1980, coincidiendo con la celebración de una importante cumbre económica internacional en Venecia³⁷.

Para sorpresa y preocupación de Washington, en la última semana de septiembre de 1979 Suárez canceló repentinamente su inminente periplo americano como reacción al asesinato del gobernador militar de Guipúzcoa a manos de ETA y a los rumores sobre un posible golpe a que dio lugar³⁸. Carter le escribió de inmediato para trasladarle su

37. Memorandum for Dr. Zbigniew Brzezinski, «US-Spanish Relations», 6/10/1979. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

38. El presidente también tenía previsto visitar Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Un agente del CESID había detectado las reuniones celebradas entre altos mandos de la División Acorazada Brunete, a cuyo mando se encontraba el general Luis Torres Rojas y la Brigada Paracaidista, en las que se elaboró un plan según el cual la primera tomaría Madrid mientras la segunda asaltaba el palacio de la Moncloa. «Suárez: 'Hay motivos internos que requieren mayor atención que el viaje a América'», *El País*, 26/9/1979.

comprensión y su apoyo personal a la causa de la consolidación de la democracia en España, a la vez que rendía tributo al liderazgo del que había hecho gala hasta entonces³⁹.

Paradójicamente, a Suárez no le vino mal que su visita tuviese que retrasarse hasta enero del año siguiente, ya que entretanto la situación internacional experimentó un vuelco inesperado, debido a dos acontecimientos que habrían de ocupar buena parte de la atención de Carter durante el resto de su mandato y en relación con los cuales Washington solicitaría el apoyo diplomático de España en el futuro. Por un lado, el 4 de noviembre de 1979 se produjo la toma de la embajada norteamericana en Teherán por parte de un grupo de estudiantes radicales, lo cual aumentó el interés de la administración por la visita de Suárez, porque se le consideraba un posible interlocutor con algunos países árabes deseosos de buscar una salida negociada a la crisis de los rehenes⁴⁰. Poco después, el 27 de diciembre, la Unión Soviética inició la ocupación militar de Afganistán, dando lugar a un prolongado conflicto armado que habría de tener consecuencias decisivas para el desenlace de la Guerra Fría.

El 6 de enero de 1980 visitó Madrid el canciller Schmidt, a quien Suárez expresó su apoyo a la llamada «doble decisión» de la OTAN, adoptada a finales del año anterior, de instalar misiles Pershing II y Cruise en territorio alemán si en el plazo de cuatro años Moscú no retiraba los SS-20 soviéticos que había desplegado en Europa oriental, postura que ya había manifestado durante una visita a Bruselas pocas semanas antes. El presidente también manifestó su preocupación por la invasión soviética de Afganistán y por la situación en Oriente Medio, en relación con la cual explicó que España era parti-

39. Carta de Carter a Suárez, 27/9/1980. Plains File. President's Personal Foreign Affairs File. Box 4. Jimmy Carter Library.

40. Según Fraga, el 20 de noviembre Todman y un representante del Departamento de Estado le transmitieron su queja por «la falta de solidaridad de los países europeos (incluida España) en el tema de los rehenes». Manuel Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 178. Sin embargo, unos meses después, Oreja afirmaría que «en Irán hicimos gestiones muy activas mientras nuestro embajador era el decano del cuerpo diplomático». *El País*, 15/6/1980. Tras la liberación de los rehenes, Todman agradeció públicamente las gestiones de Javier Oyárzun, el embajador español en Teherán. Rafael Fraguas, «Gestiones españolas para la liberación de los rehenes», *El País*, 21/1/1981.

daria de avanzar por la senda abierta con los acuerdos de Camp David, con vistas a la celebración de una conferencia internacional bajo los auspicios de la ONU, posibilidad que ya había planteado a los gobiernos de Irak y Jordania. Schmidt escuchó a Suárez con interés y le animó a que compartiese sus ideas con Carter cuando le viese en Washington. Al día siguiente, Don Juan Carlos aprovechó su encuentro con el canciller para sugerirle que trasladara al presidente norteamericano la muy favorable impresión que le habían causado las propuestas de su homólogo español sobre Oriente Medio. Animado por la actitud receptiva del alemán, ese mismo día el monarca telefoneó a Carter para que recibiese a Suárez sin demora⁴¹.

Con ocasión de la visita del dirigente español, el Departamento de Estado envió a Carter una interesante nota resumiendo el estado de la relación bilateral y los asuntos que más interesaban a ambos países⁴². En lo referido a la evolución política española, el texto identificaba el terrorismo de ETA y el golpismo como los dos fenómenos que más podían hacer peligrar la consolidación democrática. Según este análisis, Suárez creía que «la mano soviética está detrás de buena parte del terrorismo» y aunque la administración Carter no tenía ninguna constancia de ello, estaba colaborando en la lucha antiterrorista con entrenamiento, ayuda técnica e información. El Departamento reconocía la insatisfacción de sus interlocutores españoles con el tratado de 1976 y su percepción de que eran tratados como «aliados de segunda clase», por lo que Carter debía procurar abordar este tema, si se planteaba, en tono positivo. Al mismo tiempo, la administración aceptaba con resignación que, dada la oposición del PSOE,

41. La llamada del monarca se produjo el 8 de enero y como en otras ocasiones, apenas duró unos minutos. Ver:

<http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1980/do1088ot.pdf>. Memorandum for Dr. Zbigniew Brzezinski, «Visit of Spanish president Suárez to Washington», 9/1/1980. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library. El rey telefoneó de nuevo a Carter el 29 de enero, para preparar una visita privada a Washington que pretendía realizar aprovechando la apertura de los Juegos Olímpicos de invierno de Lake Placid (Nueva York) y que tuvo lugar el 15 de febrero de 1980. Ver:

<http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1980/do1298ot.pdf>.

42. Memorandum for the President from Cyrus Vance, «Visit of Spanish president Adolfo Suárez, January 14», 11/1/1980. Plains File. President's Personal Foreign Affairs File. Box 4. Jimmy Carter Library.

era improbable que el Gobierno plantease la adhesión de España a la OTAN hasta después de la renegociación del tratado bilateral. Curiosamente, la nota también daba por hecho que Suárez aprovecharía el encuentro para hacer ver a Carter que sus iniciativas recientes en relación con el tercer mundo no significaban que hubiese perdido interés por los vínculos europeos y atlánticos.

Lo más llamativo del encuentro seguido de almuerzo de trabajo que Carter ofreció a Suárez en la Casa Blanca el 14 de enero de 1980, al que también asistieron Mondale, Vance, Brzezinski y Todman por parte norteamericana y Oreja, Lladó, Aza y Pedro López Aguirrebengoa, el director general de África y Asia, por la española, es que versó casi exclusivamente sobre cuestiones internacionales⁴³. A decir de Oreja, «el presidente acogió a Suárez muy afectuosamente y le dijo que sabía el esfuerzo que había hecho en el desplazamiento, ya que acababa de llegar y volvía al final del encuentro»⁴⁴. El anfitrión inició la conversación manifestando su agradecimiento por las gestiones diplomáticas realizadas por España a favor de la liberación de los rehenes retenidos en Irán, tras lo cual se interesó por la opinión de Suárez sobre la evolución de la región. Su huésped respondió que Europa occidental padecía una gran sensación de inseguridad, lo cual se traducía en una cierta dificultad a la hora de mostrar su solidaridad con Estados Unidos en relación con crisis como la de Afganistán. El presidente español atribuyó este hecho a la difícil situación económica por la que atravesaba el continente, así como a su extrema dependencia energética –que cifró en un 72%– respecto de los países árabes. Además, Europa sufría «fuertes presiones de los partidos comunistas» y las actitudes de los socialistas «son a veces muy próximas a la Unión Soviética». Sorprendentemente, Suárez añadió que si bien el PCE había contribuido «a la construcción de un Estado democrático» hasta 1978, desde entonces «muestra una alineación total con la Unión Soviética». A su modo de

43. «Minuta de la conversación mantenida por el Presidente de los Estados Unidos y el Presidente del Gobierno español durante el almuerzo de trabajo ofrecido en la Casa Blanca el lunes 14 de enero de 1980.» Ministerio de Asuntos Exteriores. Caja 43. Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid). Ver la entrada correspondiente al 14 de enero de 1980 en la agenda oficial de Jimmy Carter, disponible en:

<http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1980/do1148ot.pdf>.

44. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., p. 238.

ver, todo ello ayudaba a comprender el hecho de que al producirse una situación como la de Afganistán, Europa occidental «adopta una situación solidaria, pero llena de matices». A decir del presidente español, la invasión soviética de este país –que había calificado públicamente de «agresión brutal» durante la visita de Schmidt a Madrid– obedecía en primera instancia a un esfuerzo por evitar que la población musulmana de la URSS se viese contagiada por el islamismo radical, pero también a una estrategia de mayor alcance, que buscaba cercar a China, lograr una salida al océano Índico y «amenazar el corazón del mundo occidental» a través de Oriente Medio. Con la invasión de Afganistán, los soviéticos se habían situado a tan solo 700 kilómetros del Estrecho de Ormuz, por el que circulaba buena parte del petróleo que abastecía a Occidente y si éste llegaba a bloquearse –por ejemplo, como resultado del hundimiento de un superpetrolero– se produciría una pérdida de 30 millones de barriles de crudo a día⁴⁵. A su vez, la beligerancia soviética no podía dejar de alarmar a estados como Arabia Saudí, Jordania, e incluso Irak, por lo que «creemos que los árabes buscan una oportunidad para aproximarse más a Occidente». Todo ello le llevaba a concluir que «la clave de todos los problemas está en el Oriente Medio», visto lo cual «el mundo occidental tiene que dar un paso adelante en esta zona». Más concretamente, Estados Unidos debería esforzarse por estrechar lazos con el mundo árabe y los países No Alineados.

Según el análisis de Suárez, la mayoría de los árabes «tiene a Alá arriba, el petróleo abajo y no demasiado en medio», formulación que debió llamar la atención de Carter, ya que la recogería literalmente en su diario⁴⁶. A decir del presidente español, la pacificación de la región exigía necesariamente una solución a la cuestión palestina, motivo por el cual había recibido a Arafat en Madrid. Suárez tuvo especial interés en aclarar que «el actual régimen español ha heredado muchas cosas, entre ellas la falta de relaciones con Israel», pero «no somos

45. Tal y como había advertido Suárez, el Estrecho de Ormuz se cerró al tráfico marítimo en septiembre de 1980, como resultado de la guerra entre Irán e Irak, países que suministraban a España el 25% del petróleo que importaba. Alberto Valverde, «España verá afectado a medio plazo su suministro de petróleo», *El País*, 24/9/1980.

46. Jimmy Carter, *White House Diary*, Nueva York, Farrar, Strauss & Giroux, 2010, pp. 391-392.

antijudíos y creemos que Israel tiene derecho a la existencia, dentro de fronteras seguras y reconocidas». Sin embargo, esto era plenamente compatible con la noción de que «los palestinos también tienen derechos nacionales que deben ser reconocidos». Su Gobierno valoraba positivamente los acuerdos de Camp David y su prolongación en el posterior tratado de paz egipcio-israelí, pero «como se desprende de su desarrollo, el marco de Camp David no resuelve la cuestión palestina y es preciso buscar una salida». En su opinión, la URSS y algunos de sus aliados estaban intentando radicalizar a la OLP para hacer fracasar la salida negociada preconizada por Arafat, motivo por el cual era necesario que los europeos le mostrasen su apoyo, como él mismo había pretendido (en todo caso, Carter ya conocía la postura manifestada por Arafat en Madrid, ya que Todman había sido informado puntualmente al respecto). Suárez también creía conveniente que se presionase al primer ministro israelí, Menachem Begin, para que adoptase una postura más acomodaticia, e informó a Carter que, a pesar de no tener relaciones diplomáticas con ese país, su Gobierno había mantenido contactos discretos al respecto con el líder de la oposición, el laborista Simon Peres⁴⁷. En lo referido al papel de España, Suárez reconoció que no le era posible «llevar a cabo por sí misma una gran acción en el Oriente Medio», pero podía poner su amistad con el mundo árabe «al servicio del mundo occidental». De ahí, por ejemplo, que tuviese previsto visitar Irak en breve a invitación de Saddam Hussein, «con el que tenemos un relación especial». Más adelante, Carter reconocería que su administración deseaba mejorar sus relaciones con países como Irak, Siria y Libia.

En respuesta a la larga intervención de su invitado, el presidente norteamericano defendió los acuerdos de Camp David como un marco adecuado para la solución del problema palestino, aunque reconoció que no estaba contento con Begin, cuya visión de la autonomía palestina «es cada vez más restrictiva». El presidente explicó que Estados Unidos no podía reconocer a la OLP mientras ésta no aceptase el derecho de Israel a existir como Estado, aunque reconoció haber mantenido contactos discretos con la organización tras la toma de la embajada norteamericana en Teherán. En suma, si la OLP aceptaba

47. Oreja se había reunido en secreto con Peres el 4 de noviembre de 1979, en Madrid. José Antonio Lisbona, *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy, 2002.

la Resolución 242 de la ONU, su administración no tendría dificultad alguna para negociar con ella. En todo caso, lejos de preocuparse por las reacciones que pudiesen suscitarse en Estados Unidos, los europeos debían reforzar su relación con los dirigentes de la OLP para convencerles de la necesidad de incorporarse al proceso negociador. A pesar de ello, Carter reconoció que no apoyaba la creación de un Estado palestino, como tampoco lo hacían en privado ninguno de los dirigentes árabes moderados con los que había hablado, como Anwar El Sadat. Suárez le contestó que «ésta no es la impresión española» y dijo tener la certeza –basada en sus conversaciones con el príncipe Fahd de Arabia Saudí y el rey Hussein de Jordania, entre otros– de que los estados árabes moderados sí apoyaban la creación de un Estado palestino, aunque posiblemente tuviesen recelos «sobre la trayectoria que pueda tener ese Estado». En opinión del mandatario español, estaban atrapados en un círculo vicioso que era necesario romper: la OLP no negociaría con Israel si dicho país no la reconocía antes, y viceversa. Por otro lado, no le parecía justo exigirle a la OLP que aceptase la resolución 242 como paso previo a su reconocimiento, ya que ésta se refería al problema palestino como si fuese solamente una cuestión de refugiados. Por ello, sería aconsejable que se enmendase o complementase con una resolución que reconociese los derechos nacionales palestinos, sin que ello prejudicase «cómo se hayan de concretar después tales derechos». Vance, por su parte, reiteró que los acuerdos de Camp David contemplaban «un camino para la autodeterminación palestina», aunque algunos estados árabes con los que España tenía buenas relaciones –sobre todo Jordania– no parecían haberlo comprendido. A pesar de ello, Suárez se mantuvo en sus trece, reiterando que «la realidad es que los países árabes se han expresado contra Camp David porque su contenido margina a la OLP», aunque a renglón seguido reconoció que pocos dirigentes habían hecho tanto como Carter a favor de la paz en la región.

Cambiando ligeramente de tercio, Suárez afirmó que «lo fundamental de toda la operación es cortar el avance de la Unión Soviética» y que se causaría «un gran daño» a la política exterior de Moscú «si el mundo occidental pudiese encontrar una salida al problema palestino». Acto seguido se lamentó por el hecho de que la URSS estuviese haciendo todo lo posible por evitar el ingreso de España en la OTAN, observación que no suscitó comentario alguno por parte estadounidense. Sorprendentemente, Suárez incluso afirmó que los so-

viéticos estaban ejerciendo cierta presión indirecta a través del PCE, «que busca desestabilizar la situación y trata de ocupar parcelas de poder a través de los procesos autonómicos», lo cual suponía una amenaza seria debido a que «es entre la oposición el que tiene una mejor estructura y organización». Visto el interés de Suárez por esta supuesta amenaza, Carter quiso conocer su opinión sobre cómo se podía evitar «la subversión comunista» en América Latina, asunto que su interlocutor dijo haber tratado en el pasado con Todman y Vance. En un claro esfuerzo por agradar a sus anfitriones, Suárez reconoció que era necesario evitar la «subversión comunista» y «frenar las actitudes antinorteamericanas», pero añadió que «es preciso también cooperar para romper las estructuras injustas, que son la fuente de muchos problemas». Curiosamente, en una críptica alusión a las actividades de la Internacional Socialista, también expresó su preocupación por la actuación «de algunos partidos europeos, no comunistas, que se presentan en Iberoamérica como anticomunistas y democráticos, pero como antinorteamericanos». España pretendía impulsar una ambiciosa política de ayuda al desarrollo, como demostraba el envío de un centenar de maestros a Nicaragua, que habían sido cuidadosamente seleccionados «para evitar que entre ellos vaya algún comunista».

A modo de despedida, Carter quiso saber si Suárez consideraba satisfactorio el nivel de institucionalización alcanzado en la relación bilateral, a lo que éste respondió afirmativamente. Aunque todos estuvieron de acuerdo en que el Consejo Hispano-Norteamericano operaba satisfactoriamente, el presidente sugirió que se intercambiasen ocasionalmente cartas de carácter privado, e incluso que se telefonasen de vez en cuando, lo que confirma que la Casa Blanca había tenido hasta entonces una relación más estrecha con La Zarzuela que con La Moncloa. A raíz de este encuentro, que Carter describió en su diario como «interesante», el presidente concluyó que «hemos subestimado la importancia de España, tanto en América Latina como en Oriente Medio» y su visitante incluso parece haberle convencido de que «Afganistán, Irán y el problema palestino están relacionados entre sí hasta niveles llamativos». Por su parte, Oreja observaría en sus memorias que Carter «nos pareció una persona extremadamente amable, sencilla en gestos y manifestaciones, que escuchaba con gran atención, tomando abundantes notas. No interrumpió la conversación en ningún momento. También sus colaboradores fueron muy

afables, sobre todo el vicepresidente Mondale y el secretario de Estado Vance»⁴⁸.

Visto desde la dirección general para América del Norte y Pacífico, el viaje de Suárez a Washington resultó «muy positivo» para las relaciones bilaterales⁴⁹. La actitud receptiva de Carter podía atribuirse en parte a la difícil situación por la que atravesaba la administración tras la caída del Sha de Irán y la toma de su embajada, «que les ha hecho potenciar en lo posible el respaldo de todos sus aliados, aunque se trate de los de segunda fila, como es nuestro caso». Los especialistas españoles también entendían que el encuentro con Carter había contribuido a «disipar algunas sombras» que enturbiaban la relación bilateral, permitiendo a la Casa Blanca percibir mejor la «coherencia y realismo» que supuestamente caracterizaban a la política exterior del Gobierno. De acuerdo con este análisis, aunque la visita de Arafat a Madrid había «perjudicado nuestra imagen» en Estados Unidos, finalmente comenzaba a verse que obedecía a una política que estaba en sintonía con «una realidad que se va decantando: el fin del conflicto de Oriente Medio no puede llegar sino a través de la solución del tema palestino». De forma parecida, la presencia de España en la Conferencia de Países No Alineados de La Habana había demostrado ser «un paso acertado», ya que había permitido mantener contactos con un sector de dicho movimiento contrario a su asimilación por «el grupo comunista manejado por la URSS», que había tomado mayor cuerpo tras la invasión de Afganistán, algo que había sido bien recibido en Estados Unidos.

A pesar de este balance globalmente positivo, el Ministerio no desconocía la persistencia de algunos puntos de desacuerdo, tanto «menores» como «mayores». Entre los primeros se incluía el apoyo español a la creación de un Estado palestino, que como vimos no era compartido por Carter, actitud que difícilmente cambiaría a pocos meses de unas elecciones presidenciales, dada «la poderosa influencia judía en Norteamérica». También se citaba el deseo del Gobierno español de que

48. Jimmy Carter, *White House Diary*, op. cit., p. 391-392. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., p. 238.

49. «Aspectos actuales de las relaciones políticas bilaterales entre España y los Estados Unidos». Dirección General de Política Exterior para América del Norte y Pacífico. Ministerio de Asuntos Exteriores, 26/3/1980. Caja 28, Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

América Latina quedase «al margen de una influencia excesiva de las dos grandes potencias», así como su política hacia el Sahara, basada en «la no injerencia y la no internacionalización del conflicto». Entre los desacuerdos que podían considerarse «mayores», el informe citaba tan solo el no reconocimiento de Israel y la negativa de España a firmar el Tratado de No Proliferación (TNP). En lo que a la segunda cuestión se refiere, el informe recordaba que el Senado norteamericano había condicionado la ratificación del Tratado de Amistad y Cooperación de 1976 a que España firmara el TNP o sometiera sus instalaciones nucleares a la supervisión de la AIEA, lo cual no había ocurrido, por lo que «las presiones han sido repetidas y muy fuertes». En lo referido a Israel, se reconocía que la administración Carter parecía comprender y respetar las razones por las que España no podía cambiar de criterio, «pero ello no impide que un sector de enorme influencia en dicho país como el judío, mantenga una postura de oposición a nuestro país», siendo el daño causado por ello «incalculable», ya que «controla prácticamente los medios de comunicación y la industria cinematográfica». Increíblemente, la dirección general para América del Norte y Pacífico incluso atribuía a la influencia de dicho sector «el silencio de la prensa estadounidense con motivo de la visita del presidente Suárez».

Aunque el informe negaba que hubiese motivos de discrepancia muy graves entre Washington y Madrid, admitía la existencia de una profunda «desconfianza norteamericana» hacia España: «Desconfían porque temen, pese a todo lo dicho, alguna veleidad tercermundista»; porque «en el fondo, no creen en nuestra estabilidad política»; y «desconfían, sobre todo, porque no nos movemos un ápice en la dirección de la entrada en la OTAN». A lo largo de 1979, la administración Carter había parecido conformarse con la simple renovación del tratado bilateral, pero desde principios de 1980 volvía a interesarse por el ingreso de España en la Alianza, debido quizás a que la caída del Sha de Irán y la agresión soviética en Afganistán ofrecían un buen pretexto para buscar el fortalecimiento del bloque occidental. Evidentemente, la adhesión de España a la Alianza permitiría mejorar las relaciones con Washington, pero el problema radicaba en que «es una cuestión de política interior española»; de no ser así, «hace tiempo que habríamos entrado»⁵⁰.

50. Según una encuesta realizada por el CIS ese mismo mes, si se celebrase un referéndum sobre la OTAN, el 24% votaría a favor y el 19% en contra, pero

Resulta interesante constatar que los expertos del Ministerio español habían llegado a la conclusión de que posiblemente «no sea excesivamente conveniente una relación muy especial» con Estados Unidos, ya que «el desequilibrio de poder entre ambos países podría privarnos de una auténtica política exterior independiente». A pesar de ello, nadie ponía en duda la importancia de una buena relación con Washington, para lo cual debían definirse con precisión los objetivos del acuerdo que sustituyese al de 1976. Para los autores de este informe, la futura negociación debía partir de la premisa de que «no se pueden mezclar cantidades heterogéneas», por lo que «no parece que se deban buscar contrapartidas civiles en un tratado de cooperación militar». Por otro lado, también se argumentaba que «la garantía defensiva que los Estados Unidos nos pueden proporcionar en caso de ataque es independiente de la existencia o no de un acuerdo de cooperación militar o similar» y «dado que, actualmente, no es posible pensar en una garantía automática de defensa, tenemos que estimar que nuestra seguridad, en caso de conflicto con nuestros vecinos, principalmente del Sur, dependerá de nuestras propias y solas fuerzas». Por último, durante las negociaciones se tendría que dejar «descarnadamente claro» que la concesión de facilidades «merman nuestra integridad y soberanía», amén de proporcionar a Estados Unidos «ventajas desproporcionadas»⁵¹.

Aunque en España los esfuerzos de Suárez por convertirse en un mediador relevante entre el mundo árabe y Occidente fueron objeto de cierto escarnio, la administración norteamericana parece haberse-

un 46% no se pronunciaba al respecto. Por otro lado, un 47% negaba que la seguridad de España estuviese amenazada, frente a un 12% que sí constataba una amenaza. A la hora de precisar su naturaleza, un 29% mencionaba a la URSS, un 20% a Estados Unidos (a los que habría que sumar el 2% que citaban a la CIA) y un 11% a Marruecos. Estudio 1.207, Enero de 1980. Archivo del CIS (Madrid).

51. Según el estudio citado en la nota anterior, un 34% de los encuestados era partidario de pedirle a Estados Unidos que abandonasen las bases, un 20% creía preferible «exigir a cambio que los americanos se comprometan a defendernos llegado el caso» y otro 10% deseaba mantener el statu quo. Al mismo tiempo, un 18% se manifestaba partidario de renovar el tratado de 1976 y el 38%, de que no se hiciese, aunque un elevado 44% no tenía opinión al respecto. Por último, un 18% opinaba que las relaciones con Estados Unidos debían fortalecerse, un 16% que se mantuviesen como estaban y un 24% creía conveniente «apartarnos algo».

los tomado bastante en serio. En vísperas del viaje que el presidente español realizó a Irak y Jordania en febrero de 1980, Carter le escribió para informarle de las últimas gestiones estadounidenses en la región, y para pedirle que sondease a sus interlocutores sobre su postura ante la crisis de los rehenes. A cambio, el presidente aprovechó para informarle –sin excesiva sutileza– que las autoridades norteamericanas estaban investigando la existencia de lazos entre varias organizaciones terroristas palestinas y ETA⁵². A su regreso, Suárez le escribió una larga carta, resumiéndole el contenido de sus encuentros con los dirigentes de ambos países. A Carter le interesó sobre todo que el presidente español hubiese sido bien recibido en Bagdad, «porque nuestros esfuerzos por establecer una mejor relación con los dirigentes iraquíes no han progresado mucho hasta la fecha»⁵³. Poco después, a principios de mayo, Suárez visitó Siria y Arabia Saudí, donde volvió a reunirse con Arafat. A ojos norteamericanos, la entrevista del presidente español con Hafed el Assad revestía especial interés, ya que Damasco había liderado activamente el rechazo a los acuerdos de Camp David. En cambio, Washington reaccionó con escepticismo al plan español –desvelado a mediados de mayo de 1980– que pretendía que los estados miembros de la Conferencia Islámica impulsaran el despliegue de una fuerza de interposición en Afganistán, como paso previo a una futura retirada del Ejército soviético. En la embajada norteamericana de Madrid el lenguaje de esta propuesta incluso suscitó cierta preocupación, ya que el Gobierno español parecía identificarse más con los países No Alineados que con los del bloque occidental⁵⁴.

52. Carta de Jimmy Carter a Adolfo Suárez, 9/2/1980. Plains File. President's Personal Foreign Affairs File. Box 4. Jimmy Carter Library. Es probable que Don Juan Carlos comentase estos asuntos con Carter durante su breve visita privada a Washington el 15 de febrero de 1980.

53. Carta de Jimmy Carter a Adolfo Suárez, 1/4/1980. Plains File. President's Personal Foreign Affairs File. Box 4. Jimmy Carter Library.

54. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «GOS launches major diplomatic initiative on Afghanistan», 13/5/1980. White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

El futuro del acuerdo bilateral visto desde España

Coincidiendo con esta sorprendente actividad diplomática de Suárez, atribuible en no poca medida a las dificultades por las que atravesaba en el ámbito interno, durante el primer semestre de 1980 la embajada española en Washington y el Ministerio de Asuntos Exteriores dedicaron una atención preferente a la preparación de la negociación del acuerdo que debía sustituir al Tratado de Amistad y Cooperación, que en principio debía iniciarse en el otoño de ese mismo año.

Uno de los documentos que más llama la atención al respecto fue el elaborado desde la recién creada subdirección general para Asuntos de Seguridad del ministerio por el diplomático Carlos Fernández Espeso, considerado por muchos el mejor especialista español en estos temas⁵⁵. Su trabajo –titulado «Las concesiones militares de los Estados Unidos en España»– partía de la premisa de que «lo que vulgarmente se llaman ‘las bases’, es decir, las concesiones de uso y de instalación que disfrutaban los Estados Unidos en los espacios marítimo, terrestre y aéreo de España» constituían la cuestión central de los sucesivos acuerdos firmados por ambos países, por lo que, si realmente se pretendía replantear las relaciones con Washington, era imprescindible prestar a dichas concesiones la atención que merecían, «tanto más cuanto que por parte española no parece que haya habido ideas muy claras sobre lo que significaban realmente»⁵⁶. Más aún, dada la existencia de «amplios sectores en la nación que consideran que el régimen de concesiones militares a Estados Unidos ha pasado a ser parte normal de nuestro paisaje y que es aceptable e incluso lógico que se prolongue en el futuro», el autor consideraba necesario subrayar que «la autorización de tales concesiones en el ámbito nacional es por su propia naturaleza algo excepcional y anormal, por muy justificado que esté», por lo que

55. «Hombre de poderosa inteligencia y de saberes múltiples», Fernández Espeso «escogía horarios anómalos para poder escribir con tranquilidad. Cuando se lo reprochaban alegaba que no trabajaba bien ‘en régimen de estabulación’». Juan Durán-Lóriga, *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddarth Mehta Ediciones, 1999, p. 254.

56. «Las concesiones militares de los Estados Unidos en España», Subdirección General para Asuntos de Seguridad, Ministerio de Asuntos Exteriores, 30/5/1980. Caja 28, Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

«poco sentido tendría la negociación de 1981 si por parte española no se incluyera entre los criterios cardinales el hacer todos los esfuerzos posibles para que esa anomalía desaparezca». Para ello, urgía superar lo que se definía como «un cierto desinterés o embotamiento de la sensibilidad a la hora de transferir a manos extranjeras facultades de disposición sobre la sustancia física del país, que ha allanado el camino para tales concesiones».

De cara a las inminentes negociaciones, Fernández Espeso abogaba enérgicamente por arrinconar de una vez por todas «la idea de que las concesiones españolas deben generar una contrapartida en ‘ayuda militar’»; la parte española había insistido en verlo así, pero «los americanos no tenían por qué entenderlo como nosotros, y no lo entendieron». Desde su perspectiva, las concesiones podían ser «una aportación a la defensa, o un signo de alineamiento, o el precio de un entendimiento político explícito, pero no una moneda para comprar ayuda militar». Si acaso, «esta ayuda corresponde a un mecanismo distinto, sea mucha o poca, que es el de la cooperación para la defensa». Por no entenderlo así, y por preferir la vía más fácil de la ecuación simplista «bases = ayuda», la relación bilateral había sufrido «una continua perturbación a lo largo de su existencia». El desmontaje de esta «falsa ecuación» tendría dos grandes consecuencias favorables para España: por un lado, «dejaría inoperante el tradicional mecanismo americano de condicionamiento, que nos induce a ir por delante y rumbosamente con la oferta de concesiones, como obligación cierta, en expectativa de una ayuda incierta». Por otro, «al desplazar la cuestión de la ayuda al terreno que le es propio, el de la cooperación para la defensa, forzaría a ambas partes a configurar un auténtico sistema de cooperación defensiva», en lugar de tener «una semicooperación subvertida para que sirva de justificación formal a la falsa ecuación ‘bases = ayuda’». Evidentemente, para poder alcanzar este objetivo era necesario que la parte española realizase antes «el esfuerzo especial y muy sustancial de definir su propia postura de seguridad», aunque el autor no ocultaba sus dudas sobre la posibilidad de que esto se hiciese antes de las negociaciones previstas.

La tesis central del informe de Fernández Espeso era que el futuro acuerdo debía buscar «un reajuste de competencias», mediante el cual «el aliado español asumiría mayores responsabilidades donde debe de asumirlas, es decir, en su propio territorio». En resumen, se trataba de que España aumentase su esfuerzo defensivo, «en vez de

transferirlo a los Estados Unidos». Este cambio «no se presentaría como un brusco viraje o como una inversión de rumbo en la línea de cooperación bilateral seguida desde 1953», sino como «una revisión inevitable a la luz de unos vínculos defensivos más sanos, profundos y actuales». Además, si España asumía mayores responsabilidades, liberando a Estados Unidos de ciertas tareas, «sería lógica una adecuada asistencia material», y en todo caso, «peor no va a ser».

En la práctica, lo que se pretendía era realizar un examen caso por caso de las concesiones existentes, «para ver cómo y en qué medida es posible su recuperación al amparo de una relación defensiva actualizada y mejorada». En el caso de Rota, algunas concesiones, como la facilidad de información para vigilancia oceánica, el depósito naval de combustible y la terminal de transporte aéreo, podrían pasar a ser totalmente españolas, no ya en el sentido de la propiedad o del mando, sino en el del funcionamiento y las fuerzas norteamericanas podrían tener acceso a ellas en régimen compartido. De forma parecida, el escuadrón de patrulla marítima podría pasar a ser español, actuando según planes conjuntos y compartiendo los resultados de las operaciones; para ello, Estados Unidos facilitaría el material necesario y los gastos corrientes correrían a cargo de España. Como fundamento de esta nueva situación, sería necesario establecer unos planes de cooperación militar, con el correspondiente aparato de organización, que asegurasen que las actividades navales con base en Rota encajaban en los planes de defensa de España, y no solamente en los de Estados Unidos. Evidentemente, esta «recuperación» de las concesiones implicaría un cierto coste económico para España, que también tendría que hacer el esfuerzo de elaborar sus propios planes estratégicos. Lo que carecía por completo de sentido era afirmar solemnemente la importancia para la defensa española del eje Baleares-Estrecho-Canarias y que al mismo tiempo «se admita una implantación militar americana en régimen autónomo en medio del eje susodicho».

Dado su tono fresco y escasamente burocrático, cabría pensar que el estudio de Fernández Espeso reflejaba tan solo una interpretación personal, tan original como escasamente representativa. Sin embargo, al poco tiempo de recibirlo, la secretaría permanente del Consejo Hispano-Norteamericano informó a Oreja que compartía plenamente su filosofía, sobre todo en lo referido a «la necesidad de desmontar la falsa ecuación 'bases = ayuda' y a la conveniencia de conseguir el doble objetivo de que España tenga un mayor control de las facilidades y una

mayor responsabilidad en el funcionamiento de éstas»⁵⁷. En algunos aspectos, la respuesta del Consejo iba incluso más lejos que el texto de Fernández Espeso en su crítica al tratado de 1976, al reconocer que los aviones cisterna KC-135 con base en Zaragoza, por ejemplo, abastecían a aeronaves «cuyo destino nos es desconocido», por lo que cabía preguntarse si «no es ésta una utilización de bases españolas para vuelos a Oriente Medio o a otra zona ajena al tratado». En otros, en cambio, el Consejo se mostraba bastante más acomodaticio, por entender que Estados Unidos difícilmente aceptaría algunas de las propuestas de Fernández Espeso, como la de poner fin al uso norteamericano del polígono de las Bardenas Reales, aunque se reconocía que «la propia Fuerza Aérea española encuentra a veces dificultades en ampliar los horarios que tiene asignados» para su utilización.

Evidentemente, la postura norteamericana durante las inminentes negociaciones bilaterales dependería en buena medida de la evolución de la política exterior y de seguridad de la administración Carter, asunto al que la embajada en Washington dedicaría cierta atención en un ambicioso –y voluminoso– texto titulado «Elementos para un estudio de las relaciones institucionales España-Estados Unidos», que pretendía analizar «los múltiples factores que condicionan en el momento actual las opciones a nuestro alcance» y que se remitió al ministro de Asuntos Exteriores en marzo de 1980⁵⁸.

Este interesante informe abordaba en primer lugar el contexto internacional en el que presumiblemente se producirían las negociaciones con Washington, a fin de identificar las previsibles prioridades de la administración norteamericana. Según el análisis de la embajada española, en un primer momento la administración Carter había procurado distanciarse por todos los medios del legado kissingeriano, lo cual se tradujo en un énfasis novedoso en objetivos tales como la defensa de los derechos humanos, la disminución de las exportaciones de armas, el control de armamentos y la lucha contra la proliferación de la ener-

57. «Comentarios al informe 'Las concesiones militares de los Estados Unidos en España' de la Subdirección General para Asuntos de Seguridad», Secretaría Permanente del Consejo Hispano-Norteamericano, 25/6/1980. Caja 28, Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

58. «Elementos para un estudio de las relaciones institucionales España-Estados Unidos», embajada de España en Washington DC, marzo de 1980. Caja 28, Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

gía nuclear, entre otros. Sin embargo, esta política había comenzado a rectificarse a partir de 1979, debido sobre todo a la creciente agresividad de la Unión Soviética (que ya se había puesto de manifiesto en relación con Angola y que se confirmaría con la ocupación de Afganistán), a la amenaza cada vez más visible a los intereses vitales –sobre todo el petróleo– de Estados Unidos en Oriente Medio y a la pérdida de Irán como «gendarme del Golfo», a lo que había que sumar la humillación que las nuevas autoridades de Teherán estaban infligiendo a Washington con la crisis de los rehenes. Como resultado de este cúmulo de factores, «la tentación neoaislacionista está desapareciendo del horizonte político norteamericano» y la administración Carter –que además debía enfrentarse a unas difíciles elecciones presidenciales en noviembre de 1980– estaba optando por una nueva «política de contención global», por lo que a corto plazo «no cabe esperar un repliegue sino todo lo contrario: un intento de consolidación y refuerzo allí donde ya hay una presencia activa».

Inevitablemente, este cambio de orientación también incidiría sobre la actitud norteamericana hacia las «facilidades» de las que disfrutaba en España. A finales de la década anterior, el proceso de distensión Este-Oeste, las negociaciones SALT, la apertura norteamericana a China y la actitud beligerante del Congreso estadounidense habían contribuido a poner en duda la utilidad de la red global de bases militares estadounidenses. Sin embargo, algunos de los acontecimientos señalados en el párrafo anterior, unidos a la ausencia de bases norteamericanas en los países de la ribera sur del Mediterráneo y a la creciente presencia naval de la Unión Soviética, permitían suponer que Washington haría todo lo posible por mantener su acceso a las bases españolas. Según la embajada, la más importante de ellas a ojos norteamericanos seguía siendo la de Rota, que se valoraba especialmente por sus funciones de relevo y descanso de dotaciones. También actuaba de base aérea para aparatos de lucha antisubmarina y de operaciones de vigilancia oceánica y desempeñaba un papel clave como terminal de comunicaciones de apoyo al Sistema Estadounidense de Comunicaciones para la Defensa (*United States Defense Communications System*). Por último, Rota servía de depósito de petróleo, aceite y lubricantes para todas las fuerzas militares estadounidenses en la región. Por su parte, Torrejón seguía prestando un importante servicio como base del Ala Táctica 16 de la Fuerza Aérea norteamericana, como centro de descanso, refuerzo y apoyo logístico a los aviones en tránsito hacia otras bases y como

centro de comunicaciones. Según fuentes norteamericanas, estas instalaciones podrían trasladarse a Alemania, Italia o Turquía, pero con resultados no plenamente satisfactorios. Por su parte, la base de Zaragoza era el centro de operaciones de cinco de los siete aviones cisterna KC-135 que se habían retirado de Torrejón tras la firma el tratado de 1976, cuya importancia radicaba en que los países europeos de la OTAN no permitían el sobrevuelo de sus territorios por dichos aviones a causa del riesgo de accidentes. Estados Unidos también seguía otorgando una gran importancia al polígono de tiro de las Bardenas Reales, en el que se realizaban aproximadamente el 70% de los entrenamientos aire-tierra y la mitad de los ejercicios aire-aire efectuados por la Fuerza Aérea norteamericana en Europa⁵⁹. Todo ello permitía concluir que «la situación en el área del Mediterráneo parece aconsejar no solo el mantenimiento sino el refuerzo de la presencia norteamericana en la zona» y que «la sustitución de las bases españolas en países de la cuenca norte del Mediterráneo no parece factible sin merma de la operacionalidad de las fuerzas, costes elevados, o lesión a otros objetivos indirectos».

Según este informe, Estados Unidos mantenía entonces tres tipos de relación militar con sus aliados: la alianza o pacto defensivo; las bases o facilidades en instalaciones militares; y la cooperación o ayuda militar en otros terrenos. Estas modalidades podían combinarse de formas muy diversas: con muchos países –como el Reino Unido, Japón o Portugal– la relación se desarrollaba en los tres ámbitos; con otros –como Nueva Zelanda, Pakistán o Noruega– se daba una combinación del pacto y la ayuda; mientras que con algunos estados –como Grecia, Israel y Egipto– la relación militar se canalizaba exclusivamente a través de la ayuda. España ocupaba «un lugar peculiar» en esta clasificación, ya que –a excepción de Seychelles– era el único Estado al que Washington ofrecía ayuda militar a cambio de facilidades en sus bases, sin estar ligados por una alianza o garantía de seguridad. Esta situación planteaba algunas dudas sobre lo que ocurriría si España ingresaba en la OTAN; no estaba claro, por ejemplo, si en ese caso «la parte americana consideraría que las bases estarían compensadas por la garantía militar, cesando la justificación de la ayuda».

59. Sorprendentemente, el informe de la embajada reconocía la existencia de «ciertas sospechas de que no solo pilotos norteamericanos hacen prácticas en el polígono, sino también de otros países NATO».

De acuerdo con este análisis, en el futuro podrían darse tres modelos posibles de relación con Estados Unidos, dependiendo de si: (i) se concluía una alianza (bilateral o multilateral, es decir, mediante la adhesión de España a la OTAN); (ii) se continuaba con la situación existente de «solidaridad unilateral con la defensa de Occidente»; o si (iii) se optaba por una política de neutralidad o no-alineamiento. En el primero de los casos, era de esperar que las bases seguirían existiendo, «como lógica contrapartida de la garantía militar», aunque no necesariamente con las mismas características. En lo que a la ayuda se refiere, al reforzarse la relación mediante un pacto defensivo la cooperación debería intensificarse, sobre todo en aspectos cualitativos como la coproducción de armas y sistemas. Además, «al pasar las bases a ser la contrapartida de la garantía de seguridad, pierde la ayuda su carácter de compensación, pero ello no tiene por qué afectar a su nivel o regulación», como demostraban los casos recientes de Turquía, Grecia, Portugal y Filipinas. A su vez, otros ámbitos de cooperación, como el económico, el técnico o el cultural, «perderían su apariencia o carácter de sucedáneo», por lo que podrían plasmarse en otro tipo de acuerdos, que nada tuviesen que ver con la relación defensiva. En caso de optarse por un escenario continuista, el informe planteaba hasta cinco modelos de relación posible: (i) la simple continuación del sistema del tratado de 1976; (ii) la prórroga del tratado, pero con ciertas modificaciones en el régimen de disfrute de las bases, lo cual no tendría por qué afectar el nivel de ayuda recibida; (iii) la prórroga del tratado, pero acompañada de una intensificación del nivel de cooperación militar, mediante nuevos acuerdos de coproducción o intercambio de tecnología, incluyendo la nuclear; (iv) un nuevo tratado o acuerdo ejecutivo referido a las bases y a la ayuda militar que excluyese las demás materias de cooperación, que quedaría así deslindada del uso de las facilidades; y (v) un nuevo tratado sobre cooperación militar, sin renovación del derecho al uso de las bases, o con una «drástica reducción» del mismo. Por último, una opción de neutralidad o no-alineamiento requeriría la denuncia del tratado, ya que la supresión de las afirmaciones contenidas en el mismo sobre la solidaridad de España con la defensa occidental privaría de sentido la concesión de facilidades.

El texto de Lladó que acompañaba a este interesante estudio adelantaba unas conclusiones que orientarían en no poca medida las negociaciones que se desarrollarían en meses venideros. Ante todo, el

tratado en vigor arrastraba importantes «insuficiencias y desequilibrios», como resultado sobre todo de la «situación anómala» que se había producido por ser España «el único país de importancia que ha cedido el uso de las bases sin estar cubierta por una garantía de seguridad por parte de Estados Unidos». En la práctica, «la colaboración de España a la defensa de Occidente, es decir, al dispositivo militar de la OTAN, recibe compensación a través de una cierta ayuda militar, calificable de modesta, y de unos programas de cooperación en otros campos cuya entidad no justifica la apariencia compensadora que adquieren en el texto de 1976». Por todo ello, «en caso de que por razones políticas no fuera posible o conveniente acceder a una alianza», sería necesario «equilibrar la balanza de las relaciones hispano-norteamericanas» mediante la incorporación de nuevos elementos, tales como «una nueva definición de la titularidad y el control» de las facilidades concedidas, o «la elevación de la ayuda actualmente recibida hacia una verdadera relación de cooperación».

En una larga carta personal enviada a Oreja poco después, Lladó ofrecería al ministro un resumen todavía más descarnado del estado de la relación bilateral vigente⁶⁰. En opinión del embajador —y como sin duda sabía muy bien el ministro— las características del tratado vigente eran atribuibles a las excepcionales circunstancias en las que se negoció; así, «la incertidumbre sobre la evolución política española a la muerte del General Franco impuso la continuación del sistema anómalo vigente, es decir: bases sin alianza, con un carácter de transición hacia la OTAN que estaba ausente de los instrumentos anteriores». Según Lladó, aunque la firma de un acuerdo con rango de tratado «supuso, por parte norteamericana, una concesión política, como respaldo a la incipiente transición de España a la democracia», esa situación se había superado ampliamente y en la actualidad «el carácter global del tratado como instrumento primordial de las relaciones no parece sostenible», y ello por varios motivos. En primer lugar, el tratado mezclaba los aspectos militares con los civiles, «creando la falsa impresión de que, a falta de una verdadera relación defensiva de Alianza, las prestaciones norteamericanas compensaban el uso de las bases». Además, el tratado no había logrado canalizar las discrepan-

60. «Carta del embajador de España en los Estados Unidos, D. José Lladó, al Excmo. Sr. D. Marcelino Oreja, ministro de Asuntos Exteriores», 18/6/1980. Caja 28, Archivo de Marcelino Oreja Aguirre (Madrid).

cias existentes sobre el régimen de los estrechos o la cooperación nuclear, ni encauzar los múltiples intercambios de todo tipo surgidos entre ambos países. Por otro lado, no cabía hablar de una verdadera cooperación militar, ya que la mejora de la eficacia y la modernización de las Fuerzas Armadas españolas no se tomaba en cuenta en los planteamientos defensivos norteamericanos y la ayuda militar no era sino una compensación por el uso de las bases. Por si fuera poco, las compensaciones en forma de donación de material militar y de instrucción y entrenamiento eran «muy modestas» y la financiación de 600 millones de dólares para la compra de material militar «podría haberse obtenido, contando como cuenta con la garantía del Estado español, en medios financieros privados, sin vincularse al suministro americano», por lo que podía considerarse en realidad una ayuda a las exportaciones estadounidenses. Por último, la cooperación en materia científica y tecnológica, así como la cultural y educativa, había tenido un desarrollo «marginal y reducido».

Mirando al futuro, Lladó no dudaba en afirmar que «la consolidación de las instituciones democráticas hace que desaparezca la importancia política del apoyo internacional que la relación iniciada en 1953 supuso para el régimen», por lo que, «si ésta fuera su única motivación, podría optarse por dar por terminada su relación defensiva especial al no necesitar ya el respaldo de los Estados Unidos». Sin embargo, la España democrática pertenecía a «una comunidad de intereses expresada en términos de solidaridad occidental», por lo que «la terminación de la ‘relación defensiva’ con Estados Unidos adquiriría un matiz neutralista y apariencia de inamistoso». En vista de ello, el embajador reconocía que la adhesión de España a la OTAN era la opción más acorde con las disposiciones del tratado de 1976 y con la interpretación que Washington hacía del mismo y además permitiría poner fin al «desequilibrio e inconsistencia del esquema del tratado actual». Sin embargo, tampoco desconocía la posibilidad de que esta opción fuese descartada por las autoridades españolas, bien porque se concluyese que el ingreso de España en la Alianza tendría más inconvenientes que ventajas, «sobre todo si se sigue pensando que el inevitable debate interferiría en tareas más urgentes en la consolidación de nuestras instituciones», bien porque se estimara que la situación existente, de solidaridad con Occidente sin pertenecer a la OTAN, había otorgado a la política exterior española una libertad de maniobra a la que quizás no fuese conveniente renunciar.

Como se verá, la posible adhesión de España a la OTAN era percibida ante todo como una cuestión de política interna, por lo que no debe sorprendernos que fuese la moción de censura presentada por el PSOE en mayo de 1980 lo que finalmente indujo al ministro de Asuntos Exteriores a clarificar la postura del Gobierno, o al menos, la suya propia. Con ocasión de la moción, Suárez le pidió a Oreja una nota sobre la OTAN, que éste resumió rápidamente en varios puntos: el Ejecutivo era partidario del ingreso en la Alianza antes de las próximas elecciones generales, previstas entonces para 1983; dicha adhesión debía condicionarse a la existencia de avances tangibles en lo referido al ingreso de España en la Comunidad Europea y al traspaso de la soberanía de Gibraltar; el ingreso en la OTAN «variará el contenido de la negociación del tratado con EE.UU. en su vertiente definitiva»; y por último, la adhesión a la Alianza no requeriría la celebración de un referéndum, bastando para ello un amplia mayoría parlamentaria. Suárez leyó este texto con aparente aprobación, por lo que el ministro entendió que lo hacía suyo. La cuestión de la OTAN finalmente no se planteó durante la moción de censura, por lo que Suárez no tuvo que pronunciarse al respecto; sin embargo, Oreja interpretó que «había llegado el momento de dar el paso hacia la Alianza Atlántica», ya que «no era posible seguir manteniendo una posición de vacilación en un tema tan decisivo para el papel de España en el mundo»⁶¹.

Apyándose en esta nota, Oreja hizo unas sonadas declaraciones a *El País* –publicadas el 15 de junio de 1980– que provocaron un gran revuelo político y mediático⁶². Pocos días antes, el presidente Giscard d’Estaing había supeditado el ingreso de España a la Comunidad Europea a la solución de los principales retos internos a los que debía hacer frente la organización, motivados por el llamado «cheque británico» y la reforma del presupuesto. Esto posiblemente explique el momento elegido por el ministro para hacer pública su postura, ya que a pesar de reconocer que la Comunidad Europea y la OTAN eran «temas distintos», también afirmó que «una actitud europea insolidaria hacia España no permitiría la presencia de nuestro país en la organización defensiva occidental». Según Oreja, «el Gobierno es totalmente favorable a la pronta incorporación de España

61. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., pp. 95-97.

62. «Marcelino Oreja: ‘Podemos adherirnos a la OTAN en corto plazo’», *El País*, 15/6/1980.

a la Alianza Atlántica», aunque –siguiendo el guión de la nota ya mencionada– ésta debía condicionarse a la garantía de que proseguiría el proceso de integración en la Comunidad Europea y a que estuviese en vías de solución el traspaso de la soberanía de Gibraltar⁶³. En lo referido a los plazos, el ministro propuso plantear el asunto en 1981 –coincidiendo con las negociaciones para la renovación del tratado con Estados Unidos, que debían iniciarse en el otoño– para que la adhesión pudiese producirse antes de las elecciones de 1983. Respecto al método, Oreja descartó la celebración de una consulta popular, por estimar suficiente una mayoría parlamentaria que apoyase la opción propuesta por el Gobierno. Preguntado por la posible reacción de la izquierda parlamentaria a este planteamiento, el ministro contestó con firmeza que «resulta incomprensible que se opongan a la OTAN y digan sí a unos acuerdos con Estados Unidos que responden, aislados y tal y como están, al pasado». Oreja había enviado a Suárez el texto de sus declaraciones antes de que se publicaran, sin recibir comentario alguno. Sin embargo, en el transcurso del Consejo de Ministros posterior a su divulgación, el presidente le dijo que «no entendía por qué había hecho aquellas declaraciones». En sus memorias, Oreja observaría que a Suárez seguramente «le asustó la reacción de los grupos políticos», sobre todo por coincidir con «el momento de inseguridad en que se hallaba, que pronosticaba un próximo final»⁶⁴. A pesar de ello, el 24 de junio el ministro reiteró ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso la intención del Gobierno de llevar a España a la OTAN antes de 1983.

En vivo contraste con este prolijo debate interno, el único aspecto de la relación bilateral que parece haber preocupado a la administración Carter durante la primera mitad de 1980 fue la posible compra de cazas norteamericanos para uso de la Fuerza Aérea española. Madrid había mostrado interés por adquirir aviones F-16, F-18A o F-18L para el programa del Futuro Avión de Combate y Ataque (FACA), pero todavía no había descartado la posible compra del Mi-

63. Recuérdese que mediante la Declaración de Lisboa que Oreja había negociado con Lord Carrington en abril de 1980, el Reino Unido se había comprometido a iniciar negociaciones a fin de solucionar todas las diferencias sobre Gibraltar –incluida, según la interpretación española, la cuestión de la soberanía– a cambio del restablecimiento de comunicaciones directas con la colonia.

64. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., pp. 259-260.

rage 2000, en parte porque ello podría facilitar la negociación con Francia de cara al ingreso en la Comunidad Europea. Consciente del dilema al que se enfrentaba el Gobierno Suárez, en abril Vance escribió a Carter aconsejándole que se reaccionara positivamente a estas expresiones de interés, no solamente por los 2.000 millones de dólares que estaban en juego, sino porque una negativa norteamericana podría socavar la relación con un país cuya «importancia geopolítica» había aumentado recientemente como resultado de las crisis en Irán y Afganistán. En cumplimiento del tratado de 1976, y a fin de despejar las dudas que pudiese tener Madrid al respecto, Vance también era partidario de autorizar la coproducción en España del modelo por el que finalmente se optara, sugerencia que Carter aprobaría varios meses después⁶⁵.

Carter en Madrid

Aunque no existió relación alguna entre ambos acontecimientos, las declaraciones de Oreja se produjeron pocos días antes de la única visita de Carter a España, que fue también la primera realizada por un presidente norteamericano desde la muerte de Franco. Aunque lo que motivó su viaje a Europa en junio de 1980 fue la cumbre del G-7 celebrada en Venecia, con un ojo puesto en las elecciones presidenciales de noviembre, la administración prolongó su periplo europeo para incluir paradas en Belgrado, Roma⁶⁶ –donde Carter se entrevistó con el Papa Juan Pablo II– y Lisboa, además de Madrid. Desde la perspectiva de la Casa Blanca, la etapa madrileña debía servir sobre

65. Memorandum de Cyrus Vance al presidente, «Advance fighter Aircraft for Spain», 16/4/1980. En el margen del documento, el 6 de julio Carter escribió de su puño y letra: «De acuerdo con la coproducción (*ok to coproduce*)». White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

66. El temor a que Carter fuese fotografiado saludando a Berlinguer poco antes de unas elecciones presidenciales hizo que la Casa Blanca procurase excluir al dirigente comunista de la recepción oficial ofrecida por el presidente italiano, Sandro Pertini. Aunque sus anfitriones se negaron, sí accedieron a que no fuesen fotografiados. Fue con ocasión de esta recepción que el embajador Gardner mantuvo su primera –y última– conversación con Berlinguer. Richard N. Gardner, *Mission Italy. On the front lines of the Cold War*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2005, pp. 275-277.

todo para poner de manifiesto la admiración del pueblo norteamericano por el éxito del proceso democratizador español; al mismo tiempo, la inclusión de España y Portugal entre los países a visitar también obedeció a un cierto cálculo electoral, ya que se pensó que la imagen de Carter se beneficiaría de su asociación con las jóvenes democracias peninsulares⁶⁷. Tan es así que en vísperas del viaje la embajada norteamericana incluso propuso que Carter aprovechara su visita para entregarle a Don Juan Carlos el *Presidential Medal of Freedom*, el más alto galardón que el jefe de Estado norteamericano podía concederle a un extranjero, en reconocimiento a su contribución al éxito de la transición. Aunque el Departamento de Estado apoyó inicialmente la sugerencia, Brzezinski temió que pudiese molestar en Lisboa, capital que Carter visitaría procedente de Madrid, por lo que la idea finalmente no prosperó⁶⁸.

En vísperas del viaje, Todman informó a Brzezinski que, si bien Oreja deseaba que se incluyesen la renovación –o renegociación– del tratado de 1976 y el posible ingreso de España en la OTAN entre los asuntos a tratar por Carter, prefería que se limitasen en la medida de lo posible las referencias públicas a estas cuestiones⁶⁹. También le explicó que el ministro le había suplicado reiteradamente –hasta en tres ocasiones a lo largo de un mismo día– que hiciese todo lo posible por evitar que Carter se reuniese con González, ya que Suárez temía que ello fortaleciese la imagen de su máximo rival, que tan solo pretendía «desacreditar cuando no derribar al Gobierno». Aunque reconociese que la administración Carter tenía que entenderse con Suárez y su Ejecutivo, y no con un Gobierno encabezado por González, «al

67. Memorandum from Jim Rentschler, «Campaign helpfulness for the President: Italy, Spain, Portugal», 9/4/1980, White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library. Un diplomático norteamericano entrevistado con ocasión del viaje afirmaría: «Es un poco tarde para estar mostrando nuestro apoyo a la democracia española. Ésta es una visita que tendría que haberse celebrado hace tres años». James M. Markham, «Carter's visit to Iberian nations celebrates democracy's revival», *The New York Times*, 25/6/1980.

68. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Medal of Freedom for King Juan Carlos», 29/5/1980. White House Central Files. Subject File. Box CO-54. Jimmy Carter Library.

69. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Discussions during President's visit to Spain», 21/6/1980. National Security Affairs. Brzezinski Material. Country File. Spain: 6/80-1/81. Box 72. Jimmy Carter Library.

menos en un futuro inmediato», Todman se mostró muy reacio a cancelar el encuentro. Con gran esfuerzo, a principios de año había logrado que el número dos del PSOE, Alfonso Guerra, fuese invitado a Washington con el propósito de inyectar «un mayor equilibrio y sofisticación» en la orientación exterior de su partido, pero éste había cancelado posteriormente su visita al saber que Brzezinski no le recibiría⁷⁰. Además, la decisión de recibir a González en la residencia del embajador norteamericano –a la que el Ejecutivo había dado inicialmente su visto bueno, aunque sin mucho entusiasmo– estaba en plena sintonía con las declaraciones realizadas por Carter a la agencia EFE en Washington, en las que había reconocido que los partidos políticos españoles –«tanto en el Gobierno como en la oposición»– habían contribuido decisivamente al desarrollo de la democracia en España⁷¹. De haber dispuesto de más tiempo, la administración hubiese querido incluso que Carter pronunciase un discurso ante las Cortes –como había hecho el rey ante el Congreso norteamericano en 1976– precisamente para subrayar su apoyo a todas las fuerzas políticas y no solamente al Ejecutivo. En vista de todo ello, y con el pleno apoyo de Brzezinski, Todman informó finalmente a Oreja que el encuentro del presidente con González no era negociable⁷².

La breve visita de Carter a Madrid tuvo un carácter eminentemente

70. Según Todman, la entrevista habría permitido a Brzezinski «evaluar a uno de los políticos españoles más influyentes e inusuales», así como «influir en las opiniones –todavía poco estructuradas– de Guerra sobre política exterior». Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Visit of PSOE leader Alfonso Guerra to Washington», 7/1/1980. National Security Affairs. Brzezinski Material. Country File. Spain: 6/80-1/81. Box 72. Jimmy Carter Library. En principio, estaba previsto que le acompañasen Enrique Barón, Javier Guerrero y Emilio Menéndez del Valle. Memorandum for David Aaron from Jim Rentschler, «Request for meeting with four Spanish Socialists», 9/1/1980. National Security Affairs. Brzezinski Material. Country File. Spain: 6/80-1/81. Box 72. Jimmy Carter Library. «Alfonso Guerra suspende su visita a Estados Unidos», *El País*, 15/1/1980.

71. Ver las declaraciones de Carter a EFE, 24/6/1980, en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44654>.

72. A pesar de ello, Todman aceptó que la reunión entre Carter y González durase tan solo veinte minutos y que se hablara sobre todo de cuestiones internacionales. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, «Discussions during President's visit to Spain», 21/6/1980. National Security Affairs. Brzezinski Material. Country File. Spain: 6/80-1/81. Box 72. Jimmy Carter Library.

simbólico⁷³. En sus declaraciones a EFE ya mencionadas, el presidente había subrayado que las relaciones bilaterales entre dos democracias «con intereses y percepciones compartidas» atravesaban su mejor momento y que la cooperación se había estrechado como resultado de los cambios vividos en España. A su llegada el 25 de junio procedente de Belgrado, Carter manifestó su admiración por el pueblo español y por «la sólida democracia que ha forjado en menos de cinco años bajo el liderazgo de su admirable rey», lo cual constituía «un gran triunfo histórico», que había demostrado nuevamente que «España tiene mucho que enseñarle al resto del mundo». En el sentido brindis que pronunció –en español, dato que subrayaría con orgullo en su diario– en el almuerzo ofrecido por los monarcas en el Palacio de Oriente, Carter reiteró su asombro ante el hecho de que en un espacio breve de tiempo hubiese surgido en España «una democracia vigorosa y floreciente que respeta los derechos humanos, las libertades personales y la libertad de expresión» y se refirió al éxito de la transición española como «un tónico para todo el mundo occidental» y una «fuente de esperanza e inspiración» para todos los demócratas, que había desmentido «el falso argumento de que la tendencia de la historia conduce invariablemente hacia el autoritarismo» (en sus declaraciones a EFE, Carter se había referido a la transición como «uno de los acontecimientos más ejemplares de nuestra época»). El presidente también se congratuló por el hecho de que la democratización de España estuviese abriendo las puertas a su incorporación tanto a la Comunidad Europea como a la OTAN, aunque se apresuró a reconocer que la decisión sobre la adhesión a esta última era de exclusiva competencia española, y que Estados Unidos la apoyaría sin reservas una vez se hubiese tomado. Por último, el presidente observó que España podía ser «un puente entre el tercer mundo y Occidente», aunque «el grato resurgimiento de la influencia española en todo el mundo» le obligaba a desempeñar también un papel relevante en la contención del expansionismo soviético, que se había manifestado de nuevo en Afganistán⁷⁴. Concluido el al-

73. Ver la entrada de la agenda de trabajo de Carter correspondiente al 25 de junio de 1980 en: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1980/do6258ot.pdf>.

74. En el borrador de este discurso que corrigió a bordo del *Air Force One*, Carter añadió de su puño y letra que la cooperación con España en Oriente Medio y África tenía un interés especial para Estados Unidos debido a «vuestro

muerzo oficial, Carter y sus acompañantes se reunieron durante tres cuartos de hora con Don Juan Carlos, Suárez y Oreja. En su diario, el primero observaría que el mandatario español había llevado la voz cantante en este encuentro, dando a entender, quizás, que Suárez había hecho sombra al monarca. En todo caso, tanto el rey como la reina impresionaron muy favorablemente a Carter durante esta visita, sobre todo esta última⁷⁵.

Por la tarde, Carter efectuó una rápida visita al Museo del Prado en compañía de su mujer Rosalynn y su hija Amy, que contaba entonces doce años, a quien explicó el significado de varios cuadros, deteniéndose con especial interés ante los lienzos de El Greco, uno de sus pintores preferidos (el presidente aprovechó su presencia en el museo para manifestar su deseo de que pudiesen exhibirse sus mejores obras en el *National Gallery* de Washington, algo que finalmente ocurrió en 1982). A continuación, Carter se trasladó a la embajada norteamericana para reunirse brevemente con González, que –según anotaría después en su diario– le pareció «un joven verdaderamente notable» (*a very impressive young man*). El secretario general del PSOE había visitado recientemente Irán en compañía de otros dirigentes de la Internacional Socialista, y el presidente aprovechó para agradecerle las gestiones que habían realizado para la liberación de los rehenes de la embajada norteamericana⁷⁶. Por su parte, el dirigente socialista le trasladó su convicción de que ganaría las próximas

conocimiento histórico del mundo musulmán», lo cual parecería confirmar su valoración positiva de los contactos mantenidos con Suárez al respecto. «Spain-Toast for State Luncheon», 25/6/1980. Aboard Air Force One. Office of Staff Secretary. Handwriting File. Material for President's trip to Italy, Spain, Yugoslavia and Portugal, 6/19/80-6/27/80. Box 192. Jimmy Carter Library.

75. Jimmy Carter, *White House Diary*, op. cit., p. 442. Años después, la reina mostraría su desaprobación por el hecho de que Carter hubiese traído a España a su hija Amy, que «no pegaba ni con cola» en un viaje de Estado. A pesar de reconocer que el presidente era un hombre «preocupado muy en serio por la pobreza en el mundo y por los derechos humanos», a Doña Sofía también le disgustó profundamente que Carter se negara a ofrecerle asilo político en Estados Unidos a su viejo aliado el Sha tras su salida de Irán. Pilar Urbano, *La Reina muy de cerca*, Barcelona, Planeta, 2008, p. 64.

76. González había visitado Teherán a finales de mayo de 1980 en compañía del primer ministro austriaco Kreisky y del líder socialdemócrata sueco, Palme. Flora Lewis, «Socialist International is alive and well», *New York Times*, 1/6/1980.

elecciones generales, posibilidad que –según Carter– preocupaba tanto a Suárez como al monarca, motivo por el cual éste no había querido que se celebrase la entrevista, objeción que había ignorado porque «tengo la costumbre de reunirme con los dirigentes de los principales partidos de la oposición»⁷⁷. Para evitar que el Gobierno español pensara que el presidente estaba otorgando demasiada importancia a González, en este encuentro no estuvo presente Brzezinski, que pasó buena parte de la tarde jugando al tenis con Oreja en las pistas del palacio de La Moncloa.

Por la noche, Carter y sus colaboradores se reunieron con Suárez y los suyos por espacio de casi una hora, tras lo cual el anfitrión les ofreció una cena de trabajo. Aunque no hemos podido acceder a la documentación reservada sobre este encuentro, al parecer las negociaciones para la renovación del tratado de 1976, que debían comenzar en el otoño, apenas si se suscitaron, aunque el comunicado oficial emitido al finalizar la visita reconocería la necesidad de adaptarlo a las nuevas circunstancias políticas españolas. En relación con el posible ingreso de España en la OTAN, a decir de Oreja el presidente norteamericano «estuvo sumamente discreto, y manifestó su satisfacción por las noticias que había escuchado, pero dejó bien claro que era un asunto que solo a nosotros correspondía decidir». La parte española aprovechó para expresar su preocupación por el hecho de que en 1979 se hubiesen comprado productos norteamericanos por valor de 2.487 millones de dólares, mientras que la venta de productos españoles a Estados Unidos había alcanzado tan solo los 1.304 millones. En un esfuerzo evidente por agradar al anfitrión, en esta ocasión el presidente norteamericano brindó por «el dirigente que se ha ganado un puesto destacado en la historia por supervisar con éxito una transición pacífica a la democracia» y que además estaba «dirigiendo a España en su nuevo rumbo internacional». Retomando algunos de los asuntos tratados en enero, también se habló del precio

77. Jimmy Carter, *White House Diary*, op. cit., pp. 442-443. Años más tarde, el dirigente socialista afirmaría que Carter «es una buena persona, pero no era un buen profesional, lo que en política no da buen resultado». Intercambiando opiniones sobre Carter con Suárez por aquellas fechas, éste especuló sobre «lo que yo haría si fuese presidente de ese país», a lo que González le contestó en broma: «Pero ¿no tienes bastante con cargarte España que también te quieres cargar Estados Unidos?». Entrevista con Felipe González, *El País*, 7/11/2010.

del petróleo y la reciente cumbre del G-7 de Venecia, la crisis de los rehenes en Irán, la presencia soviética en Afganistán, la situación en Oriente Medio y la sesión de la CSCE que se celebraría en Madrid a partir de septiembre. A pesar de que la noche terminó en un tablao flamenco, para asombro de sus anfitriones, a las seis de la mañana del día siguiente Carter ya se encontraba haciendo jogging con sus guardaespaldas en el parque del Retiro⁷⁸.

Una coincidencia imprevista: la marcha de Carter y Suárez en enero de 1981

Aunque su impacto en Estados Unidos y España fue sin duda mucho menor que el de la visita de los reyes a Washington en junio de 1976, la estancia del presidente en Madrid marcó un hito importante en la relación hispano-norteamericana. El inquilino de la Casa Blanca demostró ser consciente de la importancia del proceso político vivido en España desde la muerte de Franco y además estaba dispuesto a colaborar con Suárez en ámbitos ajenos al estrictamente bilateral. Más aún, en perspectiva estadounidense la definitiva incorporación de España a Occidente parecía asegurada: aunque la actitud reticente de Francia las estuviera complicando, las negociaciones para la adhesión a la Comunidad Europea estaban encarriladas y las declaraciones de Oreja parecían vaticinar una pronta adhesión a la OTAN, lo cual auguraba a su vez una renegociación del acuerdo bilateral razonablemente rápida y sencilla.

Sin embargo, este escenario aparentemente favorable experimentó una total transformación en cuestión de pocos meses. En las elecciones presidenciales celebradas el 4 de noviembre de 1980, Carter fue ampliamente derrotado por el candidato republicano, el californiano Ronald Reagan, que obtuvo un 50% del voto popular frente al 41% del presidente saliente. El descalabro demócrata fue de tal magnitud que en las elecciones legislativas que se celebraron ese mismo día los republicanos recuperaron el control del Senado, algo que

78. Marcelino Oreja Aguirre, *Memoria y esperanza...*, op. cit., pp. 260-261. Ver la entrada de la agenda de trabajo de Carter correspondiente al 26 de junio de 1980 en: <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/diary/1980/do6268ot.pdf>.

no ocurría desde 1952, aunque sus rivales retuvieron su primacía en la Cámara de Representantes. Como resultado de ello, y por vez primera desde 1916, ninguno de los dos grandes partidos norteamericanos controlaría simultáneamente ambas cámaras, lo cual dificultaría notablemente la futura relación de la administración Reagan con el Congreso.

En España, el segundo semestre de 1980 tampoco fue una época propicia para la reflexión sosegada. Tras su famosa reunión con la comisión permanente de UCD, celebrada en julio en la «Casa de la Pradera», una propiedad rural del Canal de Isabel II situada cerca de Manzanares el Real, Suárez aceptó cambiar su estilo de liderazgo e incorporar al Gobierno a los «barones» de su partido. Como consecuencia de ello, el 8 de septiembre se produjo una amplia remodelación del Ejecutivo, en la que Oreja fue sustituido por el también diplomático José Pedro Pérez-Llorca⁷⁹. En contra de lo que entonces se dijo, este relevo poco o nada tuvo que ver con la orientación de la política exterior española, ni estuvo motivado por las recientes declaraciones del primero sobre el ingreso de España en la OTAN. Además de haber sido portavoz parlamentario de UCD y uno de los siete miembros de la ponencia que elaboró el proyecto de la Constitución de 1978, Pérez-Llorca también había acumulado una amplia experiencia ejecutiva al frente de los Ministerios de la Presidencia y de Administración Territorial. Sin embargo, tras jugar un papel protagonista en el nacimiento del Estado de las Autonomías, sobre todo en la negociación de los estatutos catalán y vasco, Pérez-Llorca había manifestado a Suárez su cansancio y su deseo de cambiar de aires, y éste aprovechó la crisis de gobierno para darle satisfacción, y también para retenerle a su lado en un momento en el que ya no abundaban los colaboradores cuya lealtad personal no le ofreciesen dudas⁸⁰.

Si acaso, Pérez-Llorca era seguramente un atlantista más entusiasta que Oreja y no tardó mucho en manifestar públicamente su plena conformidad con la postura de su predecesor en relación con la ad-

79. En su simpática carta de despedida, Brzezinski prometía vengarse de los «peligrosísimos globos» (*vicious lobs*) que Oreja le había lanzado durante su partido de tenis monoclova. Carta de Zbigniew Brzezinski a Marcelino Oreja, 18/9/1980. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

80. Entrevista del autor con José Pedro Pérez-Llorca, Madrid, 17/12/2010.

hesión a la OTAN. A finales de septiembre de 1980, el flamante ministro aprovechó su primer viaje a Nueva York con motivo de la XXXV Asamblea General de la ONU para entrevistarse con Edmund Muskie (que había sustituido recientemente a Vance como secretario de Estado tras la dimisión de éste, fruto de su desencuentro con Carter sobre la fallida operación de rescate de los rehenes retenidos en Irán), a quien trasladó idéntico mensaje⁸¹. Pérez-Llorca también tuvo ocasión de sondear a varios colegas de países miembros de la Alianza sobre su actitud hacia una posible adhesión de España, que fue generalmente favorable⁸². Por su parte, en noviembre González aprovechó su segundo viaje a Estados Unidos –con ocasión de una intervención ante la Cámara de Comercio Hispano-Norteamericana de Nueva York– para advertir que Washington no debía apoyar ciegamente la postura del Gobierno español, ya que el rechazo popular que provocaría el ingreso en la OTAN podría incidir negativamente sobre el futuro de las bases⁸³.

A pesar de ganar cómodamente la moción de confianza que planteó ante el Congreso de los Diputados en septiembre, el cambio de gobierno no logró su propósito de fortalecer a Suárez. A principios de noviembre, Don Juan Carlos se mostró muy pesimista ante Todman sobre la situación política española, debido fundamentalmente a la aparente incapacidad del presidente para hacer frente a problemas especialmente graves como la escalada terrorista y la crisis económica, pero reconoció que no veía ninguna alternativa a Suárez en el horizonte (según Todman, varios miembros del Gobierno habían trasladado a la embajada la misma preocupación). El rey también

81. Al ministro le había sorprendido mucho que a pesar de la supuesta eficiencia de la administración norteamericana, el Departamento de Estado llamase varias veces por error al domicilio de su padre, de idéntico nombre y apellido, en un vano esfuerzo por comunicarle con Muskie. Entrevista del autor con José Pedro Pérez-Llorca, Madrid, 17/12/2010.

82. José Pedro Pérez-Llorca, «La política exterior en los últimos años de gobierno de la UCD», en VV.AA., *Veinticinco años de reinado de S. M. Don Juan Carlos I*, Madrid, Real Academia de la Historia y Espasa Calpe, 2002, p. 191.

83. En esta ocasión el dirigente socialista afirmó que «naturalmente me gustaría también que no hubiera bases militares norteamericanas en mi país, pero hay que reconocer cuál es la realidad». Ramón Vilaró, «Felipe González reitera la oposición socialista al ingreso de España en la OTAN», *El País*, 26/11/1980.

compartió con el norteamericano los rumores que circulaban sobre un posible golpe militar y aunque no pareció darles excesiva importancia, en opinión de Todman el hecho mismo de que existiesen reflejaba lo mucho que había disminuido el apoyo al presidente. Poco antes, el canciller Schmidt había compartido con David D. Newsom, el diplomático que coordinó la respuesta a la crisis de los rehenes en Irán, su preocupación por el hecho de que, por primera vez, tanto el rey como Suárez parecían no estar seguros de poder dar respuesta a los retos a los que se enfrentaban⁸⁴. Unas semanas después, Don Juan Carlos recibió a la veterana periodista Flora Lewis, que publicó un artículo inusitadamente elogioso en el que se subrayaba su determinación de actuar en todo momento como un monarca constitucional, por lo que no prestaba oídos a quienes deseaban que forzara la dimisión de Suárez⁸⁵.

Por motivos diversos, el triunfo de Reagan fue recibido con cierta aprensión en La Moncloa. Por un lado, en septiembre se había iniciado en Madrid la reunión preparatoria de la CSCE, en un clima de enfrentamiento entre las dos superpotencias que el presidente electo no hizo sino alimentar. La tensión alcanzó nuevas cotas a finales de año, tras la crisis surgida en Polonia como resultado del creciente activismo del sindicato Solidaridad, que a punto estuvo de provocar una invasión soviética. Por otro lado, en septiembre se había producido un golpe militar en Turquía, que fue utilizado por algunos para subrayar que, en contra de lo que sostenían los partidarios de la adhesión de España, la pertenencia a la OTAN no suponía una garantía contra la involución. Aunque la administración Carter se mostró partidaria de un rápido restablecimiento del orden democrático, los asesores de Reagan no ocultaron que su interés prioritario era que los golpistas respetaran el acuerdo bilateral recientemente alcanzado con Ankara tras casi cinco años de desavenencias, permitiendo el acceso norteamericano a una docena de bases turcas. Por último, dada la preocupación del presidente electo por revitalizar a la OTAN, también parecía razonable suponer que la nueva administración presionaría al Gobierno español para que no dilatase más su incorpora-

84. Memorandum for Zbigniew Brzezinski from William E. Odom, «Evening Report», 5/11/1980. National Security Affairs. Brzezinski Material. Box 11. Jimmy Carter Library.

85. Flora Lewis, «Spain's royal luck», *The New York Times*, 26/12/1980.

ción a la Alianza⁸⁶. La elección como futuro secretario de Estado del ex general Haig, que había seguido muy de cerca la evolución española como comandante en jefe de la OTAN entre 1974 y 1979, no hizo sino alimentar estas sospechas. Este cúmulo de consideraciones posiblemente explique también el interés de La Zarzuela por lograr que Don Juan Carlos fuese el primer jefe de Estado en ser recibido por Reagan tras su toma de posesión el 20 de enero, visita que se anunció oficialmente a principios de año.

En opinión de algunos de quienes más asiduamente trataron a Suárez por aquellas fechas, fue precisamente la derrota de Carter y la inminente llegada de Reagan a la Casa Blanca la que le hizo abandonar su tradicional reticencia hacia la adhesión de España a la OTAN. Según Pérez-Llorca, «avanzado el otoño, en conversación con el presidente, se puso de manifiesto la necesidad de una decisión clara en el asunto de la Alianza Atlántica, para poder luego enmarcar en ella las negociaciones para la renovación del convenio bilateral con Estados Unidos». En su opinión, Suárez fue «de los primeros en advertir que la llegada al poder de la nueva administración republicana iba a suponer una actuación mucho más musculosa de la diplomacia estadounidense en el terreno de la Guerra Fría, lo que haría más difícil mantener nuestra indefinición»⁸⁷. El presidente, que tendía a contem-

86. El programa electoral del Partido Republicano, publicado en julio de 1980, había hecho un llamamiento al ingreso de España en la OTAN. Ver: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25844>.

En cambio, el del Partido Demócrata, publicado en agosto, prometía un mayor apoyo a Grecia, Portugal y España, «que se han reincorporado a las filas democráticas», a la vez que apostaba por el fortalecimiento de la Comunidad Europea. Ver: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29607>.

87. José Pedro Pérez-Llorca, «La política exterior...», art. cit., pp. 191-192. Pérez-Llorca explicaría años después que «Adolfo me nombra ministro de Exteriores en septiembre de 1980 y tengo mi primera conversación con él sobre la OTAN en octubre [...] le expongo que no veo ninguna solución al tema del pacto bilateral con los americanos, por su anacronismo y porque la izquierda nos está esperando allí. Entonces, o somos neutrales o entramos en la OTAN [...] Y Adolfo, que era un entusiasta, me dice que sí y me manda una carta. Algunos días más tarde vuelvo a verle con su carta y me dice: 'Adelante, prepáralo todo en secreto, luego habrá que ir al Parlamento a cantar la gallina'. Entonces yo pongo en marcha gestiones con los países reticentes, los daneses, los noruegos, los holandeses, con gobiernos socialistas, de octubre a diciembre. Quiero saber si en la OTAN nos quieren y veo que sí, pero tampoco con gran entusiasmo».

plar el mundo exterior a través del prisma de la política nacional, pensó también que un giro atlantista podría contribuir a tranquilizar a los sectores más conservadores del partido, facilitando de paso el ingreso de UCD en la Internacional Demócrata Cristiana. Por aquellas fechas, Pérez-Llorca también recibió una carta del ministro de Defensa, Agustín Rodríguez Sahagún, cuñado y miembro del círculo íntimo de Suárez, en la que se manifestaba dispuesto a impulsar el ingreso en la Alianza desde su Departamento⁸⁸.

Pérez-Llorca no tardó en constatar que la adhesión de España a la OTAN tendría el apoyo de los aliados de más peso, «sin reservas en el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña, con entusiasmo en el de Alemania, pasivo en el de Francia y expectante y receloso en el de Italia». Además, «la posición de la Unión Soviética no parecía que fuera a pasar de un fuerte verbalismo retórico». Ello le animó a proclamar ante el Senado en diciembre que el Gobierno tenía intención de iniciar el proceso para la adhesión a la OTAN una vez firmado el acuerdo bilateral con Estados Unidos que sustituyese al tratado de 1976, si bien se mantuvo fiel al guión diseñado por Oreja, al condicionar el proceso a la existencia de progresos «sustanciales» en las negociaciones para el ingreso en la Comunidad Europea y para la recuperación de Gibraltar⁸⁹.

Este cambio de postura de Suárez hacia la OTAN, que refleja en parte la influencia de Pérez-Llorca, ha sido corroborado por otro protagonista destacado de la política exterior de la época, el diplomático y político centrista Rupérez. El 23 de enero de 1981, éste se encontraba en La Moncloa acompañando al presidente del Partido Popular Europeo (PPE), el belga Leo Tindemans, que había acudido a Madrid para convencer a Suárez de que integrase a UCD en la Internacional Demócrata Cristiana, a lo que éste accedió con facilidad. Al finalizar la reunión, Suárez retuvo brevemente a Rupérez, para informarle que había tomado finalmente la decisión de integrar a España en la OTAN, propósito que tan solo conocían Don Juan Carlos, Gutiérrez Mellado, Rodríguez Sahagún y Pérez-Llorca. El presidente

Silvia Alonso-Castrillo, *La apuesta del centro. Historia de UCD*, Madrid, Alianza, 1996, pp. 462-463.

88. Entrevista del autor con José Pedro Pérez-Llorca, Madrid, 17/12/2010.

89. Pablo Sebastián, «Pérez-Llorca: España, a la OTAN después del acuerdo con EE.UU. y antes de 1983», *El País*, 3/12/1980.

pretendía llevar el asunto al Parlamento tras el segundo Congreso de UCD, que debía celebrarse en Palma de Mallorca los días 29 a 31 de enero, a fin de poder concluir el proceso de adhesión antes del verano. Durante la entrevista, Suárez se mostró muy seguro de sí mismo, e ilusionado con la tarea que tenía por delante. Sin embargo, la enorme satisfacción de Rupérez ante tan importante anuncio –que compartió esa misma noche con varios políticos de su confianza, entre ellos Rafael Arias Salgado– resultó extraordinariamente efímera, ya que al día siguiente tuvo conocimiento de la intención de Suárez de dimitir como presidente del Gobierno. Según Rupérez, este cambio inesperado de planes pudo tener su origen en la llamada urgente que recibió de La Zarzuela en presencia suya y que había puesto fin abruptamente a su última conversación con el presidente⁹⁰.

Aunque algún autor quizás se haya excedido a la hora de establecer paralelismos entre Carter y Suárez, por ser ambos hombres de tendencia progresista, hechos a sí mismos y ajenos al *establishment* de sus respectivos países, no deja de ser una coincidencia curiosa que los dos se vieran obligados a abandonar el poder en enero de 1981, sin duda mucho antes de lo que ninguno de ellos hubiese deseado⁹¹.

90. Javier Rupérez, *España en la OTAN...*, op. cit., pp. 13-19. En España solamente existían entonces dos videoteléfonos, por lo que Suárez supo de inmediato quién le llamaba cuando sonó el suyo. Don Juan Carlos, que se encontraba cazando en la Sierra de Cazorla, había regresado urgentemente a Madrid –en helicóptero, a pesar de que las pésimas condiciones meteorológicas lo desaconsejaban– al ser informado de la celebración de reuniones sospechosas entre altos mandos militares. Entrevista del autor con Javier Rupérez, Madrid, 27/10/2010.

91. Antonio Navalón y Francisco Guerrero, *Objetivo, Adolfo Suárez. 1980, el año de la agonía*, Madrid, Espasa Calpe, 1987, pp. 10-11. Curiosamente, desde una perspectiva mucho menos favorable, con ocasión de la visita del presidente español a Washington en enero de 1980, el entonces máximo dirigente de la derecha española había anotado en su diario: «Suárez, a Estados Unidos, donde verá a Carter; la verdad es que se parecen bastante». Manuel Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido*, op. cit., p. 188.

Capítulo 10

LA ADMINISTRACIÓN REAGAN Y ESPAÑA: DEL 23-F AL CONVENIO DE 1988

El triunfo de Reagan en las elecciones presidenciales de noviembre de 1980 marcó el inicio de un nuevo ciclo político en Estados Unidos que, unido al éxito de Margaret Thatcher en las elecciones británicas celebradas en mayo de 1979, marcaría decisivamente la evolución del bloque occidental durante la etapa final de la Guerra Fría. Aunque la crisis por la que entonces atravesaba la economía norteamericana explica más que ningún otro factor la derrota de Carter, durante la campaña electoral Reagan también logró convencer a muchos votantes de que su rival no había sabido defender los intereses nacionales ante unos adversarios cada vez más audaces, se tratase de la Unión Soviética en Afganistán o de los fundamentalistas islámicos en Irán. En cambio, el electorado otorgó mucha menos importancia a ciertos logros de la administración Carter en el exterior, tales como los acuerdos de Camp David, la normalización de relaciones con China, el tratado sobre el Canal de Panamá, que repercutió favorablemente en toda América Latina, una cierta apertura al continente africano, o la reconciliación de Grecia y Turquía con la OTAN. En lo que a Europa occidental se refiere, si bien es cierto que Carter había prestado menos atención a las relaciones transatlánticas que Nixon o Ford, a finales de 1980 existían motivos para temer que éstas empeorarían con Reagan. Ése, al menos, era el análisis interesado de Brzezinski, quien escribió poco antes de cesar que si se producía un triunfo republicano, en Europa «el centro y la izquierda democrática se pondrán muy nerviosos» y «la izquierda se mostrará aún más vociferantemente antiamericana»¹. Sea como fuere, es indudable que

1. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 1983, p. 569.

la nueva administración norteamericana contempló inicialmente con cierta aprensión un posible triunfo electoral de los socialistas españoles, actitud que González tuvo muy presente al iniciar su mandato a finales de 1982.

Al igual que Carter, Reagan era un hombre ajeno al *establishment* de Washington, cuya experiencia política se resumía en sus años como gobernador del estado de California (1967-1975)². Como ya vimos, en 1976 se enfrentó a Ford en las primarias del Partido Republicano y tras su derrota dedicó cuatro largos años a asegurarse de que sería el candidato mejor situado para enfrentarse a Carter en noviembre de 1980. Con la ayuda inestimable de su asesor Richard V. Allen, un experto en política exterior que había pertenecido al Consejo de Seguridad Nacional de Kissinger durante la administración Nixon, Reagan aprovechó estos años para viajar por el mundo y familiarizarse con la política internacional, sobre la que desarrolló algunos conceptos tan sencillos como contundentes. Allen ha recordado al respecto que, en una de sus primeras conversaciones a solas sobre estos asuntos, celebrada en su rancho californiano en enero de 1977, Reagan le preguntó con cierta timidez si quería conocer lo que denominó «mi teoría sobre la Guerra Fría». Cuando su interlocutor respondió afirmativamente, tras advertirle que algunos la consideraban demasiado simplista, Reagan le espetó: «Nosotros la ganamos, ellos la pierden». Asombrado, de regreso a casa Allen reflexionó que, en sus largos años de convivencia con Nixon y Kissinger, jamás había escuchado nada parecido: éstos habían hablado siempre de «administrar» la Guerra Fría, pero nunca de ganarla. Tras el triunfo de Reagan, Allen pasaría a convertirse brevemente en su primer consejero de Seguridad Nacional³.

2. Siendo todavía gobernador de California, en julio de 1972 Reagan efectuó un viaje a Europa a sugerencia de Nixon, que incluyó una breve estancia en Madrid, donde conoció a Franco y a los entonces príncipes de España. Según el diplomático español que le acompañó, «Reagan me llamó la atención por tener algo muy especial en su personalidad. Su sencillez y campechanía irradiaban enorme simpatía, y, sobre todo, un gran sentido común que sabía hacer llegar a los demás. En otras palabras, era un magnífico comunicador». Luis Guillermo Perinat, *Recuerdos de una vida itinerante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996, p. 151.

3. «Interview with Richard V. Allen», Ronald Reagan Oral History Project, Miller Center of Public Affairs, University of Virginia, pp. 25-26, disponible en: <http://millercenter.org/scripps/archive/oralhistories/detail/3205>. Para un excelente

Como ya había ocurrido con Carter, Reagan escogió como vicepresidente a un político cuyo conocimiento de la realidad internacional pudiese suplir su propia falta de experiencia en este ámbito. George H. Bush había sido embajador ante la ONU con Nixon (1971-1973), representante especial de la administración Ford en la República Popular China (1974) y director de la CIA (1976) y tras el triunfo de Carter ocupó la dirección del *Council on Foreign Relations* (1977-1979). En cambio, la decisión de nombrar a Haig secretario de Estado se debió a motivos más complejos. Cuando Reagan le ofreció el puesto el 11 de diciembre de 1980, no habían pasado nunca más de tres horas juntos, pero al parecer Nixon había mostrado mucho interés en que su antiguo jefe de gabinete ocupase un puesto relevante en la nueva administración republicana y el ex gobernador de California no supo negarse⁴. Por su parte, Haig, que nunca tuvo mucho aprecio ni respeto intelectual por Reagan, parece haber aceptado el cargo para engordar su currículum con vistas a su propia candidatura a la presidencia, que finalmente presentaría en 1988. Además, el presidente electo le había asegurado que deseaba evitar a toda costa los conflictos que se habían producido bajo Nixon entre el secretario de Estado, Rogers, y el consejero de Seguridad Nacional, Kissinger, por lo que había decidido que el general llevase la voz cantante en todo lo referido a la política exterior.⁵ A pesar de esta promesa y de compartir una visión profundamente conservadora y anticomunista del mundo, Haig nunca tuvo la plena confianza de Reagan y el círculo íntimo de éste se esforzó por limitar su margen de actuación desde el primer día. Tampoco fue capaz de forjar una buena relación de trabajo con Caspar W. Weinberger, el republicano a quien el presidente encomendó el puesto de secretario de Defensa, que ya había trabajado a sus órdenes en California. No obstante las garantías recibidas antes de tomar posesión, el flamante secretario de Estado redactó su primera carta de dimisión en marzo de 1981 y su

análisis reciente de la política exterior de Reagan, ver Colin Dueck, *Hard Line. The Republican Party and U.S. foreign policy since World War II*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2010, pp. 187-232.

4. Lou Cannon, *President Reagan. The role of a lifetime*, Nueva York, Public Affairs, 1991, pp. 54-60.

5. Alexander M. Haig, Jr., *Caveat. Realism, Reagan and foreign policy*, Nueva York, Macmillan, 1984, pp. 1-19.

posición se deterioró rápidamente hasta provocar su marcha definitiva en junio de 1982. En vivo contraste con todo ello, su sucesor, el economista y profesor universitario George P. Shultz, que había sido secretario del Tesoro con Nixon (1972-1974), logró formar un buen tándem con Reagan, que se prolongó hasta el final del segundo mandato de éste, en enero de 1989⁶.

La administración norteamericana y el legado del 23-F

Lamentablemente, la documentación diplomática estadounidense generada durante esta etapa aún no ha sido desclasificada, por lo que son muy escasos los datos disponibles sobre la actitud de la embajada norteamericana durante los meses anteriores al fallido golpe de Estado de febrero de 1981. Como vimos en el capítulo anterior, ya en noviembre de 1980, Todman había tenido ocasión de conocer por boca de Don Juan Carlos la gravedad del deterioro de la situación política española y la existencia de rumores sobre un posible golpe militar. Dado que Reagan tomó posesión el 20 de enero de 1981, es probable que la Casa Blanca no prestara mucha atención a la dimisión de Suárez, que se hizo pública nueve días después. La embajada parece haberla recibido con cierto alivio, ya que su continuidad en el puesto amenazaba con hacer peligrar la estabilidad del país. Sin embargo, también suscitó cierta preocupación, entre otros motivos porque no podía dejar de retrasar la apertura de negociaciones para la renovación del acuerdo bilateral, que expiraba en septiembre. Por otro lado, aunque es posible que Todman conociese la intención de Suárez de impulsar el ingreso de España en la OTAN, ni siquiera sus colaboradores más cercanos estaban plenamente convencidos de que

6. *Ibid.*, pp. 141-149. Edwin Meese III, *With Reagan. The inside story*, Washington DC, Regnery Publishing, Inc., 1992, pp. 64-65. Caspar W. Weinberger, *Fighting for Peace. Seven critical years in the Pentagon*, Nueva York, Warner Books, 1990, p. 29. Dado lo crítico que se había mostrado con la política de *détente* en los años setenta, resulta llamativo que Reagan considerase seriamente la posibilidad de nombrar a Kissinger secretario de Estado en sustitución de Haig. Paul Kengor y Patricia Clark Doerner, *The Judge. William P. Clark. Ronald Reagan's top hand*, San Francisco, Ignatius Press, 2007, pp. 186-187.

lo haría⁷. Incluso si no fuese así, la tesis de que la embajada apoyó activamente la sustitución del presidente debido a su actitud titubeante hacia la Alianza carece de todo fundamento. A corto plazo, su dimisión también provocó la cancelación de la amplia gira que los reyes tenían previsto realizar por Estados Unidos a mediados de febrero, la primera desde su visita oficial de 1976, que tuvo que posponerse hasta octubre de 1981. Sin embargo, es probable que la embajada se alegrase de que le sucediera Calvo Sotelo, a quien se consideraba un atlantista y un buen amigo de Estados Unidos, aunque éste no daría a conocer su intención de iniciar el proceso de adhesión a la OTAN hasta que pronunció su discurso de investidura, el 18 de febrero.

Son numerosos los autores que han sostenido que la embajada norteamericana de Madrid tuvo cierto conocimiento previo de la intentona golpista del 23 de febrero de 1981. En conversación con la periodista Lewis varios meses después, el propio monarca reconocería con irritación que los servicios de inteligencia norteamericanos le advirtieron vagamente de un posible golpe algún tiempo antes de que ocurriese, información que el Gobierno no se tomó muy en serio cuando le pidió que la verificara⁸. Algunas fuentes afirman –sin aportar evidencia alguna– que las Fuerzas Armadas norteamericanas desplegadas en territorio español estuvieron en estado de alerta desde la mañana del día de autos, que los colegios de las bases permanecieron cerrados y que el sistema de control aéreo estadounidense impidió que el Control de Emisiones Radioeléctricas (CONEMRAD) español operase con normalidad⁹. Hay también quien atribuye a Todman cierta responsabilidad por la intentona, por haber asegurado a sus protagonistas que Washington no vería con malos ojos un golpe militar exitoso. Una conocida periodista escribiría poco después de los hechos que el embajador le había confesado que «tanto si triunfaba como si fracasaba el golpe, yo hubiese cumplido las órdenes de mi presidente [...] siempre que no estuviesen en contradicción con mi conciencia y mi sentido de la dignidad [...] no olvide usted que los

7. El entonces ministro de Asuntos Exteriores no recuerda haber comentado este asunto con Todman antes de la dimisión de Suárez. Entrevista del autor con José Pedro Pérez-Llorca, Madrid, 17/12/2010.

8. Flora Lewis, «Spain: a nervous ally?», *The New York Times*, 24/8/1981.

9. Jesús Palacios, *23-F: el golpe del CESID*, Barcelona, Planeta, 2001, pp. 346-347.

Estados Unidos han sido amigos, y buenos amigos, de España en tiempos de Franco y en tiempos del rey Don Juan Carlos»¹⁰. Varios autores sitúan a Todman en Logroño el 13 de febrero, tan solo diez días antes del golpe, en compañía del general Alfonso Armada, que había sido nombrado segundo Jefe del Estado Mayor del Ejército poco antes, y otro afirma que se presentó en La Zarzuela al poco tiempo de irrumpir Tejero en el Congreso¹¹. Otras fuentes dan por hecho que, durante las semanas anteriores a la asonada, el embajador estuvo en contacto con el comandante José Luis Cortina, un oficial adscrito al Centro Superior de Información de la Defensa (CESID) sobre cuya participación en el golpe existen todavía grandes incógnitas. En el transcurso del juicio posterior, el propio teniente coronel Antonio Tejero explicaría que, en un encuentro con Cortina celebrado el 19 de febrero, éste le aseguró que el golpe contaba con la conformidad del mismísimo Haig, aunque reconocería que seguramente exageraba para impresionarle¹². Inevitablemente, también se ha especulado mucho sobre el apoyo tácito de la CIA, y más concretamente, sobre la actuación del jefe de su sede madrileña, Ronald E. Estes, cuya identidad había sido revelada por un medio de comunicación español unos meses antes¹³. Según Estes, además de ocuparse de la actividad de soviéticos, cubanos y diversos grupos terroristas árabes, en España la CIA se centraba entonces en la lucha contra ETA y el seguimiento del involucionismo militar, ya que un golpe exitoso habría puesto en peligro el ingreso en la OTAN. Aunque la Agencia enviaba a La Zarzuela varios informes a la semana, Estes reconoce que no fueron capaces de advertir al rey con precisión de lo que se estaba tramando. Todman, por su parte, niega haberse reunido con Armada ni con Cortina (a quien dice no haber conocido) en los meses anteriores al golpe, y desmiente que las bases estuviesen en estado de alerta antes de que Tejero ocupara el Congreso. Aunque no estuvo en La

10. Pilar Urbano, *Con la venia... yo indagué el 23F*, Barcelona, Argos Vergara, 1982, p. 25.

11. Pilar Cernuda, Fernando Jáuregui y Miguel Ángel Menéndez, *23-F. La conjura de los necios*, Madrid, Foca, 2001, p. 190.

12. Ricardo Pardo Zancada, *23-F. La pieza que falta. Testimonio de un protagonista*, Barcelona, Plaza & Janés, 1998, pp. 199-200.

13. Alfredo Grimaldos, *La CIA en España. Espionaje, intrigas y políticas al servicio de Washington*, Barcelona, Debate, 2006, p. 12.

Zarzuela esa tarde-noche, sí habló por teléfono con el rey y con el secretario general de su casa, Sabino Fernández-Campo, para ofrecerles el apoyo de Estados Unidos¹⁴.

Dadas las dudas que todavía existen sobre la génesis y el desarrollo del golpe, estas alegaciones –sobre las que nunca se han publicado pruebas documentales– deben tratarse con suma cautela. Muchas parten de la premisa de que Todman era un peligroso ultraderechista, percepción que casa mal con algunas de sus actuaciones al servicio de la administración Carter narradas en el capítulo anterior y con su carrera diplomática posterior¹⁵. Como ha reconocido su jefe de prensa en la embajada madrileña, Ray H. Burson, que ya había trabajado a sus órdenes en Costa Rica y que volvería a hacerlo en Dinamarca, Todman era sin duda un *cold warrior* (o «guerrero de la Guerra Fría»), a quien «no se le podía preparar un discurso que incluyera la palabra ‘paz’ sin añadir a continuación ‘con libertad’», pero esto no justifica en absoluto las veleidades golpistas que se le han atribuido¹⁶. Tampoco parece razonable hacer una lectura en clave involucionista del hecho de que Silva Muñoz y Fernández de la Mora se encontrasen entre los tres mil invitados al primer desayuno nacional de oración (*national prayer breakfast*) al que asistió Reagan, el 5 de febrero de 1981¹⁷. Por otro lado, algunos de los políticos que más asiduamente trataron a Todman durante aquellos años, como Oreja, Lladó y Rupérez, siempre le consideraron un excelente amigo de España, y niegan con vehemen-

14. David López, «La CIA desvela su papel en el 23-F», *Vanity Fair*, 30, Febrero 2011, pp. 174-175. Entrevista a Terence Todman con Michael Krenn para el Foreign Policy Oral History Collection, 1995, en: http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mf dip:1:/temp/~ammem_OYNI:

15. Tras abandonar Madrid, Todman fue embajador en Dinamarca (1983-1989) y en Argentina (1989-1993). En 1986 se le quiso nombrar embajador en Pretoria, puesto que rechazó dada la postura poco exigente de la administración Reagan en relación con el *apartheid*. Tras su jubilación –siendo el único diplomático estadounidense de color con rango de embajador– se vinculó al *National Endowment for Democracy*, una fundación bipartidista creada en 1983 para promover la democracia en el mundo.

16. «Interview with Ray H. Burson», New Brunswick History Department, Rutgers Oral History Department, disponible en: http://orallhistory.rutgers.edu/Interviews/burson_ray.html.

17. Joaquín Prieto y José Luis Barbería, *El enigma del «Elefante». La conspiración del 23-F*, Madrid, El País/Aguilar, 1991, p. 126.

cia que pudiese haber conspirado contra sus autoridades. Por su parte, Pérez-Llorca afirma no haber tenido conocimiento de ninguna actuación del embajador que pudiese considerarse desleal y objeta que, de haber sido así, el Gobierno habría pedido su sustitución¹⁸. Todman también desarrolló una estrecha relación con Gutiérrez Mellado, cuyo gallardo comportamiento durante el asalto al Congreso de los Diputados fue reconocido por la administración Reagan mediante la concesión de una importante condecoración –el *Legion of Merit*– pocos meses después.

Salvo que se acepte la tesis –que hemos procurado rebatir en otro lugar¹⁹– según la cual el rey alentó un «golpe de timón» o «golpe blando» supuestamente diseñado por Armada, resulta muy poco creíble que Todman apoyase directa o indirectamente una intervención militar, sobre todo una que pudiese poner en peligro a la monarquía. Como hemos visto a lo largo de estas páginas, Washington siempre vio en Don Juan Carlos su principal valedor en España, y por lo tanto cualquier acto que pudiese debilitarle hubiese militado en contra de los intereses estratégicos de Estados Unidos. Dado el interés de la administración Carter –ampliamente documentado, como ya vimos– por contribuir a la consolidación de la joven democracia española, resulta inverosímil que apoyase su derrocamiento, o que no hiciese nada por evitarlo de haber tenido conocimiento previo de lo que se estaba fraguando. Por otro lado, no existe evidencia alguna de que en Washington se pensara que un Gobierno militar (o bajo tutela militar) se mostraría más acomodaticio a la hora de renegociar el acceso a las bases en territorio español que uno democráticamente elegido y además un golpe exitoso habría dado al traste con el anhelado ingreso de España en la OTAN.

Tampoco resulta creíble que la administración entrante estuviese involucrada en la asonada. Es importante recordar al respecto que la

18. Entrevista del autor con Marcelino Oreja, Madrid, 22/12/2010. Entrevista del autor con José Lladó, Madrid, 15/12/2010. Entrevista del autor con Javier Rupérez, Madrid, 27/10/2010. Entrevista del autor con José Pedro Pérez-Llorca, Madrid, 17/12/2010.

19. Charles Powell, «El Rey y la Monarquía en la transición a la democracia en España», en Gonzalo Capellán de Miguel y Julio Pérez Serrano, *Sociedad de masas, medios de comunicación y opinión pública*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2008.

preparación del golpe coincidió con la transición de la administración Carter a la de Reagan, que fue una de las más difíciles de la historia política norteamericana, sobre todo en lo referido a la secretaría de Estado y al Consejo de Seguridad Nacional. Todo hace pensar que, dada la importancia de los asuntos de toda índole que reclamaron la atención de Reagan y sus colaboradores nada más tomar posesión, la situación política española distaba mucho de ser un asunto prioritario. El embajador Lladó, que se movía con gran soltura por Washington y que se consideraba un amigo personal tanto de Suárez como de Calvo Sotelo, afirma no haber detectado nada anómalo en sus primeros contactos con la nueva administración en vísperas del golpe²⁰.

Con independencia de la credibilidad que puedan merecer las alegaciones antes descritas, el hecho que más contribuyó a otorgarles cierta verosimilitud fue la muy desafortunada reacción a la noticia del intento de golpe de Estado de Haig, quien afirmó ante la prensa, mientras acompañaba a su coche al ministro de Asuntos Exteriores francés, Jean François Poncet, que se trataba de «un asunto interno» de España y que era «demasiado pronto para pronunciarse»²¹. Como demostraría pocas semanas después, con ocasión del intento de asesinato de Reagan, tras el cual declaró ante los periodistas reunidos en la Casa Blanca que «a partir de ahora, yo tengo el control aquí» (*as of now, I am in control here*), el tacto de Haig ante los micrófonos en momentos de crisis dejaba mucho que desear²².

Sea como fuere, la administración entrante anduvo un poco lenta de reflejos. Ciertamente, Reagan telefoneó a Don Juan Carlos al día siguiente por la mañana para felicitarle por su actuación, conversación a la que, sorprendentemente, no hace referencia en su diario (no obstante, debe recordarse que apenas se conocían, ya que no habían vuelto a verse desde la visita de Reagan a España en 1972)²³. Sin em-

20. Lladó no recuerda haber recibido ninguna llamada importante en las horas posteriores al golpe, ni procedente de Madrid ni de ninguna autoridad norteamericana. Entrevista del autor con José Lladó, Madrid, 15/12/2010.

21. Curiosamente, tras la dimisión de Suárez a finales de enero, un corresponsal español había escrito que «Washington insiste, sin embargo, en que la crisis política española es ‘un asunto interno’». Ramón Vilaró, «Estados Unidos sigue de cerca y al más alto nivel la crisis española», *El País*, 5/2/1981.

22. Alexander M. Haig, Jr., *Caveat...*, op. cit., pp. 159-160.

23. Varios periódicos españoles aseguraron que habían hablado durante un cuarto de hora, pero la conversación apenas duró unos minutos. Ver la entrada

bargo, el Departamento de Estado no hizo público un comunicado oficial hasta el 25 de febrero, en el que se congratulaba por «la feliz resolución de la crisis y por la fortaleza mostrada por las instituciones y por los dirigentes de la nueva democracia española» y en el que también se rendía tributo al decisivo papel desempeñado por Don Juan Carlos. Unos días después, el consejero de Seguridad Nacional, Allen, aprovechó la presencia de Suárez en Washington en visita privada para reiterarle estos sentimientos. Al parecer, el ex presidente canceló la entrevista que Todman le había concertado con Haig debido a la actuación poco afortunada de éste. Cuando un periodista español quiso saber si Estados Unidos le había presionado para que abandonase el Gobierno debido a sus reticencias sobre la OTAN, Suárez replicó airado que «a mí no me presiona nadie y menos los americanos», respuesta que no contribuyó precisamente a tranquilizar los ánimos²⁴.

El malhadado –y sin duda espontáneo– comentario de Haig causó una pésima impresión en España, echando por tierra los esfuerzos nada desdeñables de la administración Carter por mejorar la imagen de Estados Unidos. En un claro intento por contrarrestar esta reacción, el 6 de marzo el Congreso estadounidense aprobó por aclamación una emotiva resolución felicitando al Gobierno y al pueblo español por su compromiso con la democracia. Consciente de que la

correspondiente al 24 de febrero de 1981 en la agenda del presidente en: <http://www.reaganlibrary.com/whd/pdf/022481.pdf>. Hubo quien se extrañó por el hecho de que no se despertara a Reagan para informarle de lo ocurrido, sin tener en cuenta que, debido a la diferencia horaria, en Washington era todavía temprano cuando se emitió el mensaje televisado del monarca de madrugada, tras el cual la mayoría de los españoles se fueron a dormir. Esa noche, los Reagan cenaron tranquilamente con un decorador de interiores de Beverly Hills. Ver la entrada correspondiente al 23 de febrero de 1981 en:

<http://www.reaganlibrary.com/whd/pdf/022381.pdf>. Algún tiempo después, la Casa Blanca fue criticada por no haber despertado al presidente cuando un caza estadounidense derribó a dos aviones libios; Reagan, haciendo gala de su peculiar sentido del humor, contestó que había dado órdenes para que en el futuro se le despertara siempre que ocurriese algo importante, aunque estuviese presidiendo una reunión de su gabinete. James A. Baker III, *Work hard, study hard... and keep out of politics!*, Evanston, Northwestern University Press, 2006, p. 159.

24. Ramón Vilaró, «Suárez evita en Washington un encuentro con Haig», *El País*, 4/3/1981. Ramón Vilaró, «Adolfo Suárez: 'A mí no me presiona nadie, y menos los americanos'», *El País*, 3/3/1981.

declaración del Departamento de Estado no había surtido el efecto deseado, la administración también hizo pública la carta que Reagan había enviado a Don Juan Carlos el 27 de febrero, en la que se afirmaba que «Norteamérica aplaude la vigorosa y valiente determinación que usted mostró al enfrentarse al serio desafío a las instituciones democráticas de España durante los días pasados» y según la cual el mundo entero admiraba tanto «la experiencia española de progreso democrático y pacífico» como «el espíritu con que usted se ha enfrentado a la conducta ultrajante de quienes intentaron imponer cambios por la fuerza». En evidente rectificación de las palabras de Haig, el texto afirmaba incluso que «usted y su pueblo no están solos al reafirmar los principios democráticos que informan el ejemplo que ha dado España» y reiteraba que «tiene usted el apoyo de Norteamérica en sus esfuerzos»²⁵.

Sin embargo, estas declaraciones no convencieron a los sectores españoles más proclives a dudar del apoyo norteamericano al régimen democrático. A mediados de marzo, en una charla pronunciada en St. Antony's College (Oxford), el secretario general del PSOE calificó la «inhibición» de la administración Reagan de «inexplicable en términos democráticos» y de incomprensible si se comparaba con su interés por intervenir en situaciones como la de El Salvador²⁶. Por su parte, *Cambio 16* publicó un largo artículo denunciando la pasividad de las autoridades norteamericanas ante el golpe, acompañado de un contundente editorial titulado «OTAN sí; USA solo no», en el que se concluía que «para liberarnos de la sospechosa tutela directa del imperio de Occidente, sin sacrificar por ello nuestra militante defensa de los ideales de humanismo y libertad, la solución es el inmediato ingreso en la OTAN». Todman reaccionó con una durísima carta a Juan Tomás de Salas, editor de la revista, desmintiendo las «mentiras deliberadas y malintencionadas» que supuestamente contenía el texto, sobre todo la afirmación de que la embajada hubiese tenido «co-

25. «Reagan y el Congreso de EE.UU. elogian al Rey y a la democracia española», *El País*, 7/3/1981.

26. Gracias a la invitación de mi futuro director de tesis, Raymond Carr, pude asistir a la intervención de González en St. Antony's, de la que recuerdo sobre todo su desolación por el hecho de que la gente no se hubiese echado a la calle para detener el golpe, pasividad que en todo caso encontraba comprensible, dadas las circunstancias.

nocimiento anticipado» del golpe. El embajador también negó haber sido llamado a consultas a Washington para analizar la situación creada, afirmación que *Cambio 16* accedió a rectificar²⁷.

En vista del amplio rechazo generado por su aparente indiferencia, el propio Haig visitó Madrid el 9 de abril con el propósito principal de rectificar sus declaraciones, que atribuyó a «las prisas y los malentendidos» y para reiterar el apoyo de la administración Reagan a la democracia española. Además, para demostrar que su Gobierno aceptaría sin problemas a un eventual Gobierno socialista, el secretario de Estado accedió a entrevistarse con González durante más de una hora, además de hacerlo con Don Juan Carlos, Calvo Sotelo y Pérez-Llorca. En privado, Haig se esforzó por quitarle hierro al asunto, hasta el punto de echar mano de un viejo chiste, según el cual el cerebro de un general valdría más en una subasta que el de un físico nuclear o un director de orquesta, ya que, al no haberse utilizado nunca, estaría como nuevo. A pesar de ello, dada la irritación que le había producido su reacción inicial al golpe, Pérez-Llorca prefirió no compartir con él la rueda de prensa que celebró al finalizar su visita. Por una vez, el Legislativo estadounidense complementó a la perfección los esfuerzos del Ejecutivo y al día siguiente Don Juan Carlos recibió a una delegación de senadores de ambos partidos, presidida por el líder de la mayoría republicana en la Cámara Alta, Howard Baker, que afirmó con contundencia que «estamos aquí para trasladarles el mensaje de nuestro presidente, Reagan, de admiración por el desarrollo de la democracia en España»²⁸.

27. James M. Markham, «Comment by Haig draws fire in Spain», *The Washington Post*, 12/3/1981. «Reagan se lavó las manos. El presidente USA hizo de Pilatos en el drama Tejero», *Cambio 16*, 485, 16/3/1981. Tom Burns, «Spanish magazine assails US for ambivalence during coup attempt», *The Washington Post*, 15/3/1981. «OTAN sí, USA solo no» y «Carta de un embajador airado», *Cambio 16*, 486, 4/4/1981. Según el corresponsal del *New York Times* en Madrid, *Cambio 16* había sucumbido a la tentación típicamente tercermundista de atribuir a Washington todas las calamidades nacionales sin molestarse en ofrecer prueba alguna al respecto. James M. Markham, «Spain's democrats seeking a bridge over the Pyrenees», *The New York Times*, 22/4/1981.

28. En respuesta a una pregunta del corresponsal Markham, Haig respondió irritado que solo podía dudar de su apoyo a la democracia española «alguien que no sea muy inteligente o que sea terriblemente malpensado». Don Oberdofer, «Haig visits Spain to explain comment on coup attempt», *The Washington Post*, 10/4/1981.

La difícil renegociación del tratado de 1976

La visita de Haig –que Calvo Sotelo calificaría años después de «inoportuna»– sirvió al menos para dar inicio a las negociaciones bilaterales sobre el texto que debía sustituir al Tratado de Amistad y Cooperación de 1976, que como ya vimos expiraba en septiembre de 1981²⁹. De partida, la administración Reagan se habría conformado con la mera renovación del tratado vigente, adaptándolo en lo que fuese necesario para anticiparse al eventual ingreso de España en la OTAN. Sin embargo, la parte española no tardó en manifestar su rechazo a esta postura, por entender que resultaba imprescindible un nuevo texto que reflejase los profundos cambios ocurridos en España desde la muerte de Franco. Debido en parte a la controversia suscitada por la reacción norteamericana al golpe, Madrid pretendía también que el nuevo texto manifestara el apoyo explícito de Estados Unidos a la democracia española³⁰. Ante todo, el Gobierno Calvo Sotelo entendía que el futuro acuerdo bilateral estaba estrechamente vinculado al ingreso en la OTAN. Como explicaría Pérez-Llorca años después, «la existencia de este pacto y de las bases suponía, desde el punto de vista del Gobierno, el acumular, sin ninguna de las ventajas de la presencia política en la Alianza, todas las posibles desventajas y riesgos de un compromiso militar [...] las opciones reales eran, pues, hacer de España parte del Tratado del Atlántico Norte e insertar la relación bilateral en este contexto [...] o pasar a una clara situación de neutralidad, rompiendo toda vinculación defensiva con Estados Unidos»³¹.

Aunque los diplomáticos norteamericanos hubiesen preferido iniciar las negociaciones durante el otoño de 1980, sus homólogos españoles optaron por esperar hasta después de las elecciones presiden-

29. Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, *Sobre la transición exterior*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005, p. 75.

30. Donald J. Planty, «The 1982 Agreement on Friendship, Defense, and Cooperation: overview of the negotiations», en John W. McDonald Jr. y Diane B. Bendahmane (eds.), *U.S. Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*, Boulder, CO, Westview Press, 1990, p. 40.

31. José Pedro Pérez-Llorca, «De cómo y por qué entramos en la Alianza Atlántica», *Ideas para la Democracia*, 1, 1984, p. 313.

ciales de noviembre y a la toma de posesión de la nueva administración en enero. A pesar de ello, la Junta de Jefes de Estado Mayor norteamericana comenzó a preparar las negociaciones con alguna antelación. Así, en diciembre de 1979 enviaron a España a un grupo de expertos para conocer de primera mano las bases de Rota, Torrejón, Zaragoza y Morón y en mayo de 1980 visitó Madrid el embajador Jack B. Kubisch, que había sido elegido para dirigir las negociaciones, al frente de una delegación de expertos militares y civiles. Kubisch había sido embajador norteamericano en Atenas en 1974-1977, había participado muy activamente en las negociaciones sobre las bases griegas en 1975-1976 y además hablaba español (resulta bastante revelador que su sucesor en Atenas fuese McCloskey, que como ya vimos había dirigido las negociaciones con España que dieron lugar al tratado de 1976). Sin embargo, al retrasarse las negociaciones hasta la primavera de 1981, Kubisch las abandonó, por lo que el embajador Todman se convirtió en el máximo responsable de las mismas, aunque delegaría con frecuencia en su segundo, Robert E. Barbour. En opinión de Norman C. Lord, el representante de la Junta de Jefes de Estado Mayor, este cambio afectó negativamente a la posición negociadora estadounidense, ya que era preferible que el jefe de la delegación fuese un embajador volante como McCloskey y no el embajador destinado en el país en cuestión, que tenía que procurar mantener buenas relaciones con el Gobierno anfitrión. A Lord tampoco le agradó que once de las doce rondas negociadoras se celebrasen en Madrid, lo cual también confería ciertas ventajas a los anfitriones. En cambio, el diplomático Donald J. Planty, responsable de España en el Departamento de Estado durante las negociaciones, ha sostenido que la delicada situación política española hacía aconsejable que el máximo responsable de las mismas fuese alguien que conocía bien el país, algo a lo que un embajador volante jamás podía aspirar. En su opinión, el hecho de que Todman tuviese una relación estrecha con sus interlocutores españoles, incluido el rey, que «jugó un papel importante en lograr que las negociaciones concluyeran satisfactoriamente», fue sin duda una ventaja³².

32. Al militar norteamericano le sorprendió especialmente que en Madrid las sesiones de trabajo comenzaran a las cinco de la tarde, hora en la que él y sus colegas daban normalmente por concluida su jornada laboral. Norman C. Lord, «The US military perspective on the 1981-1982 negotiations», en John W.

Por parte española, en un primer momento Lladó manifestó el claro deseo de dirigir las negociaciones desde Washington y desarrollarlas de acuerdo con los criterios que habían elaborado sus colaboradores en la embajada, para lo que llegó a reunirse con Kubisch en varias ocasiones. Sin embargo, a Pérez-Llorca le pareció que el embajador era excesivamente independiente, por lo que prefirió que fuese el secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores, Carlos Robles Piquer, quien dirigiese las negociaciones desde Madrid. El nombramiento de éste como director general de Radio Televisión Española en octubre de 1981 forzó su sustitución por otro diplomático, Gabriel Mañueco, que contó con la estrecha colaboración del subsecretario del Ministerio de Defensa, el almirante Ángel Liberal Lucini, que había participado en las dos negociaciones bilaterales anteriores³³.

Siendo todavía Suárez presidente del Gobierno, en diciembre de 1980 Lladó había enviado a Pérez-Llorca una larga carta resumiendo su postura ante las futuras negociaciones. A título general, el embajador consideraba que los acuerdos futuros «habrán de establecerse desde un marco de profunda soberanía y libertad que no exige, como antes, de pseudocompensaciones para encubrir el reconocimiento político del sistema». Sin embargo, Lladó era consciente de que esta postura entraría en colisión con el hecho de que «hasta ahora, para la opinión pública las bases son sinónimo de ayuda americana». El embajador temía asimismo que las negociaciones se politizaran peligrosamente, dando lugar a polémicas que producirían en Estados Unidos «una imagen de insolidaridad y desconfianza» que los medios de comunicación locales seguramente presentarían como evidencia de «falta aun de madurez y seguridad, abundando en la imagen de 'fluidez' que últimamente vienen transmitiendo de España». Por todo ello, Lladó creía conveniente alcanzar previamente un «cierto consenso político» con el PSOE, lo cual «permitiría mayor firmeza negociadora» frente a Estados Unidos. A tenor del libro del diplomático socialista Fernando Morán, *Una política exterior para España*, pu-

McDonald Jr. y Diane B. Bendahmane (eds.), *US Bases Overseas*, op. cit., pp. 47-50. Donald J. Planty, «The 1982 Agreement...», art. cit., p. 44.

33. Ángel Luis Linares Seirul-lo, *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2007, pp. 463-464. Donald J. Planty, «The 1982 Agreement...», art. cit., p. 45.

blicado unos meses antes y de las declaraciones efectuadas por González durante una estancia reciente en Washington y Nueva York, al embajador le parecía posible alcanzar un entendimiento con el principal partido de la oposición, ya que la renovación del acuerdo no modificaría el statu quo imperante. Al fin y al cabo, en dicho libro se afirmaba que «una definición española de no alineamiento, partiendo de nuestra actual relación defensiva con Estados Unidos», significaría «un quebranto serio para el sistema occidental, rompiendo un equilibrio general», lo cual «no es positivo ni podemos permitirnos». Sin embargo, estas sugerencias no fueron del agrado del ministro, para quien la clave radicaba en supeditar el acuerdo bilateral al ingreso de España en la OTAN, objetivo al que Lladó ni siquiera hacía referencia. De ahí que la carta le reafirmara en la idea de que el embajador no era la persona más indicada para liderar las futuras negociaciones³⁴.

Lo que Lladó no podía saber era que la situación cambiaría radicalmente tras la dimisión de Suárez. Calvo Sotelo aprovechó su discurso de investidura, pronunciado el 18 de febrero de 1981, para reafirmar «la vocación atlántica» del Gobierno que aspiraba a presidir y para proclamar su intención de «conseguir para nuestro país una definición de política europea, democrática y occidental», que superase «la tentación aislacionista respecto del marco occidental» a la que presumiblemente había sucumbido Suárez. En vista de ello, se proponía «iniciar las consultas con los grupos parlamentarios a fin de articular una mayoría, escoger el momento y definir las condiciones y modalidades en las que España estaría dispuesta a participar en la Alianza». A pesar del golpe, tras el cual parecía conveniente evitar grandes conflictos con el principal partido de la oposición, Calvo Sotelo no dudó en reafirmar su objetivo en cuanto se pudo dar por concluida la crisis política. Este empeño reflejaba ante todo una profunda convicción personal, alimentada por el deseo de que España superase definitivamente una vieja tradición neutralista que databa de la época de la Restauración y que el nuevo presidente consideraba sinónimo de debilidad, aislamiento e irrelevancia interna-

34. Carta de José Lladó a José Pedro Pérez-Llorca, 19/12/1980, reproducida en Ángel Luis Linares Seirul-lo, *La política de seguridad...*, op. cit., pp. 631-636. Fernando Morán, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980, p. 141. Entrevista del autor con José Lladó, Madrid, 15/12/2010. Entrevista del autor con José Pedro Pérez-Llorca, Madrid, 17/12/2010.

cionales. Por otro lado, como reconocería muchos años después, «la derrota de UCD era ya inevitable en 1981 y al PSOE triunfante le hubiera sido muy difícil anclar a España en Occidente si una UCD moribunda, ingenua y generosa no le hubiera dejado el anclaje ya hecho». La primera de estas certezas tuvo además la virtud de otorgarle a Calvo Sotelo «la libertad de decisión que se atribuye a los presidentes norteamericanos en su segundo mandato, cuando ya no son reelegibles»³⁵.

En su discurso de investidura, Calvo Sotelo sostuvo que la perspectiva de la integración en la OTAN permitía contemplar la relación bilateral con Estados Unidos «desde una perspectiva nueva». Ante todo, la pertenencia a la Alianza dotaría a dicha relación de mayor «coherencia», ya que permitiría «redefinir sus objetivos, acotando el espacio de la colaboración meramente militar y dentro de ella, separando mejor los objetivos comunes y las misiones propias y específicas de las Fuerzas Armadas españolas». Sin embargo, al igual que los responsables de los acuerdos anteriores, Calvo Sotelo pensaba que la modernización de éstas «debe constituir objeto preferente de negociación para que la contrapartida norteamericana pueda facilitar tan vital e inexcusable objetivo».

En contra de lo que suele argumentarse, lejos de acelerar el ingreso de España en la OTAN, la intentona golpista la retrasó, ya que tuvo que aplazarse la puesta en marcha del procedimiento parlamentario previo a la solicitud de adhesión. De ahí que, al iniciarse las negociaciones con Estados Unidos en la primavera de 1981, se contemplara inicialmente tanto un escenario en el que el acuerdo se firmaría con España dentro de la Alianza, como otro en el que no, dando lugar a lo que Robles Piquer ha definido como «una negociación paralela». Según el jefe de los negociadores españoles, este ejercicio tuvo al menos la virtud de permitirle percibir con meridiana claridad que la primera opción era «la única manera de obtener una mejora sustancial respecto a las condiciones de nuestra incardinación en Occidente»; por ello mismo, «para mí, como negociador, representó un alivio de alguna consideración el que en un momento determinado se me dijera que podíamos trabajar solo sobre la hipótesis de vinculación a la OTAN, y que no era necesario continuar explorando

35. Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, *Sobre la transición exterior*, op. cit., pp. 72-74.

la vía ardua, fatigosa y prácticamente estéril de la mejoría del puro tratado bilateral»³⁶.

Al parecer, en Washington no se veían así las cosas. Como hemos constatado a lo largo de estas páginas, Estados Unidos había defendido con ahínco el ingreso de España en la Alianza durante la década anterior, pero este objetivo era plenamente compatible con el deseo de seguir disfrutando del uso de ciertas instalaciones en territorio español, lo cual exigía necesariamente la renovación del tratado vigente, o al menos su sustitución por un texto similar. Durante su visita a Madrid en abril, Haig había dejado claro que no deseaba negociar un acuerdo-puente transitorio, que preparase el terreno para la adhesión de España a la OTAN, como pretendía el Gobierno español, sino uno de cinco años de duración, como el tratado entonces vigente. Calvo Sotelo afirmaría años después que sus interlocutores norteamericanos mostraron más urgencia e interés por renovar el acuerdo bilateral que por lograr la adhesión de España a la Alianza, aunque ello pudo deberse en parte a que lo primero dependería fundamentalmente de su propia voluntad, mientras que lo segundo requeriría la colaboración activa de sus aliados. En todo caso, en palabras del nuevo presidente, «renovación sin OTAN era, cuando llegué a La Moncloa, la miope intención norteamericana»³⁷.

Según el testimonio de Lord, los estadounidenses pretendieron utilizar las negociaciones para afianzar su posición en relación con cinco grandes cuestiones: los derechos de sobrevuelo, el uso de los aviones cisterna, el entrenamiento aéreo, el apoyo logístico naval y el atraque de naves de propulsión nuclear. En relación con el primer asunto, Washington temía que España intentase restringir drásticamente el uso de sus bases por parte de aeronaves norteamericanas con destino a Oriente Medio, decisión que podría limitar gravemente la capacidad de sus Fuerzas Armadas para acudir en ayuda de Israel en caso de conflicto armado (según Lord, por aquellas fechas las bases españolas hacían

36. Donald J. Planty, «The 1982 Agreement...», art. cit., p. 42. Carlos Robles Piquer, «España en la OTAN. Aspectos políticos de la integración», en Bernhard Hagemayer, Javier Rupérez y Francisco Javier Peña (eds.), *España, Europa, Occidente. Una política integrada de seguridad*, Madrid, Distribución y Comunicación, 1984, pp. 122-123. Ángel Liberal, «Cuarenta años después (1953-1993)», *Política Exterior*, 35, otoño 1993, pp. 181-201.

37. Leopoldo Calvo-Sotelo, *Sobre la transición exterior*, op. cit., p. 75.

posible diez mil vuelos anuales de aviones estadounidenses en tránsito a instalaciones de otros países). El Pentágono también otorgaba una especial importancia a la utilización del polígono de tiro de las Bardenas Reales, debido sobre todo a la ausencia de alternativas viables. Washington también deseaba evitar a toda costa que Madrid exigiese la retirada de Zaragoza de los aviones cisterna KC-135 que se habían trasladado desde Torrejón, que resultaban esenciales para abastecer en vuelo a los aviones a los que no se les permitía aterrizar en bases españolas, como había exigido reiteradamente el ayuntamiento socialista de la ciudad desde las primeras elecciones municipales de 1979. En lo que al apoyo naval se refiere, los negociadores norteamericanos entendían que la Marina norteamericana no podía prescindir de Rota, debido tanto a su importancia logística y operativa para el control del Atlántico oriental y el Mediterráneo occidental, como a que las únicas bases navales alternativas se encontraban en el Reino Unido e Italia, a varios días de navegación. Por último, Washington también pretendía que España adoptase una actitud más flexible hacia el atraque de buques de propulsión nuclear, ya que había observado una tendencia creciente a denegar las peticiones de amarre recibidas³⁸.

La primera ronda de negociaciones tuvo lugar a finales de mayo de 1981 y sirvió para que ambas delegaciones planteasen sus demandas iniciales así como para acordar la creación de una comisión de trabajo sobre temas de defensa y otra sobre cuestiones técnicas, científicas y culturales, que a su vez podrían subdividirse para estudiar monográficamente algunos asuntos. Los negociadores estadounidenses se mostraron plenamente satisfechos con el desarrollo del tratado de 1976 y no ocultaron su deseo de mantener las facilidades de las que disfrutaban en España, e incluso de aumentarlas. Robles Piquer, en cambio, se mostró muy crítico con el tratado de 1976, hasta el punto de afirmar que Washington se había aprovechado de la difícil situación política por la que entonces atravesaba España, gracias a lo cual había logrado que se aprobase un acuerdo manifiestamente asimétrico, cuya mera renovación resultaba inaceptable³⁹.

38. Norman C. Lord, «The US military...», art. cit., pp. 48-49.

39. Donald J. Planty, «The 1982 Agreement...», art. cit., p. 40. Norman C. Lord, «The US military...», art. cit., p. 49. El embajador de España en Bruselas, Aguirre de Cárcer, que tenía una larga experiencia negociadora con Estados

Al iniciarse las negociaciones, el Gobierno español tanteó la posibilidad de obtener una garantía de seguridad para los escenarios no contemplados por el Tratado de Washington, sobre todo en el norte de África. Para sorpresa de los estadounidenses, también planteó una solicitud de ayuda militar valorada en 4.000 millones de dólares: 1.800 millones en créditos para la adquisición de material militar; otros 1.000 millones en concepto de donaciones; y el resto para financiar la Red de Alerta y Control, el oleoducto Rota-Zaragoza, los cursos de adiestramiento y la cooperación científica. Según el negociador militar norteamericano, Lord, a la parte española le preocupaba sobre todo la modernización de sus ejércitos, actitud que atribuyó a su temor a no estar a la altura de sus futuros socios de la OTAN⁴⁰.

Tras esta primera ronda, los negociadores españoles enviaron a Washington un borrador de texto completo, más los acuerdos complementarios y los anejos pertinentes, que se discutieron durante la segunda ronda de conversaciones, celebrada a finales de junio de 1981. Su lectura permitió comprender a Lord que la parte española deseaba ejercer un mayor control sobre el uso que Estados Unidos hacía de las bases y que pretendía limitarlo a las misiones directamente relacionadas con la OTAN. Por su parte, los norteamericanos anunciaron que preferían que el nuevo texto fuese un mero acuerdo ejecutivo, como había sido el caso hasta 1976, ya que la democratización de la vida política española ya no justificaba el interés que había manifestado entonces el Senado por ejercer cierta tutela mediante un tratado que requería su aprobación. Para sorpresa de Madrid, también pretendían que se elevara a 28 el número de aviones cisterna desplegados en Zaragoza, que se reactivara la base de Morón y que se ampliara el uso del polígono de tiro de las Bardenas

Unidos, escribió a Pérez-Llorca por aquellas fechas para manifestarle que «a la vista de la situación política interna en España, estimo que es totalmente imposible plantear la negociación como si se tratara de nuevo de colocar una pica en Flandes, de luchar a brazo partido, etc., como en las etapas anteriores. La nueva democracia española no tiene por qué esconder una relación bilateral, digna y mutuamente provechosa, como la tienen tantos otros países atlánticos con los Estados Unidos». Carta de Nuño Aguirre de Cárcer a José Pedro Pérez-Llorca, 26 de mayo de 1981. Archivo de José Pedro Pérez-Llorca (Madrid).

40. Norman C. Lord, «The US military...», art. cit., pp. 51-52 y Ángel Viñas, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 464.

Reales, lo cual solo era factible si se reducían los ejercicios realizados por la Fuerza Aérea española. Lógicamente, estas peticiones no agradaron a los negociadores españoles⁴¹.

Durante la tercera ronda de conversaciones, celebrada en Washington a principios de julio, que se hizo coincidir con una reunión rutinaria del Consejo Hispano-Norteamericano, se puso de manifiesto el temor a que el ritmo de las negociaciones no permitiría alcanzar un acuerdo antes de que el tratado vigente expirara el 21 de septiembre de 1981. Por otro lado, los estadounidenses explicaron que el Congreso ya no permitía al Ejecutivo ofrecer grandes sumas a sus aliados en concepto de donación, por lo que la administración solo podría comprometerse a obtener anualmente la mayor cantidad de créditos posible (bajo el principio de *best efforts*, o «mejores esfuerzos») para la adquisición de material militar. Como reconocerían tanto Planty como Lord, a los españoles no les faltaba razón al objetar que era injusto que ellos se comprometiesen a garantizar plenamente el uso de las bases durante cinco años, a cambio de un compromiso anual indefinido cuyo cumplimiento dependería de la voluntad del Congreso, asunto que fue sin duda el que más dificultó las negociaciones. Con ocasión de esta ronda negociadora, Reagan tuvo la deferencia de recibir brevemente en el Despacho Oval a Pérez-Llorca, que manifestó posteriormente que el presidente había mostrado «un enorme interés por el desarrollo de la democracia en España»⁴². El ministro también aprovechó una vista al *Washington Post* para subrayar que, al contribuir a la modernización de las Fuerzas Armadas españolas, Estados Unidos no solo estaría facilitando su futura incorporación a la OTAN, sino que también estaría ayudando a evitar futuras tentaciones golpistas⁴³.

En la cuarta ronda negociadora, celebrada en Madrid a finales de julio, los norteamericanos insistieron en que España obtendría su garantía de seguridad al ingresar en la OTAN, lo cual también le permitiría

41. *Ibíd.*, p. 452; Ángel Luis Linares Seirullo, *La política...*, op. cit., p. 468.

42. Donald J. Planty, «The 1982 Agreement...», art. cit., pp. 41-43. Norman C. Lord, «The US military...», art. cit., p. 51. Ramón Vialaró, «Reagan, interesado por el desarrollo de la democracia española», *El País*, 10/7/1981. Según la agenda oficial de Reagan, el encuentro, que duró cinco minutos, fue en realidad una *photo opportunity*. Ver: <http://www.reaganlibrary.com/whd/pdf/070981.pdf>.

43. Michael Getler, «Spain seeks new basis for US military ties», *The Washington Post*, 9/7/1981.

firmar un acuerdo con rango de tratado (pero no uno bilateral, sino el de Washington). En buena medida, esta postura tuvo su respuesta en la quinta ronda, celebrada a finales de agosto, al anunciar los representantes españoles que el Gobierno, en el Consejo de Ministros celebrado el día 20 de ese mes, había decidido solicitar la autorización parlamentaria para la adhesión de España a la OTAN. A insistencia norteamericana, fue entonces cuando se acordó prolongar la vigencia del tratado de 1976 por un periodo adicional de ocho meses, hasta el 21 de mayo de 1982, para darle tiempo al Gobierno español a culminar su ingreso en la Alianza. A diferencia de lo ocurrido cuando se prolongó la vida del convenio de 1970, en esta ocasión Estados Unidos tuvo que comprometerse a entregar la ayuda económica correspondiente a ocho meses de vigencia adicional del tratado de 1976⁴⁴.

Antes de que pudiera celebrarse una nueva ronda, Don Juan Carlos y Doña Sofía realizaron finalmente la visita a Washington que había tenido que aplazarse en febrero tras la dimisión de Suárez. En preparación de la misma, el 13 de octubre de 1981 Reagan fue instruido en el Despacho Oval durante algo más de media hora sobre la situación política española, el estado de las negociaciones y el proceso de adhesión a la OTAN, sesión en la que participaron el secretario de Estado, el consejero de Seguridad Nacional y el embajador Todman. Para irritación de Haig, como ya era costumbre en este tipo de reuniones, también asistieron los tres hombres de confianza de Reagan: su jefe de gabinete, James A. Baker, el segundo de éste, Michael K. Deaver y el consejero político del presidente, Edwin Meese⁴⁵.

Durante la tradicional ceremonia de bienvenida en los jardines de la Casa Blanca, Reagan afirmó que Estados Unidos esperaba la «completa integración de España en la comunidad occidental de naciones» y se deshizo en elogios sobre la transición española y muy especialmente sobre el papel desempeñado por Don Juan Carlos, a quien definió como «un campeón de la democracia». En vísperas de la visita de los reyes, Reagan incluso había declarado al diario *ABC* que «el primer objetivo de la política exterior norteamericana en relación con España es un apoyo firme y sin reservas a su proceso democráti-

44. Ángel Luis Linares Seirul-lo, *La política...*, op. cit., pp. 471-473.

45. Ver la entrada en la agenda de trabajo del presidente correspondiente al 13 de octubre de 1981 en: <http://www.reaganlibrary.com/whdpdf/101381.pdf>.

co», ya que «atribuimos gran trascendencia a la evolución de las instituciones democráticas de España, así como al valeroso y ejemplar papel que Su Majestad ha desempeñado infatigablemente en ese proceso»⁴⁶. A continuación, el presidente se reunió con el rey durante tres cuartos de hora, encuentro en el que también participaron Haig, Allen y Todman, por parte norteamericana, y Pérez-Llorca, Lladó y Jorge del Pino, el director general para América del Norte y Pacífico, por la española. Ambos grupos se trasladaron posteriormente al *cabinet room* para una breve reunión de trabajo en compañía de sus asesores, tras lo cual el rey y el presidente regresaron al Despacho Oval, donde conversaron a solas durante unos diez minutos.

Lamentablemente, la documentación reservada relacionada con esta visita aún no se ha desclasificado. Sin embargo, un funcionario de la Casa Blanca informó posteriormente a la prensa que Don Juan Carlos había trasladado a Reagan su pleno apoyo personal al ingreso de España en la OTAN y que le había pedido ayuda para obtener el visto bueno de los demás socios atlánticos, a lo que su anfitrión respondió que haría cuanto estuviese en su mano⁴⁷. Pérez-Llorca se vio obligado a puntualizar ante los medios de comunicación españoles que en sus intercambios con el presidente, el rey se había limitado a informarle de la postura del Gobierno, sin manifestar en ningún momento sus preferencias personales y que en todo caso el ingreso en la Alianza dependería de la decisión que adoptasen las Cortes unos días más tarde, como también había explicado el monarca. (El 29 de octubre de 1981, el Congreso de los Diputados autorizó al Ejecutivo a depositar el instrumento de adhesión al Tratado del Atlántico Norte por 186 votos a favor y 146 en contra)⁴⁸. Aunque el portavoz norteamericano no

46. «Declaraciones del presidente Ronald Reagan a ABC», ABC, 11/10/1981.

47. Martin Schram, «President, Spanish King exchange offers of aid», *The Washington Post*, 14/10/1981.

48. Durante el debate, Calvo Sotelo sostuvo que el ingreso en la OTAN era preferible al statu quo porque: (i) «Es notorio que los acuerdos bilaterales no incluyen cláusula de defensa y que los Estados Unidos no están dispuestos a darla fuera del ámbito de la Alianza»; (ii) «la Alianza supone una relación equilibrada con los Estados Unidos dentro de un régimen multilateral y sustituye también con ventaja a la relación asimétrica que se deduce necesariamente de los acuerdos bilaterales»; y (iii) porque tras varios meses de negociaciones «sabemos ya que solo dentro de la Alianza obtendremos mejoras sustantivas para nuestro sistema defensivo; sabemos ya que el Congreso de los Estados Unidos, enfrenta-

faltó en absoluto a la verdad al recoger el sentido de las palabras del monarca, algunos medios españoles reaccionaron con duras críticas a la administración norteamericana, a la que se acusó de querer utilizar a Don Juan Carlos para legitimar la adhesión a la OTAN y también al Gobierno español, por su supuesta falta de reflejos⁴⁹. Es interesante constatar al respecto que según el diario de Reagan, sus reuniones con el rey «fueron fructíferas, aunque es muy consciente de que, bajo una monarquía constitucional, no es él quien define la política», a pesar de lo cual «hemos establecido una buena relación»⁵⁰.

El monarca y sus anfitriones norteamericanos también tuvieron ocasión de tratar asuntos internacionales de mutuo interés. En relación con la situación de Oriente Medio, muy convulsionada tras el muy reciente asesinato de Sadat, el rey pidió que no se excluyera a la OLP de la búsqueda de una solución negociada a los problemas de la región, a lo que los norteamericanos contestaron una vez más que antes era necesario que dicha organización reconociese al Estado de Israel. Según el portavoz de la Casa Blanca, Don Juan Carlos también se refirió a sus buenas relaciones con las monarquías de Jordania y Arabia Saudí, países a los que Washington deseaba incorporar al proceso iniciado en Camp David por Carter, observación que animó a Reagan a explicar que su administración había decidido venderle aviones radar AWAC a Riad como prueba de su apoyo a los regímenes árabes moderados a pesar del rechazo que ello había suscitado en Israel y en el Congreso⁵¹. Por su parte, los anfitriones informaron a su

do también a difíciles problemas presupuestarios, no estará dispuesto a incrementar la ayuda militar y económica en el marco estrecho y tradicional de los acuerdos vigentes». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Plenos, 28/10/1981, p. 1342.

49. Pablo Sebastián, «Administración Reagan intenta implicar al Gobierno español en su política exterior», *El País*, 16/10/1981.

50. Según el editorialista de *El País*, la Corona «no tiene por qué comprometerse –y no lo hace– con algo que es polémico dentro de España, a la que el Rey representa en su totalidad». «El Rey y el Presidente», *El País*, 14/10/1981. Douglas Brinkley (ed.), *The Reagan Diaries*, Nueva York, Harper Perennial, 2007, p. 43.

51. Al editorialista del *Washington Post* le pareció ligeramente fuera de lugar que el rey ofreciese sus buenos oficios en relación con Oriente Medio cuando España todavía no tenía relaciones diplomáticas con Israel, algo impropio de un país que pretendía ser aceptado como miembro de pleno derecho de la comunidad occidental. «Washington's favourite King», *The Washington Post*, 15/10/1981.

huésped de sus ventas de helicópteros y tanques a Marruecos, asunto que preocupaba en Madrid debido a su posible utilización en el Sahara y Don Juan Carlos suscitó de pasada su vieja relación con Hassan II. El monarca también se refirió a Guinea Ecuatorial, antigua colonia española que a su entender estaba saliendo de la órbita de influencia soviética, gracias en parte a la ayuda económica aportada por Washington y Madrid. Por último, cuando el rey suscitó las dificultades por las que atravesaba Centroamérica, Reagan afirmó que Cuba estaba apoyando abiertamente a la guerrilla de El Salvador y que Nicaragua había recibido grandes cantidades de armamento de la Unión Soviética⁵².

Tras abandonar la Casa Blanca, el monarca almorzó en el Capitolio con un grupo selecto de personalidades de la vida política, económica y cultural norteamericana, entre ellos el secretario de Estado. A continuación se entrevistó con el secretario de Defensa, Weinberger, en compañía de Pérez-Llorca, encuentro en el que se habló de la posible compra de cazabombarderos de fabricación estadounidense para el programa del Futuro Avión de Caza y Ataque (FACA), así como del uso futuro de las bases militares españolas por parte de las Fuerzas Armadas norteamericanas. Esa noche, los Reagan ofrecieron a los monarcas una cena de gala en la Casa Blanca, amenizada por la cantante Ella Fitzgerald, una de las artistas preferidas del presidente, durante la cual el antiguo actor de Hollywood vio colmada su ambición de bailar con una reina que no fuese de celuloide⁵³. En su brindis, el entusiasmo de Reagan le llevó a comparar a Don Juan Carlos con El Cid, debido al valor y la determinación que había demostrado impulsando y defendiendo la democracia española. El monarca, más comedido, se limitó a recordar las promesas que había realizado en su discurso ante el Congreso norteamericano en 1976 y se mostró

52. Martin Schram, «President, Spanish King Exchange offers of aid», *The Washington Post*, 14/10/1981.

53. Años después, Doña Sofía explicaría que «Ronald Reagan era actor de cine antes de ser presidente [...] y seguía siéndolo después [...] Reagan hablaba poco de política y mucho de Hollywood. A la primera de cambio, se distraía y se ponía a contar batallitas, más o menos divertidas, de su época de actor». Pilar Urbano, *La Reina*, Barcelona, Plaza & Janés, 1996, p. 285. Entre los muy escasos españoles invitados a la cena se encontraba Prado y Colón de Carvajal, que ocupaba entonces la presidencia del Instituto de Cooperación Iberoamericana y que seguía actuando de enlace entre La Zarzuela y la Casa Blanca.

satisfecho de que «lo que fue entonces una declaración de intenciones es ahora palpable y profunda realidad»⁵⁴.

Como ya vimos, la Unión Soviética se venía oponiendo al ingreso de España en la OTAN con el argumento de que ello alteraría el equilibrio de fuerzas en Europa. El 7 de septiembre Calvo Sotelo había recibido incluso una comunicación de Leonid Brézhnev, que contenía amenazas apenas veladas sobre lo que le podría ocurrir a España si el Gobierno seguía adelante con sus planes, de la que hizo caso omiso⁵⁵. En la misma línea, a raíz del viaje de los reyes a Washington, el KGB hizo circular entre las delegaciones extranjeras y los periodistas acreditados ante la conferencia de la CSCE en Madrid una carta supuestamente escrita por Reagan, fechada el 23 de octubre, en la que instaba a Don Juan Carlos a «actuar con diligencia para eliminar los obstáculos que impiden el ingreso de España en la OTAN», advirtiéndole de la presencia de personas contrarias a esta medida en su círculo más íntimo. Evidentemente, la carta pretendía demostrar que el rey era un mero títere de la administración norteamericana, pero la falsificación era tan burda –aludía, por ejemplo, a un supuesto grupo de «pacifistas del Opus Dei»– que no tuvo impacto alguno entre sus destinatarios y la opinión pública española apenas tuvo constancia de su existencia⁵⁶.

54. Ver los discursos en:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=44372&st=Spain&st1=> y <http://www.casareal.es/noticias/news/2613-ides-idweb.html>.

55. Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, *Sobre la transición exterior*, op. cit., pp. 130-131.

56. Un facsímil de esta carta se reproduce en Christopher M. Andrew y Oleg Gordievsky, *Instructions from the Centre: Top secret files on KGB operations, 1975-1985*, Londres, Sceptre, 1993, pp. 147-152. El director de la CIA, William Casey, se refirió públicamente a esta falsificación para ilustrar la creciente audacia del KGB en un discurso pronunciado en 1982 ante una asociación de veteranos (la *American Legion*). Ver:

http://www.foia.cia.gov/docs/DOC_0001446216/DOC_0001446216.pdf. Ver también Dennis Kux, «Soviet active measures in disinformation: overview and assessment», disponible en: <http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/1985/1985%20kux.pdf>.

El Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación de 1982

Tras la firma de la prórroga y el viaje de los reyes, los grupos de trabajo que participaban en la negociación intensificaron su actividad. Según Lord, en esta fase la principal dificultad consistió en hacer ver a los españoles –y al propio Todman– que el Congreso norteamericano daba por superado el antiguo *Military Assistance Programme* (MAP), del que España se había beneficiado en el pasado, por lo que la administración solo podía transferir a terceros material militar que se considerase excedente. Por si fuese poco, la parte española pretendía que se les dotara del equipo más avanzado, como los tanques M-1, los reactores F-16 y las patrulleras P3C, que apenas estaba comenzando a ser utilizado por las propias fuerzas estadounidenses. En la práctica, esto significaba que las transferencias de armamento tendrían que realizarse a través del programa de *Foreign Military Sales* (FMS), para lo cual Washington estaba dispuesto a ofrecer importantes líneas de crédito. En vista de las divergencias planteadas, el subsecretario de Defensa y antiguo embajador norteamericano en Portugal, Carlucci, se desplazó a Madrid para entrevistarse con el ministro de Defensa, Alberto Oliart, el 12 de marzo de 1982. Éste le hizo ver que el gasto militar español superaba el 2% del PIB, proporción superior al de muchos socios de la OTAN y que si se confirmaba la adquisición de cazas F-18A, como ocurriría al cabo de pocos meses, España se convertiría en uno de los principales compradores de armamento estadounidense⁵⁷. Por su parte, Carlucci le garantizó que España recibiría 400 millones de dólares anuales en créditos bajo el programa FMS y se comprometió a mejorar la cooperación industrial y la coproducción de armamentos⁵⁸.

En vista de las dificultades surgidas, a principios de mayo Pérez-

57. El Ministerio de Defensa español se vio sometido a todo tipo de presiones por parte de General Dynamics y el Ejército norteamericano, que eran partidarios del F-16 y de McDonnell Douglas y la Marina estadounidense, que promovían la adquisición del F-18A. Entrevista del autor con Alberto Oliart, Madrid, 20/12/2010.

58. Norman C. Lord, «The US military...», art. cit., p. 53-54. Ángel Luis Linares Seirul-lo, *La política...*, op. cit., p. 477.

Llorca y Haig se reunieron en Washington con el propósito de impulsar las negociaciones (por segunda vez, el ministro español también fue recibido brevemente por Reagan)⁵⁹. Según algunas fuentes, fue entonces cuando la parte española accedió a la pretensión norteamericana de rebajar el estatus del futuro acuerdo de tratado a mero acuerdo ejecutivo. Otras, en cambio, sostienen que no se hizo sino oficializar una situación que ya había sido asumida previamente por los negociadores españoles. Sea como fuere, sin duda influyó en ello la inminente presentación ante las autoridades norteamericanas del protocolo de adhesión a la Alianza Atlántica, que finalmente se produjo el 31 de mayo de 1982, seguida pocos días después, el 5 de junio, del acto formal de ingreso⁶⁰.

El asunto que mayor atención recibió durante las últimas rondas negociadoras fue el uso de las instalaciones españolas por parte norteamericana que excedieran «el ámbito bilateral o multilateral» de la relación. Como reconocería Lord, Washington había pretendido evitar toda referencia a este asunto, pero para su sorpresa, Todman ignoró las instrucciones recibidas, accediendo ad referendum a que se incluyera (de ahí, seguramente, que el representante de la Junta de Jefes de Estado Mayor hubiese preferido que las negociaciones las hubiese dirigido un embajador volante). Según Lord, Todman pensó que ello permitiría concluir las negociaciones antes de que expirara la prórroga acordada, objetivo que no se logró. El texto defendido por España afirmaba que «cualquier uso que vaya más allá de estos objetivos exigirá la autorización previa y expresa del Gobierno español para cada ocasión y propósito», criterio que el Pentágono temía que se aplicase a todos los vuelos con destino a Oriente Medio y el Sures-te Asiático que utilizasen las bases españolas⁶¹.

En la undécima ronda negociadora, los norteamericanos pretendieron retractarse de la posición concedida por Todman, suscitando

59. Según el registro de la Casa Blanca, el encuentro tuvo una duración de siete minutos. Ver la entrada correspondiente al 6 de mayo de 1982 en: <http://www.reaganlibrary.com/whd/pdf/050682.pdf>.

60. Ángel Viñas, *En las garras del águila*, op. cit., p. 465. Antonio Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986, pp. 922-923. Ángel Luis Linares Seirul-lo, *La política...*, op. cit., p. 476. Soledad Gallego-Díaz, «Persisten divergencias 'secundarias' entre España y Estados Unidos», *El País*, 19/5/1982.

61. Norman C. Lord, «The US military...», art. cit., pp. 54-55 y 57-58.

la indignación de la parte española y dando lugar a un peligroso *impasse* que no pudo solventarse en la ronda posterior, celebrada a finales de mayo. Según Lord, los negociadores militares españoles utilizaron esta cuestión para exteriorizar el profundo malestar que les había producido la postura norteamericana ya mencionada, consistente en ofrecer créditos para la adquisición de armamento de acuerdo con el principio de *best efforts*. Sea como fuere, la firmeza española provocó un conflicto interno entre los negociadores estadounidenses: mientras que el Departamento de Estado era partidario de ceder a las pretensiones de Madrid, el de Defensa se mantuvo en sus trece. Ello obligó a Haig a enviar un memorando a Reagan a mediados de junio, pidiéndole autorización para ceder en este punto, a lo que Weinberger contestó con uno propio, en defensa de los intereses del Pentágono. Mientras que el primero sostenía que el Gobierno español necesitaba endurecer el texto para tranquilizar a su opinión pública, el segundo temía que lo utilizase para restringir a voluntad el margen de maniobra de la Fuerza Aérea norteamericana. El asunto se desbloqueó finalmente unas semanas después, al acordar las partes una redacción lo suficientemente ambigua como para satisfacer a ambas. Según Lord, ello solo fue posible gracias a la decisión del Congreso estadounidense de ofrecer a España los créditos por valor de 400 millones de dólares prometidos por Carlucci para el primer año de vigencia del nuevo acuerdo. Superado este escollo final, Todman y Pérez-Llorca firmaron el nuevo convenio el 2 de julio de 1982 en Madrid, en un acto cuya asimetría simbólica molestó a ciertos medios de comunicación españoles. Ese mismo día presentó su dimisión Lladó, que apenas había participado en las negociaciones. Gracias a ello, el ministro pudo enviar a Washington como embajador al diplomático Aguirre de Cárcer, a quien había nombrado recientemente primer representante permanente de España ante la OTAN y que a su vez fue sustituido por Rupérez⁶².

El Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación finalmente aprobado era un texto breve, de tan solo seis artículos, pero constaba de siete acuerdos complementarios, nueve anejos, dos apéndices y ocho canjes de notas. Al tratarse de un acuerdo ejecutivo y no un tratado, a diferencia de lo ocurrido en 1976, en esta ocasión los negociadores norteamericanos accedieron a que el título recogiese su carácter de-

62. *Ibíd.*, pp. 54-56. Entrevista del autor con José Lladó, Madrid, 15/12/2010.

fensivo, algo a lo que el Senado se habría negado. Los negociadores españoles también lograron que el preámbulo reflejase que los firmantes compartían «un común ideal de libertad que incluye los principios de democracia, defensa de los derechos humanos, justicia y progreso social, valores que son la base del mundo occidental al que ambas naciones pertenecen». Además, el convenio incluía entre sus objetivos el mantenimiento de «el sistema democrático de sus respectivos países», sin duda un legado del 23-F⁶³.

De acuerdo con el artículo 2.2 del acuerdo, España se comprometía a conceder a Estados Unidos el uso de «instalaciones de apoyo» (IDA) y a otorgar «autorizaciones de uso» (ADU), conceptos que sustituyeron a otros más ambiguos, como «facilidades» y «bases conjuntas» o «de utilización conjunta». Esto permitió definir con mayor precisión las condiciones de disfrute de las bases, fundamentado todo ello en el reconocimiento de «la plena soberanía y control de España sobre su territorio y espacio aéreos», como reflejo de lo cual solo ondearían en ellas la bandera y las insignias de mando españolas. Por vez primera, el convenio incluía un desglose minucioso de los efectivos militares y civiles norteamericanos por instalación, autorizándose unos niveles de fuerza totales de 12.545 militares y 1.669 civiles. Con mucho esfuerzo, la parte española también logró definir un estatuto de fuerzas para los militares norteamericanos basados en España (y para los pocos militares españoles destinados en Estados Unidos), más acorde con el estatus de un socio de la OTAN.

En líneas generales, la presencia estadounidense en España no sufrió grandes modificaciones, salvo que el Gobierno accedió a reactivar la base de Morón, desde donde operarían un máximo de quince aviones cisterna. A cambio, la parte norteamericana tan solo se comprometía a desarrollar «sus mejores esfuerzos para contribuir al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas españolas, suministrando a España, durante el periodo de validez del Convenio, equipo para la defensa, servicios y adiestramiento, según los programas que se acuerden». A pesar de ello,

63. Ángel Viñas, *En las garras del águila.*, op. cit., pp. 467-469. Antonio Marquina Barrio, *España...*, op. cit., pp. 924-931. «Informe sobre el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación entre el Reino de España y los Estados Unidos de América», remitido por Ángel Liberal Lucini, subsecretario de Política de Defensa, al secretario de Estado de Asuntos Exteriores, 23/6/1982. Archivo de José Pedro Pérez-Llorca (Madrid).

los negociadores españoles lograron al menos que se especificaran algunas contrapartidas para el primer año de vigencia del Convenio: 400 millones de dólares en créditos para la financiación de armamento militar, frente a los 120 del tratado de 1976, 3 millones anuales en donación para cursos de instrucción militar y otros 12 millones para la cooperación científica, técnica, cultural y educativa.

En lo que al control sobre la utilización de las bases se refiere, el artículo 2.2 también recogía que las misiones que desbordasen los objetivos bilaterales y multilaterales del convenio requerirían la autorización previa del Gobierno español. Así pues, Estados Unidos no podría utilizar España como país de tránsito hacia otras regiones no pertenecientes a la OTAN, salvo que Madrid lo aprobase. Por otro lado, la política de «desnuclearización» iniciada en 1976 se extendió –mediante canje de notas– al no sobrevuelo de aviones con armamento o material nuclear, salvo que mediara el consentimiento del ejecutivo español, y se regularon las escalas de los buques de propulsión nuclear, que tendrían que solicitar la autorización previa caso por caso⁶⁴. El convenio también aportó mayor precisión a la hora de definir el supuesto de alerta o actuación: según el tratado de 1976, las bases podían activarse automáticamente «en caso de amenaza o ataque exterior contra la seguridad de Occidente», fórmula que se consideró excesivamente amplia, por lo que el nuevo texto exigía que la eventual amenaza o ataque se dirigiese contra la integridad territorial de España o de Estados Unidos, siempre y cuando «estén actuando conforme a los objetivos bilaterales o multilaterales». Como habían advertido los negociadores norteamericanos desde el principio, Washington no podía ofrecer a España una garantía de seguridad, ya que esto era precisamente lo que le otorgaba el Tratado del Atlántico Norte. Sin embargo, al reconocer que «la plena integridad territorial de España» estaba «directamente relacionada con la seguridad de Occidente», el convenio estaba incluyendo implícitamente a Ceuta y Melilla en su ámbito de influencia, algo que no contemplaba el Tratado de Washington⁶⁵.

64. En 1980 y 1981, las autoridades españolas concedieron tres autorizaciones y denegaron dos, mientras que en 1982 autorizaron siete y denegaron cuatro. «El Tratado Hispano-Norteamericano de 1976», 8/11/1982, Ministerio de Asuntos Exteriores. Archivo de José Pedro Pérez-Llorca (Madrid).

65. Ver al respecto la nota informativa titulada «OTAN y Convenio España-Estados Unidos de 1982», 22/11/1982, Dirección General de Política Exterior

Lógicamente, la adhesión de España a la OTAN incidió muy directamente sobre el texto del convenio. A título general, éste podía entenderse como el complemento bilateral a la nueva relación multilateral forjada mediante el ingreso de España en la OTAN. En lo referido al ámbito de su aplicación, ya no cabía hablar de la «zona geográfica de interés común» del tratado de 1976, sino del marco contemplado en el Tratado de Washington. A nivel institucional desaparecían el Estado Mayor combinado y la Comisión ad hoc de Coordinación con la OTAN, ya que en el futuro la aportación española se planificaría en el seno de ésta⁶⁶. Por otro lado, la cuestión del estatuto de las fuerzas norteamericanas en España se resolvió remitiéndola al régimen contemplado en el Convenio de Londres de 1951 para las tropas de la OTAN. A título más general, todo el acuerdo estaba imbuido de la idea de que Estados Unidos y España entendían su colaboración defensiva como una contribución a la Alianza Atlántica. En cierto sentido, fue precisamente esto lo que permitió a los negociadores norteamericanos argumentar que su acceso a las bases españolas no requería una contrapartida económica y que en todo caso los créditos para la adquisición de armamento debían entenderse como una expresión de su interés por contribuir a que España aportara eficazmente al buen funcionamiento de la Alianza.

Como cabía esperar, en público el Gobierno Calvo Sotelo dijo sentirse plenamente satisfecho con el acuerdo conseguido. Al firmarlo, Pérez-Llorca declaró que suponía «el establecimiento de una nueva relación, sobre nuevas bases, teniendo en cuenta la situación internacional y fundamentalmente el acontecimiento básico del cambio político ocurrido en España, con el establecimiento de un nuevo régi-

para América del Norte y Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores, Archivo de José Pedro Pérez-Llorca (Madrid).

66. Como se reconocería confidencialmente, la labor del Estado Mayor combinado «ha sido lenta y sus resultados más bien escasos, debiéndose en ocasiones este retraso a una falta de voluntad de ambas partes de llegar a detalles demasiado concretos en el planteamiento de las hipotéticas operaciones contempladas». Por su parte, la Comisión «no realizó ninguna actividad de coordinación propiamente dicha a pesar de su título», pero había permitido a las autoridades norteamericanas facilitar a las españolas cierta información sobre la OTAN. Informe titulado «El Tratado Hispano-Norteamericano de 1976», 8/11/1982, Ministerio de Asuntos Exteriores. Archivo de José Pedro Pérez-Llorca (Madrid).

men democrático». Sin embargo, años después Lladó afirmaría que «pese a quien le pese, se negoció con un patrón que era el mismo que había valido entre Eisenhower y Franco, ésa es la cruda realidad, aunque nuestra administración hubiese dejado de ser autocrática y se necesitara el acuerdo de las Cortes [...] la propuesta que, desde la embajada de España en Washington, habíamos hecho al Gobierno de UCD, era de cambio sustancial en los términos del acuerdo, pero Calvo Sotelo prefirió seguir por cauces conocidos debido a las tensiones militares». Esta opinión, además de resultar injustificadamente negativa, parecería sugerir que el Gobierno cedió a la presión de las Fuerzas Armadas, interpretación difícilmente sostenible a la luz del contenido final del convenio, y pasa por alto los esfuerzos realizados para «renacionalizar» las bases, objetivo que la embajada en Washington había propugnado con tesón. Por su parte, los negociadores norteamericanos llegarían a manifestar cierta mala conciencia por los términos del convenio, hasta el punto de observar que los acuerdos de este tipo debían ser de suma positiva y no de suma cero, ya que cuando una de las partes lograba todos sus objetivos, no le dejaba a la otra más opción que procurar revisar lo pactado en las siguientes negociaciones. Curiosamente, incluso Todman observaría que el Pentágono no parecía ser consciente de que se había producido un cambio de régimen en España desde la negociación anterior⁶⁷. Un resultado más satisfactorio no habría tenido seguramente mucho impacto en la popularidad de un Gobierno ya de por sí muy debilitado, pero la actitud sorprendentemente cicatera de Washington no contribuyó precisamente a fortalecerlo. Además, a corto y medio plazo, el resultado de las negociaciones restó alguna credibilidad al argumento –frecuentemente utilizado por los partidarios de la adhesión a la OTAN– según el cual sería posible diluir una relación bilateral insatisfactoria en un contexto multilateral más equilibrado.

67. Silvia Alonso-Castrillo, *La apuesta del centro: historia de UCD*, Madrid, Alianza, 1996, p. 466. John W. McDonald Jr. y Diane B. Bendahmane (eds.), *U.S. Bases Overseas...*, op. cit., p. 45. Entrevista de Terence Todman con Michael Krenn, 1995, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.

La administración Reagan ante el primer Gobierno del PSOE

Antes de que las Cortes hubiesen tenido ocasión de ratificar el nuevo Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación, a finales de agosto de 1982 la descomposición interna de UCD obligó a Calvo Sotelo a disolver las cámaras y convocar elecciones anticipadas para el 28 de octubre de ese mismo año. El lento pero inexorable deterioro del partido del Gobierno, que se había acentuado tras su derrota en las elecciones andaluzas de mayo, tuvo al menos la virtud de darle tiempo a Washington a prepararse para el inminente triunfo del PSOE. Un informe elaborado por la CIA en septiembre de 1982 permite constatar la actitud ambivalente con la que se contemplaba tal desenlace⁶⁸. Como punto de partida, éste reconocía que «para muchos socialistas, Estados Unidos sigue siendo el país que apoyó al régimen que les reprimió durante cuarenta años». La Agencia vaticinaba que un futuro Gobierno socialista sería «un socio menos fiable» para Estados Unidos que el de Calvo Sotelo y no descartaba la posibilidad de que se regresara a la «diplomacia esquizoide» de la época de Suárez. En el ámbito bilateral, si bien era probable que un Ejecutivo encabezado por González aceptase el convenio recién aprobado, existía la posibilidad de que intentara renegociarlo para hacer patente su oposición a la presencia de España en la OTAN y también de que se mostrase más exigente con Washington en ámbitos como la coproducción de armamentos, los derechos de amarre de buques de propulsión nuclear, o el uso de las bases para vuelos con destino a Oriente Medio. Los autores constataban asimismo que, si bien el PSOE se había comprometido a someter la permanencia de España en la Alianza a un referéndum, en privado algunos de sus dirigentes emitían «señales inconsistentes» al respecto. A título más general, a los analistas de la CIA también les preocupaba la tendencia del PSOE a interpretar cualquier esfuerzo norteamericano por contrarrestar la amenaza soviética –fuese en El Salvador o en el terreno nuclear– como una amenaza a la paz y como evidencia de lo que uno de ellos (el diplomático Morán, a quien no se mencionaba por su nombre), había definido como «la militarización

68. «Spain: The Socialists on the threshold of power. An Intelligence Assesment», octubre de 1982, Directorate of Intelligence. Ronald Reagan Library.

del pensamiento». A pesar de todo, el informe entendía que, al afirmar que prefería que le atracasen en el metro neoyorquino a vivir en Moscú, el futuro presidente se había identificado –de forma «poco entusiasta pero inequívoca»– con el bloque occidental. Más aún, sus autores intuían que una política exterior española más autónoma de Estados Unidos «podría crear oportunidades además de problemas para Washington», ya que resultarían más creíbles que en el pasado los esfuerzos por hacer de España un puente entre Occidente y regiones como América Latina y el norte de África.

Durante la campaña electoral, el PSOE había advertido que reexaminaría la decisión del Gobierno Calvo Sotelo, adoptada en julio, de modernizar la Fuerza Aérea española mediante la compra de 84 cazas F-18A de fabricación estadounidense. Algunos dirigentes socialistas incluso se habían manifestado partidarios de la adquisición del Tornado, un caza fabricado por un consorcio europeo y en Washington se temió que el cambio de gobierno pudiese dar al traste con la operación. Sin embargo, poco después de ganar las elecciones, González reconoció ante Calvo Sotelo que el F-18 era la mejor opción, pero le rogó que retrasara su adquisición para que pudiese realizarla el Gobierno entrante al cabo de unos meses. Al Pentágono sin duda le tranquilizó que Eduardo Serra, que había sido responsable del programa FACA como subsecretario de Oliart, continuara en el Ministerio de Defensa como secretario de Estado a las órdenes del ex alcalde de Barcelona, Narcís Serra. Al parecer, en Washington la incorporación de éste al Gobierno fue muy bien recibida; la CIA, al menos, la consideró «una de las mejores decisiones de González», ya que se tenía mucha confianza en su capacidad para trabajar con los militares y para cultivar la relación con Estados Unidos⁶⁹.

Tras el apabullante triunfo del PSOE en las elecciones del 28 de octubre de 1982 –en las que recibió el 48% de votos, con una participación del 79,8%– el Departamento de Estado hizo pública una nota en la que, además de recordar una vez más que Estados Unidos «apoya con firmeza los procesos democráticos», felicitaba a Gonzá-

69. Calvo Sotelo había pedido al subsecretario de Defensa que asistiera al encuentro para ayudarlo a convencer a González de la superioridad del F-18, pero no fue necesario. Entrevista del autor con Eduardo Serra, Madrid, 23/12/2010. «Spain: A first look at the González team. An Intelligence Assessment», diciembre de 1982, Directorate of Intelligence. Ronald Reagan Library.

lez por su éxito, a la vez que hacía votos por trabajar con él para fortalecer aún más «nuestra excelente relación» con España. A raíz de las elecciones, los mensajes transmitidos por Todman a Washington y por la prensa estadounidense al conjunto de la opinión pública norteamericana, tuvieron como denominador común la idea de que los «jóvenes nacionalistas» encabezados por González eran ante todo unos reformistas pragmáticos que pretendían modernizar su país y consolidar la democracia y que en ningún caso representaban una amenaza para los intereses geopolíticos de la administración Reagan⁷⁰. En la misma línea, un informe de la CIA distribuido en noviembre concluía que «el resultado de las elecciones ha mejorado las perspectivas de estabilidad política a largo plazo» y en diciembre la Agencia reaccionó muy favorablemente a la composición del nuevo Gobierno, por estar formado por hombres «jóvenes, competentes, con experiencia administrativa y moderados», la mayoría de los cuales podían considerarse socialdemócratas. El único nombramiento que suscitó serias dudas en Langley fue el de Morán como ministro de Asuntos Exteriores, a quien se consideraba «más izquierdista y doctrinario que el resto del gabinete». La CIA vaticinaba que su presencia podría ser «una fuente de tensión» futura, pero confiaba en que González limitase su autonomía en el ámbito de las relaciones con Estados Unidos, Europa y América Latina. Aunque la Agencia creía que Morán se había moderado últimamente, la embajada norteamericana le había advertido que «su postura favorable al tercer mundo y su actitud recelosa hacia Estados Unidos» haría de él «un interlocutor correoso»⁷¹.

A las pocas semanas de la toma de posesión del nuevo Gobierno socialista, el secretario de Estado, Shultz, que había sucedido a Haig en julio de 1982, aprovechó su primera gira europea para conocer

70. Tom Burns, «Spain's Socialist leader González is no 'comrade Presidente'», *The Washington Post*, 29/10/1982 y «US offers congratulations to Spanish socialist winners», *The Washington Post*, 30/10/1982. Ver también los editoriales extraordinariamente positivos que saludaron el triunfo del PSOE: «Confidence in Spain», *The Washington Post*, 30/10/1982 y «Liberation in Spain», *The New York Times*, 31/10/1982.

71. «Spain: The New Party System. An Intelligence Assessment», noviembre de 1982, Directorate of Intelligence; «Spain: a first look at the González team. An Intelligence Assessment», diciembre de 1982, Directorate of Intelligence. Ronald Reagan Library.

personalmente a los nuevos responsables de la política exterior española⁷². Unos días antes de su llegada, en su primer encuentro con la prensa extranjera como presidente, González se había mostrado extraordinariamente acomodaticio con Washington, hasta el punto de afirmar que el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación negociado por sus predecesores era el mejor acuerdo bilateral jamás firmado con Estados Unidos, por lo que bastaría una pequeña enmienda para que pudiese entrar en vigor. El dirigente socialista también aprovechó para subrayar que su principal objeción a la adhesión de España a la OTAN era su temor a que no contribuyese a resolver el problema de Gibraltar, ni a garantizar la seguridad de Ceuta y Melilla. A pesar de ello, González descartaba adoptar una posición neutral comparable a la de Austria o Suecia, ya que reconocía que España pertenecía al bloque occidental⁷³.

Como puso de manifiesto la visita de Shultz, la tarea más difícil a la que se enfrentó Todman en España fue precisamente la de procurar que dos gobiernos de ideologías diametralmente opuestas superasen sus recelos mutuos. Como era costumbre, en preparación de la misma el embajador envió a Washington un detallado dossier sobre los temas a tratar con el presidente español. Sin embargo, la noche antes del encuentro constató con horror que el Departamento de Estado había modificado por completo el sentido de su *briefing book*, en vista de lo cual se atrevió a rogarle que lo ignorase y que siguiera sus consejos. Aunque apenas se conocían, el secretario de Estado se dejó guiar por Todman, gracias a lo cual la visita se desarrolló finalmente a plena satisfacción de Shultz.

En un evidente esfuerzo por ganarse a Shultz, en su encuentro del 15 de diciembre de 1982 en Madrid, González le confesó que tenía una gran deuda con Mitterrand, que había sido elegido presiden-

72. El éxito de este primer periplo europeo de Shultz –que visitó Alemania, Bélgica, Holanda, Italia, Francia y el Reino Unido, además de España– sorprendió muy agradablemente a la prensa estadounidense, que se había mostrado muy crítica con Haig. Como observaría un diplomático norteamericano destinado en uno de los países visitados, «es agradable tener otra vez un jefe tranquilo». Michael Getler, «Shultz, the quiet diplomat, reassures West Europeans», *The Washington Post*, 19/12/1982.

73. Tom Burns, «Spain indicates it might reconsider opposition to NATO», *The Washington Post*, 14/12/1982 y John Darnton, «Spanish chief ties NATO to Gibraltar», *The New York Times*, 14/12/1982.

te de Francia en mayo del año anterior. Sorprendido, el secretario de Estado quiso conocer el motivo, a lo que su anfitrión respondió que el francés había intentado implementar un programa socialista, «y el resultado fue catastrófico para Francia», experiencia de la que había extraído una lección muy sencilla: «No implementes el programa socialista. Utiliza el mercado. Anima a los inversores. Eso es lo que voy a hacer». González también le aseguró que su Gobierno sería leal a la OTAN a pesar de haber congelado la integración de España en su estructura militar, a lo que el secretario de Estado respondió que la administración Reagan comprendía que eran los españoles quienes debían definir libremente su relación con la Alianza. Por su parte, Shultz aprovechó para alabar el civismo democrático que se había puesto de manifiesto durante las recientes elecciones y la tranquilidad con la que se había producido el traspaso de poderes y para manifestar una vez más el apoyo norteamericano a la democracia española. Durante su estancia en Madrid, varios de sus interlocutores aprovecharon para hacerle ver que Estados Unidos no comprendía suficientemente lo mucho que se valoraban en España las libertades recientemente recobradas y que podían haberse perdido de nuevo como resultado de la intentona golpista de año anterior. Según el secretario de Estado, «esto me impresionó de forma especial, recordándome lo importante que era hacer de la libertad un elemento central de nuestra diplomacia»⁷⁴.

Esta primera visita a Madrid también le permitió conocer al flamante ministro de Asuntos Exteriores, el diplomático y parlamentario socialista Morán, que acababa de declarar ante el Consejo Atlántico de la OTAN que España sería un aliado «fiel, cooperador y sólido» y que respetaría las obligaciones adquiridas al adherirse al Tratado de Washington⁷⁵. Hombre de formación francófila y amplia

74. Entrevista de Terence Todman con Michael Krenn, 1995, en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>. George P. Shultz, *Turmoil and Triumph. My years as Secretary of State*, Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1993, pp. 150-151. Bernard Gwertzman, «Spain's chief gives pledge on US ties», *The New York Times*, 16/12/1982, Michael Getler, «Shultz avoids arm-twisting on Spain visit», *The Washington Post*, 16/12/1982 y Tom Burns, «Shultz: NATO decision is Spain's to make», *The Washington Post*, 17/12/1983.

75. Durante su primera visita a la sede de la OTAN, con ocasión del Consejo Atlántico celebrado el 9 de diciembre, Morán le preguntó en privado al ministro

experiencia africana, el ministro nunca se había caracterizado por su sintonía con el mundo norteamericano y como ya vimos, su nombramiento fue recibido con recelo⁷⁶. A raíz de este primer encuentro, Morán concluyó que Shultz pertenecía a «esa rara categoría de americanos que con una buena formación intelectual y académica no pierden las características de aparente franqueza, sencillez y sentido común del hombre medio». En un evidente esfuerzo por congraciarse con él, en el coche que les conducía al centro de Madrid, Morán le comentó que había leído en las memorias de Kissinger que si éste tuviese que elegir a un hombre en el que depositar la seguridad y supervivencia de Estados Unidos en tiempos de crisis optaría por Shultz, por lo que suponía «un gran honor» tratar con quien había merecido tal elogio de su ilustre predecesor. Durante la visita, el ministro tuvo la sensación de que «el embajador Todman no nos había presentado desfavorablemente ante el Departamento de Estado» y aunque en Washington «se nos consideraba entonces unos jóvenes nacionalistas», también «se iba entendiendo que no cometeríamos acciones irreflexivas»⁷⁷. Morán aprovechó para informarle oficialmente que la ratificación del convenio requeriría la revisión de algunas cuestiones, lo cual podría hacerse mediante la aprobación de un protocolo adicional y la reacción favorable de Shultz le hizo pensar que Todman ya «había preparado el terreno en este punto»⁷⁸.

de Asuntos Exteriores portugués: «¿No te parece que esto de la OTAN es un horror de rigidez?». Cuando éste dijo estar muy satisfecho con el funcionamiento de la Alianza, el español volvió a la carga: «Pero ¿no te parece que esto solo sirve para propiciar los intereses globales de los americanos?». Rupérez, Javier, *España en la OTAN. Relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, Barcelona, 1986, pp. 235-236.

76. Fernando Morán y Juan Carlos Vidal, *Luz al fondo del túnel*, Madrid, Alianza, 1999, pp. 54-55 y 129-131. Según un informe de la CIA circulado a principios de año, varios diplomáticos vinculados al Gobierno saliente habían advertido a sus interlocutores norteamericanos que Morán les crearía problemas. «Spain: Socialist foreign policy. An intelligence assessment», enero de 1983, Directorate of Intelligence. Ronald Reagan Library.

77. A pesar de ello, el flamante ministro de Educación y Ciencia, José María Maravall, comentaría dolido que, a diferencia de las europeas, la embajada norteamericana jamás había mostrado ningún interés por conocerle. Karen de Young, «Spain's victors stress shift in NATO status», *The Washington Post*, 31/10/1982.

78. Dada la fama que otros le habían atribuido, el hecho de que Morán

Morán dedicó las primeras semanas de 1983 a supervisar la redacción de un protocolo adicional que pudiera aprobarse a la vez que se ratificaba el nuevo convenio. Ante todo, el protocolo pretendía dejar sentado que éste «no prejuzga la cuestión de la integración española en la estructura militar» de la OTAN y que una eventual modificación de la relación de España con la Alianza permitiría a las partes renegociar el convenio. Para Morán, el problema principal radicaba en el artículo 6 del mismo, cuya redacción podía interpretarse como si fuese necesario el acuerdo de ambos gobiernos para proceder a su revisión, lectura a todas luces incompatible con una eventual salida de España de la OTAN. Según el ministro, González «participaba plenamente de esta perspectiva y consideraba positiva la acción que Exteriores desarrollaba para llevarla a cabo»⁷⁹.

Fuese o no así, en Washington se tomó buena nota de que, al cumplir sus primeros cien días en La Moncloa, el presidente declaró que no convocaría un referéndum sobre la permanencia en la Alianza durante 1983, decisión que atribuyó al deseo de no debilitar al bloque occidental en un contexto de creciente tensión con la Unión Soviética. Aunque el embajador Aguirre de Cárcer era considerado un atlantista entusiasta, a la administración también le tranquilizó que, cuando el Gobierno decidió sustituirle en marzo de 1983, nombrase en su lugar a Mañueco, un diplomático de impecables credenciales conservadoras, que además había negociado el convenio bilateral como secretario de Estado de Asuntos Exteriores a las órdenes de Pérez-Llorca⁸⁰.

A la parte norteamericana le parecía innecesario el protocolo adi-

tuviese buena opinión de Todman y que nunca le relacione con el 23-F en sus memorias resulta no poco elocuente. Fernando Morán, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990, pp. 30-33.

79. *Ibíd.*, pp. 35-36. Dicho artículo dice así: «Las Partes podrán iniciar negociaciones para la posible revisión o modificación del Convenio o de sus convenios complementarios. Las revisiones o modificaciones acordadas entrarán en vigor una vez que las Partes se hayan comunicado por escrito el cumplimiento de sus respectivos requisitos constitucionales».

80. Tom Burns, «Spanish leader rules out early vote on NATO», *The Washington Post*, 15/3/1983. Lladó recuerda haber defendido la continuidad de Aguirre de Cárcer ante Morán con el argumento de que era «un excelente profesional y muy independiente», a lo que éste le respondió que «un excelente profesional sí, pero independiente, no». Entrevista del autor con José Lladó, Madrid, 15/12/2010.

cional, pero le interesaba mucho despejar cuanto antes las dudas sobre el convenio, ya que el 21 de mayo finalizaba la prórroga del tratado vigente acordada por el Gobierno Calvo Sotelo. Además, de no haberlo aceptado, existía la posibilidad de que el Ejecutivo español hubiese intentado renegociar los contenidos del mismo referidos al uso de las bases. Para su alivio, la parte española no mostró ningún interés por reabrir las negociaciones y el 24 de febrero de 1983 Todman y Morán firmaron en Madrid el protocolo adicional. A su vez, ello permitió al Gobierno solicitar la ratificación del convenio por parte del Congreso de los Diputados, ya que, a decir del ministro, el protocolo «había desvinculado la relación bilateral de la pertenencia o no a la OTAN», afirmación cuanto menos discutible, dada la filosofía atlantista que rezumaba todo el acuerdo⁸¹.

Según Morán, de no haberse ratificado el convenio, «la presión norteamericana para que nos integrásemos en la organización militar de la OTAN hubiese sido mucho mayor», ya que para Washington y sobre todo para el Pentágono, «lo imprescindible era el mantenimiento de la relación bilateral». A pesar de ello, el secretario de Defensa aprovechó su visita a Madrid el 23 de marzo de 1983 y sus encuentros con cinco interlocutores de primer nivel –Don Juan Carlos, González, Morán, Serra y Fraga– para insistirles en la conveniencia de que España no solo permaneciese en la Alianza, sino que se sumase cuanto antes a su estructura militar. Weinberger, que había trabajado con Reagan en California y pertenecía a su círculo íntimo, tenía una pésima relación con Shultz y el escaso tacto desplegado por el primero no pudo dejar indiferente a éste. En Madrid, el impacto de las declaraciones del secretario fue tal que Serra se vio obligado a recordar que el Gobierno seguía albergando el propósito de celebrar el referéndum al que se había comprometido durante la campaña electoral y a manifestar que tras el paso de Weinberger por la capital, «no estamos ni más cerca ni más lejos de la OTAN, sino mejor informados»⁸².

A pesar del malestar que causó esta visita en algunos sectores de la izquierda (y también en la Unión Soviética, cuyo Gobierno acusó

81. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 136.

82. Ibíd. George C. Wilson, «Weinberger urges full NATO role for Spain», *The Washington Post*, 25/3/1982 y John Darnton, «Courting of Madrid», *The New York Times*, 29/3/1983. Caspar W. Weinberger, *In the Arena. A Memoir of the 20th Century*, Washington, DC, Regnery Publishing, Inc., 2001, p. 331.

públicamente al Pentágono de estar sometiendo al Ejecutivo español a una presión desmedida), el 20 de abril el Congreso de los Diputados ratificó por mayoría abrumadora el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación y el Senado hizo lo propio el 12 de mayo, pocos días antes de que expirara la prórroga del tratado de 1976. Como observaría decepcionado un editorial de *El País*, «los diputados del PSOE no han hecho sino dar el visto bueno –hasta con expresiones de satisfacción– al trabajo realizado por Calvo Sotelo y Pérez-Llorca»⁸³. Al cabo de unos días, Washington recibió otra buena noticia, al confirmarse la compra de 72 aviones F-18A Hornet (en lugar de los 84 inicialmente previstos) a la empresa McDonnell Douglas para el programa FACA, asunto que Weinberger también había suscitado a su paso por Madrid⁸⁴.

Además de la ratificación del convenio, lo que más contribuyó a reforzar la imagen de González como socio pragmático y responsable en Washington fue sin duda el apoyo que manifestó en Bonn en mayo de 1983 –en presencia del canciller alemán, Helmut Kohl– a la implementación de la llamada «doble decisión» de la OTAN, que contemplaba la instalación de casi seiscientos misiles nucleares Cruise y Pershing II en Europa occidental. La actitud comprensiva del presidente español hacia la postura de Kohl, favorable al despliegue de los euro-misiles en territorio alemán, que se iniciaría en noviembre de 1983 tras el fracaso de las negociaciones que entonces se celebraban en Ginebra, provocó un serio desencuentro con Morán, que no había sido consultado al respecto y que se limitó a constatar lacónicamente que «el presidente del Gobierno es quien marca la orientación de la política exterior»⁸⁵.

83. Editorial «El Convenio», *El País*, 23/04/1983. En cambio, para el historiador Ángel Viñas, que por aquel entonces asesoraba a Morán, la modernización del estatuto de las fuerzas norteamericanas y la mejora del control de las instalaciones de apoyo hacían del convenio de 1982 «el mejor de todos los concluidos entre los dos países». Ángel Viñas, «Ante la ratificación del convenio hispano-norteamericano de 1982», *El País*, 18/04/1983.

84. «McDonnell gets Spain contract», *The New York Times*, 31/5/1983.

85. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 146-149.

Fernando Morán y Thomas Enders: una relación imposible

Como si quisiera darle la razón al escritor norteamericano Mark Twain (1835-1910), según el cual «la historia no se repite, pero rima», en mayo de 1983 Shultz cesó al secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, el diplomático Thomas O. Enders, tras lo cual fue nombrado embajador en España en sustitución de Todman. Como ya había ocurrido con éste, su cese se produjo como resultado de un conflicto político surgido entre el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional. Enders tenía fama de hombre conservador y duro y no había dudado en aconsejar a su Gobierno que apoyase a la «Contra» en sus esfuerzos por derribar al régimen sandinista de Nicaragua presidido por Daniel Ortega. Sin embargo, tras una visita a Madrid en febrero de 1983, el diplomático propuso a sus superiores una política de «doble vía» (*two-track*) hacia El Salvador, consistente en apoyar militarmente al Gobierno a condición de que realizara ciertas reformas económicas y políticas, a la vez que se preparaba el terreno para una eventual negociación con la guerrilla⁸⁶. Además, durante su visita a España, Enders se mostró partidario de la retirada de todos los asesores militares extranjeros de la región, entre los que se encontraban unos ciento cuarenta norteamericanos. La actitud de Enders disgustó profundamente a William P. Clark, que había sustituido a Allen como consejero de Seguridad Nacional en enero de 1982, convirtiéndose rápidamente en uno de los hombres de confianza del presidente. Tampoco agradó a Jeanne Kirkpatrick, la combativa e influyente embajadora ante la ONU, que había criticado duramente a la administración Carter por mostrarse más exigente con los aliados autoritarios de Estados Unidos (generalmente latinoamericanos) que con sus adversarios totali-

86. González aprovechó su encuentro con Enders en Madrid para instarle a que Estados Unidos entablase conversaciones con Cuba para fomentar la distensión en la región. Tom Burns, «Spanish premier said to urge US ties with Cuba», *The Washington Post*, 9/2/1983. Lou Cannon y John M. Goshko, «US weighs plan for 'two-track' policy on Salvador», *The Washington Post*, 10/2/1983. Miguel Ángel Aguilar, «Washington quiere aprovechar la autoridad moral de España en el continente americano», *El País*, 9/2/1983.

tarios. Por si fuera poco, en abril el subcomité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes infligió un duro golpe a la política centroamericana de la administración, al rechazar la concesión de ayuda militar adicional a El Salvador, a la vez que prohibía a la Casa Blanca financiar a la «Contra» nicaragüense sin el acuerdo previo del Congreso. Esta decisión daría lugar al plan secreto para financiar a las fuerzas antisandinistas con los fondos obtenidos de la venta ilegal de armas a Irán, origen del famoso escándalo «Irán-Contra». Paradójicamente, la postura del Legislativo obligaría a la administración a entablar conversaciones con la guerrilla salvadoreña al cabo de poco tiempo, tal y como había pretendido Enders.

El cese de Enders –que declaró en su despedida que «no habrá paz sin negociación»– fue interpretado como una victoria de los «halcones» de la administración Reagan, lo que le garantizó inicialmente una buena acogida en círculos gubernamentales españoles⁸⁷. Sin embargo, el hecho de que el Departamento de Estado hubiese seleccionado de nuevo como embajador en Madrid a un experto en asuntos latinoamericanos caído en desgracia no dejó de causar cierta irritación en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Esta reticencia carecía de justificación, ya que Enders conocía bien el contexto europeo por haber sido embajador de Estados Unidos ante la Comunidad Europea entre 1979 y 1981. En cambio, no les faltaba razón a quienes cuestionaron la sabiduría de enviar a Madrid a un diplomático que se había enfrentado con la Casa Blanca por Centroamérica, justo en el momento en el que la diplomacia española se estaba implicando a fondo en la región⁸⁸.

Aunque Enders no tomó posesión como embajador en Madrid hasta septiembre de 1983, pudo acompañar a González durante su primera visita oficial a Washington, que había suscitado cierta expec-

87. Es posible que también contribuyese a ello la entrevista que la mujer del embajador, Gaetana Enders, le hizo al presidente del Gobierno español poco antes del nombramiento de su marido, en la que comparaba a González con Kennedy. Gaetana Enders, «Felipe González defiende los sentimientos pacifistas arraigados en la juventud», *El País*, 18/4/1983.

88. Bernard Gwertzman, «Ousting Enders, President signals a tougher commitment», *The New York Times*, 29/5/1983. Ramón Vilaró, «La destitución de Enders, nueva victoria de la 'línea dura' de Reagan hacia Centroamérica», *El País*, 29/5/1983. Ver el editorial «El despido de Enders», *El País*, 1/6/1983. John Darnton, «Spain warm on Enders, but warily», *The New York Times*, 9/6/1983.

tación. A principios de junio, éste había aprovechado una gira latinoamericana para criticar duramente la política de la administración Reagan, argumentando que la raíz del problema no era la subversión comunista auspiciada por Moscú y La Habana, sino la pobreza, la injusticia social y el desgobierno que padecían algunas de las repúblicas centroamericanas. En vista del fracaso de las soluciones militares y dado el temor creciente a un conflicto armado entre Nicaragua y Honduras, el dirigente español consideraba imprescindible que Washington entablara conversaciones directas con el Gobierno de Managua y deseaba que Reagan apoyase también el llamado proceso de Contadora, iniciado en enero de 1983 con la participación de México, Colombia, Venezuela y Panamá, que pretendía lograr una solución negociada a los conflictos de la región. Por si fuera poco, aunque afirmara no ser quien para ofrecer consejo, González también abogaba por un diálogo entre Washington y La Habana que permitiese superar el aislamiento de Cuba y reconocerle un cierto estatus regional. Por su parte, unos días antes de la llegada del español, Reagan había denunciado públicamente la existencia de un eje soviético-cubano-nicaragüense que amenazaba con desestabilizar la región centroamericana⁸⁹.

La visita de González a Washington se inició el 21 de junio de 1983 con una visita a los estudios de televisión donde se grababa *The MacNeil-Lehrer Report*, un programa de gran prestigio emitido por la televisión pública estadounidense, la *Public Broadcasting Service* (PBS). Morán hubiese preferido que le entrevistara una de las grandes cadenas comerciales, como la CBS o la NBC, pero los expertos de Haley, Kiss & Dowd, la empresa de comunicación contratada por Julio Feo, el asesor del presidente al que se le había encargado la organización del viaje por haber vivido muchos años en Estados Unidos, optaron por la cadena pública, que contaba con espectadores más formados. Feo ha recordado en sus memorias el estupor que sintió al ver aparecer a González vestido con un impecable traje blanco, muy apropiado para los países latinoamericanos que con tanta frecuencia visitaba, pero no para Washington, «donde es tradicional

89. John Darnton, «Spanish premier assails US over Latin policies», *The New York Times*, 5/6/1983, Marlise Simons, «Spain's chief pushes Latin peace plan», *The New York Times*, 6/6/1983 y John Darnton, «Spaniard cautions US on Latin war», *The New York Times*, 12/6/1983.

el traje oscuro incluso en pleno agosto». Aunque éste se negó a cambiar de atuendo, la entrevista fue «todo un éxito»⁹⁰.

Mientras González se sometía a las preguntas de sus entrevistados, Reagan estaba siendo aleccionado sobre las relaciones hispano-norteamericanas por sus asesores en la Casa Blanca. Acompañado por Shultz y Clark, a media mañana el presidente recibió en el Despacho Oval a su huésped español (que finalmente había accedido a cambiar de traje), a quien escoltaban Morán, el embajador Mañueco, Feo y el portavoz del Gobierno, Eduardo Sotillos. Feo había pretendido que Reagan recibiese a González en privado, pero los asesores del primero le habían aclarado que nunca le dejaban a solas con visitantes extranjeros. Tras una breve rueda de prensa, se celebró un almuerzo de trabajo al que se sumaron el vicepresidente Bush, Todman y el portavoz de la Casa Blanca, Donald Regan, así como el ministro de Economía y Hacienda, Miguel Boyer y el director general para América del Norte, José Manuel Allendesalazar. Durante la comida, alguien se refirió a Margaret Thatcher como la «Dama de Hierro», a lo que Morán, que tanto se lamentaría de los chistes que circulaban sobre él en Madrid, apostilló que en lugar de desodorante utilizaba «Tres-en-Uno», comentario que fue celebrado con grandes risotadas por Reagan y sus colaboradores⁹¹. Tras el almuerzo, González tuvo un largo encuentro con el vicepresidente Bush, que le causó una excelente impresión a pesar de someterle a un intenso interrogatorio, que en todo caso revelaba un indudable «interés por conocer la situación española y las orientaciones del Gobierno»⁹².

En su diario, Reagan definiría a González como «un joven socialista, moderado y pragmático», que le pareció «agudo, inteligente y agradable». El presidente tenía la impresión de que se habían llevado bastante bien, «que era lo que él quería» y eso a pesar de que «le había leído un poco la cartilla» en relación con Centroamérica⁹³. Según el Departamento de Estado, Reagan le había recordado que su país tenía importantes lazos históricos con la región, en la que pretendía

90. Julio Feo, *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993, p. 299.

91. *Ibíd.*, p. 300.

92. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 157-158.

93. Douglas Brinkley (ed.), *The Reagan Diaries*, op. cit., p. 161. Ver la entrada en la agenda de la Casa Blanca correspondiente al 21 de junio en: <http://www.reaganlibrary.com/whdpdf/062183.pdf>.

promover la paz, la democracia y la justicia. El presidente también subrayó que sin la ayuda militar que Washington proporcionaba al Gobierno de El Salvador, éste no podría liberar los recursos que requerían los programas de reforma social y económica a los que se había comprometido y se mostró «decepcionado» con la evolución autoritaria de la revolución sandinista. A diferencia de lo que haría ante varios medios de comunicación norteamericanos durante su visita, en presencia de Reagan, al menos, González no abogó por el cese de la ayuda militar extranjera a la región, lo cual permitió al portavoz del Departamento de Estado afirmar que no se habían manifestado discrepancias importantes entre ellos. En su defensa de la negociación y el diálogo como instrumentos imprescindibles para la superación de conflictos enquistados, el dirigente socialista aludió al ejemplo que ofrecía la propia transición democrática española, que confiaba pudiese ser emulada por algunas repúblicas centroamericanas. En lo que a la relación con la OTAN se refiere, según el portavoz norteamericano González transmitió a Reagan su deseo de que España siguiese vinculada al bloque occidental, sin ofrecer más precisiones sobre un eventual referéndum⁹⁴.

Como ya hiciera Suárez en 1977, González aprovechó su primera visita oficial a Estados Unidos para reunirse en Nueva York con destacados representantes de la comunidad judía, encabezados por Edgar Bronfman, dueño del imperio Seagram, que ostentaba entonces la presidencia del Congreso Mundial Judío y que era además el principal importador de vinos españoles de su país. A diferencia de aquel encuentro, éste se desarrolló con normalidad y sus interlocutores se limitaron a pedirle que se acelerasen las negociaciones para el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel. Aunque no quiso comprometerse en exceso, González sí les anunció una intensificación de las relaciones comerciales, que se plasmaría de inmediato en la apertura de vuelos directos entre Madrid y Tel Aviv. El 23 de junio, el presidente recibió también a destacados representantes del mundo empresarial y financiero norteamericano y fue agasajado por la Cámara de Comercio Hispano-Norteamericana, ante la cual recordó

94. Philip Geyelin «How to treat González», *The Washington Post*, 21/6/1983 y Bernard Gwertzman, «'No disagreement' in González-Reagan talks», *The New York Times*, 22/6/1983. Ver las declaraciones de Reagan y González en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=41501&st=Spain&st1=>

que en 1982 España había comprado a Estados Unidos productos por valor de 4.357 millones de dólares, mientras que las importaciones norteamericanas tan solo sumaban 1.321 millones. En este terreno, al menos, la situación no había hecho sino empeorar desde la visita de Suárez seis años antes.

A pesar del éxito de la visita, a lo largo del año la relación con la administración Reagan experimentó frecuentes altibajos, atribuibles en parte a la evidente falta de sintonía entre Enders y Morán. Según éste, el hecho de haber sido apartado de su cargo anterior por los sectores más duros de la administración Reagan había generado en el embajador «una voluntad de triunfar a cualquier precio en Madrid», éxito que solo podía traducirse en «hacer variar las posiciones del Gobierno español en ciertos puntos, en especial en el tema de la OTAN». Ante todo, Enders «no parecía comprender que la relación bilateral entre ambos países debía ser puesta al día y equilibrada», por lo que «su principal objetivo parecía ser que el referéndum no tuviese lugar». En sus memorias, Morán observaría molesto que «una de las funciones de un embajador es comprender la posición del país donde está acreditado y hacerla entender a su ministerio», en vez de lo cual Enders pretendía «lograr un triunfo aparente sobre el país huésped». Desde su perspectiva, el embajador «tendió a la simplificación y, como en una ocasión tuve oportunidad de decirle, era mejor agente de su país que su representante diplomático. No transmitía ni la complejidad ni los matices». Formado en Yale, la Sorbona y Harvard, Enders era sin duda «una persona culta», pero le caracterizaba «una cualidad ambivalente en lo social: muy dado a la vida de relación impulsado por una mujer ambiciosa y muy movida, Gaetana, se mostraba, en última instancia, arrogante y en ocasiones excesivamente confianzudo y entrometido, lo que le enajenaba voluntades [...] era, pues, un poco estereotipado y excesivamente voluntarioso» y «estaba poseído por un enorme complejo embajadoril, cuando no virreinal»⁹⁵.

El «exceso de celo» que Morán atribuye al embajador en sus memorias provocó un serio desencuentro en diciembre de 1983, con ocasión del viaje que Don Juan Carlos debía realizar para recibir el doctorado honoris causa que le había concedido la Universidad de Nueva York. Enders quiso aprovechar la ocasión para organizar un almuerzo de los reyes con los Reagan en Washington, al que pretendía que

95. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 36-37 y 248-249.

asistieran los funcionarios del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional que se ocupaban de la relación con España y del dossier de la OTAN. Cuando Morán objetó que ello desvirtuaría por completo la naturaleza del almuerzo, Enders, lejos de darse por vencido, intentó puentearle apelando directamente a La Zarzuela, ante lo cual el ministro se vio obligado a telefonar a Shultz, que comprendió de inmediato su postura. Al final, el almuerzo no llegó a celebrarse, debido a un accidente de aviación ocurrido en Barajas que obligó a los reyes a regresar antes de lo previsto⁹⁶.

En un esfuerzo por mejorar sus relaciones, a finales de ese año Morán y Enders almorzaron a solas en un restaurante de la capital, donde mantuvieron una conversación «relajada, franca y curiosa». A los postres, el ministro se animó a comentarle que «en los ambientes madrileños» se atribuía a la embajada norteamericana una cierta participación en una presunta campaña de desprestigio que se estaba orquestando contra él y que, si bien le constaba que en Latinoamérica la diplomacia y los servicios de inteligencia estadounidenses habían hecho caer a varios ministros, e incluso a presidentes, dudaba que lo mismo pudiese ocurrir en España. El embajador le contestó «algo tan notable» que al regresar a su despacho Morán elaboró una nota al respecto. Según Enders, la embajada no estaba participando directamente en ninguna campaña de desprestigio, pero la administración norteamericana era «multiforme», por lo que no podía asegurarle que algún servicio o agencia no estuviese involucrada en una operación de intoxicación. Algún tiempo después, un diplomático norteamericano que había trabajado para la CIA en Madrid durante esos años le confesó a Morán que, al creer percibir la existencia de diferencias de postura entre el ministro y su presidente, entre el otoño de 1983 y el verano de 1984 habían hecho todo lo posible por explotarla, abandonando posteriormente sus esfuerzos⁹⁷.

Estuviese justificada o no la sospecha de Morán de que la embajada pretendía debilitarle por su oposición a la permanencia en la OTAN, difícilmente pueden atribuirse a la influencia norteamericana algunas de las críticas de las que fue objeto durante aquellos meses. Tras el debate sobre política exterior celebrado en el Congreso en octubre de 1983, por ejemplo, *El País* opinó que había quedado

96. *Ibíd.*, pp. 250-251.

97. *Ibíd.*, pp. 253-255.

patente «su excesiva carga de ideología y su ausencia de pragmatismo» y subrayó la sorpresa que le habían producido algunas de las expresiones utilizadas por el ministro, como cuando se lamentó por el escaso margen de maniobra del que gozaban los países del bloque occidental, «que sigue la proyección de esa potencia rectora que lo domina». A decir del editorialista, la intervención de Morán había confirmado que «es un intelectual, un intérprete de la historia, pero no sabe cómo contribuir a hacerla»⁹⁸.

Sea como fuere, la actuación de la administración Reagan y de su embajada en Madrid durante aquellos meses no ayudó mucho al Gobierno en sus esfuerzos por convencer a la opinión pública de que era posible desarrollar una relación amistosa y constructiva con Washington. La toma de la isla caribeña de Granada por los marines en octubre de 1983, sobre cuya legalidad se manifestaron serias dudas en España, reavivó recuerdos de otras intervenciones norteamericanas en América Latina. En noviembre, Enders manifestó su preocupación por el déficit comercial de España con Estados Unidos, pero lo atribuyó a la «escasa agresividad» de las empresas españolas. Pocos días después, el embajador visitó la comunidad autónoma de Aragón, siendo declarado persona non grata por varias asociaciones de vecinos de Zaragoza. En enero de 1984, Kissinger, que había encabezado la elaboración de un informe bipartidista sobre el futuro de Centroamérica a petición de Reagan, tuvo que aprovechar una breve visita a Madrid –durante la cual fue recibido por el rey y por González– para disculparse por los comentarios escasamente diplomáticos que contenía el estudio sobre el legado colonial español⁹⁹.

El Gobierno tampoco tuvo mucho éxito a la hora de implementar el artículo del convenio bilateral que afirmaba «la conveniencia de buscar un equilibrio equitativo de la balanza comercial en materia de defensa entre ambos países». En marzo de 1984 se supo que el Pentágono había decidido adquirir aviones Sherpa fabricados en el Rei-

98. «Un empacho ideológico», *El País*, 27/10/1983.

99. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 327-328. Kissinger también se entrevistó con Guerra, según el cual el norteamericano «se mostró muy interesado, desafortunadamente interesado», por conocer qué había de cierto en los rumores que llegaban a Washington sobre sus «diferencias» políticas con González. Alfonso Guerra, *Dejando atrás los vientos. Memorias 1982-1991*, Madrid, Espasa Calpe, 2006.

no Unido por valor de 150 millones de dólares, en lugar del Aviocar español producido por CASA en Getafe, a pesar de que ya se habían vendido más de trescientas unidades del segundo, mientras que del primero solo existía una versión civil. Morán reaccionó con una dura carta a Shultz manifestando el «disgusto» del Gobierno, en la que le recordaba que España compraba anualmente a Estados Unidos armas por valor de 500 millones de dólares, cifra que aumentaría considerablemente cuando comenzara la adquisición de los cazas F-18A del programa FACA¹⁰⁰. Cuando Carrillo preguntó en el Congreso si cabía atribuir esta decisión a la irritación que según él había provocado en Washington el almuerzo que González había ofrecido poco antes a Castro y a Ortega en la «bodeguilla» de La Moncloa, a su regreso del funeral de Yuri Andrópov, Morán no pareció descartar esta posibilidad, aunque prefería pensar que había influido más la actitud favorable de Londres al despliegue de los euromisiles en territorio británico. A raíz de la decisión del Pentágono, Serra viajó a Washington en marzo –donde fue recibido brevemente por Reagan– para exigir a la administración el cumplimiento del convenio bilateral y para instar a la empresa McDonnell Douglas a que acelerase la implementación del programa de contraprestaciones ofrecido a España a cambio de la compra de los 72 cazas F-18A¹⁰¹.

Sin embargo, los problemas no acabaron aquí. A las pocas semanas de la visita de Serra, Enders protestó ante Morán por la supuesta reexportación a Irán de material de doble uso (civil y militar) comprado en Estados Unidos por España. Según el primero, el embajador otorgó a este tema «una importancia desproporcionada» y además intentó enfrentarle con otros ministros, «amenazando con congelar exportaciones americanas a España de materiales que no eran susceptibles de doble uso»¹⁰². Morán se negaba a que España se sumara

100. «Morán afirma que EE.UU. rechazó el Aviocar por razones políticas», *El País*, 16/6/1984.

101. El ministro había mostrado un empeño especial por ser recibido por Reagan, pero Enders alegó que no era posible. En vista de ello, Eduardo Serra tuvo que pedírselo a su amigo Ronald Lauder (hijo de la multimillonaria Estée Lauder, una destacada contribuyente a las arcas del Partido Republicano), que era entonces (1984-1986) el subsecretario de Defensa adjunto para Europa y la OTAN en el Pentágono y que cerró la cita en veinticuatro horas. Entrevista del autor con Eduardo Serra, Madrid, 23/12/2010.

102. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 341-342.

al Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones (COCOM), institución a la que pertenecían los socios de la OTAN y Japón, porque en su opinión el grupo de funcionarios norteamericanos que lo controlaba «ampliaba o reducía las listas de los países destinatarios prohibidos sin la anuencia de los gobiernos representados». En vista de la tensión suscitada, Enders aprovechó la decimotercera reunión del Consejo Hispano-Norteamericano, celebrada en junio de 1984, para anunciar que la administración Reagan tenía la intención de fomentar un mayor equilibrio en la relación comercial con España, promesa que se incumpliría una vez más.

El «Decálogo» de González y la visita de Reagan

Al poco tiempo de su nombramiento, Morán había anunciado que, además de paralizar el proceso de integración militar en la OTAN, el Gobierno iniciaría una amplia reflexión sobre la futura política de seguridad de España, de cuyo resultado dependería la decisión que se tomase sobre la relación futura con la Alianza. Esta tarea no se acometió en serio hasta enero de 1984, fecha en la que el ministro se recluyó en el parador de Segovia para analizar la cuestión con un nutrido grupo de colaboradores. Aunque sin mucho entusiasmo, Morán había llegado a la conclusión de que España debía permanecer en la Alianza, pero sin integrarse en la organización militar. De ahí que el informe que finalmente remitió a González en junio plantease «sugerencias precisas» sobre la posible forma de permanencia en la OTAN y la reducción de las instalaciones y facilidades que se habían ofrecido a Estados Unidos mediante el convenio ratificado el año anterior¹⁰³. A principios de ese mes, más de cien mil personas se manifestaron en Madrid bajo el lema «OTAN no, bases fuera», sin duda la expresión de rechazo a la presencia estadounidense más multitudinaria registrada en España hasta la fecha¹⁰⁴.

En línea con su informe a González, en septiembre de 1984 Morán declaró a la revista *Tiempo* que España debía abandonar el Comité Militar de la OTAN, cuyos representantes estaban a punto de

103. *Ibíd.*, pp. 270-273.

104. Tom Burns, «100,000 Spaniards protest US bases, membership in NATO», *The Washington Post*, 4/6/1984.

visitar Madrid oficialmente por vez primera, ya que su presencia en el mismo era incompatible con la afirmación de que no se pertenecía a la organización militar de la Alianza. Estas declaraciones –en las que también se recordaba que el paraguas de la OTAN no cubría a Ceuta y Melilla– fueron matizadas posteriormente por el propio González, que no había sido consultado al respecto y provocaron una dura respuesta por parte de algunos medios de comunicación, que llegaron a exigir el cese de Morán¹⁰⁵. Sin embargo, el propio presidente contribuyó a la confusión reinante al afirmar poco después, durante una visita a Irlanda, que todavía no tenía claro si España debía canalizar su relación defensiva con el bloque occidental a través de la OTAN o de la relación bilateral con Estados Unidos¹⁰⁶.

Para alivio de propios y extraños, González dio por terminada su política de «ambigüedad calculada» durante el debate sobre el estado de la nación celebrado del 23 al 25 de octubre de 1984, en el transcurso del cual presentó ante el Parlamento su Programa de Paz y Seguridad, más conocido como el «Decálogo». Esta propuesta contemplaba la permanencia en la OTAN, pero sin participar en su estructura militar; el mantenimiento de la relación bilateral con Estados Unidos, tras efectuar «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», como afirmaría González en el Congreso de los Diputados; la desnuclearización del territorio español, sin descartar la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP); el deseo de que España participase en el futuro en la Unión Europea Occidental (UEO); la reiteración de la reivindicación de Gibraltar, a la luz de la permanencia de España en la Alianza; un mayor protagonismo español en los foros internacionales relativos al desarme; y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales defensivas con otros estados de la Europa occidental. González aprovechó la presentación del «Decálogo» para anunciar un futuro

105. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 359-361. Un durísimo editorial de *El País* recordó que «fue él quien forzó la ratificación de los acuerdos bilaterales negociados por UCD con Estados Unidos, sin mediar casi debate [...] y todavía no es capaz de explicar por qué quiere las bases americanas y no las de la Alianza». «Incompetencia, ridículo, confusión», *El País*, 16/9/1984. Ver también: «Morán: situación insostenible», *Diario 16*, 17/9/1984.

106. Andrés Ortega, «España-OTAN, la ceremonia de la confusión», *El País*, 30/9/1984.

debate parlamentario sobre la política de paz y seguridad, que no tendría lugar hasta febrero de 1986, y para confirmar la convocatoria de un referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, que finalmente se celebraría el 12 de marzo¹⁰⁷. Unas semanas después, gracias en buena medida a la intervención personal de González, el xxx Congreso del PSOE, el primero celebrado desde el triunfo electoral de 1982, hizo suyos los objetivos del «Decálogo».

El anuncio del «Decálogo» fue recibido con cierta aprensión en Washington. Por un lado, Enders había transmitido la sensación de que González no tenía realmente intención de celebrar el largamente anunciado referéndum, fundamentalmente porque las encuestas apuntaban a la existencia de una amplia mayoría contraria a la presencia de España en la OTAN. Por otro, aunque deseaba que España permaneciese en la Alianza, a la administración Reagan no le agradaba que lo hiciese a expensas de la presencia militar norteamericana. Además, González no había consultado a la administración antes de anunciar la gradual disminución de sus tropas en España contemplada en el «Decálogo», a pesar de que como recordaría Morán en sus memorias, «estaba advertido por mí de que para Washington lo principal, lo medular, era la relación bilateral». El ministro había observado con preocupación que existía en ciertos círculos españoles la idea equivocada de que «el multilateralismo sustituiría automáticamente al bilateralismo» y que «despejada la incógnita de la OTAN, la relación bilateral con los Estados Unidos sería innecesaria o podría reducirse esencialmente». Morán dice haber sido plenamente consciente de que «no se esquivaba la dificultad de una negociación con los Estados Unidos flexibilizando previamente la relación con la OTAN»; por ello mismo, convenía abordar directamente la modificación del convenio bilateral «antes de entregar la baza de nuestra definición respecto a la Alianza», o lo que es lo mismo, antes de celebrarse el referéndum¹⁰⁸.

La largamente prevista reelección de Reagan en noviembre de 1984 —que obtuvo un espectacular 58% de los votos frente al 40% del de-

107. Celestino del Arenal, «La posición exterior de España», en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 415. Tom Burns, «Premier urges Spain to keep role in NATO», *The Washington Post*, 24/10/1984 y Edward Schumacher, «Spain to seek a reduction in US bases», *The New York Times*, 28/10/1984.

108. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 425.

mócrata Mondale— fue recibida con resignación por Morán, que la calificó de positiva «en la medida en que se sabe cuáles son sus ideas»¹⁰⁹. A pesar de ello, durante los primeros meses de 1985 la relación bilateral se vio enturbiada por varios episodios aparentemente menores que sin embargo tuvieron un cierto impacto en los medios de comunicación. En enero, la Guardia Civil detuvo a dos ciudadanos norteamericanos que habían sido sorprendidos in fraganti cuando fotografiaban las antenas de comunicación del palacio de La Moncloa. Aunque Enders reconoció ante Feo que los dos individuos en cuestión —Dennis McMahon y John S. Massey— trabajaban en la embajada y en la base de Torrejón, alegó que «actuaban por su cuenta», no obstante lo cual fueron expulsados del país en febrero, siendo los primeros agentes norteamericanos en recibir este tratamiento por parte de las autoridades españolas¹¹⁰. Poco después, Enders declaró a la prensa que la compañía norteamericana AT&T no se establecería en España si el Gobierno no firmaba antes el acuerdo sobre limitación de exportación de tecnología de doble uso del COCOM. Como vimos, Morán era contrario al ingreso en este organismo, por entender que coartaba injustificadamente la soberanía nacional, pero los responsables de Economía e Industria eran partidarios de hacerlo, ya que podría facilitar el acceso de empresas españolas a ciertas tecnologías avanzadas de origen estadounidense¹¹¹.

Increíblemente, la persona escogida por la administración norteamericana para viajar a Madrid con el fin de ayudar a superar estos desencuentros y tranquilizar los ánimos en vísperas de la visita oficial de Reagan a España no fue otro que el general Walters, que acababa de ser nombrado embajador ante la ONU en sustitución de Kirkpatrick. Resulta no poco irónico —y sin duda dice mucho de la continuidad de

109. El monarca no dejó de telefonar a Reagan el 3 de enero para desearle un feliz año nuevo. En su diario, el presidente anotó: «Llama el rey Juan Carlos para decir hola». Douglas Brinkley (ed.), *The Reagan Diaries*, op. cit., p. 291.

110. Julio Feo, *Aquellos años*, op. cit., pp. 389-391. Tom Burns, «Spain expels 2 Americans suspected of espionage», *The Washington Post*, 16/2/1985 y Edward Schumacher, «Spain ousts 2 US diplomats as spying suspects», *The New York Times*, 16/2/1985. A raíz de este curioso episodio, Camacho, el histórico dirigente de CCOO, solicitó que se le retirara el «plácet» a Enders. Anabel Díez, «El PSOE espera una explicación de Washington sobre el caso de los dos espías expulsados de España», *El País*, 18/2/1985.

111. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 420.

la política exterior norteamericana— que el mismo intermediario a quien Nixon había enviado a Franco en 1971 fuese utilizado por Reagan para apuntalar la relación con un Gobierno socialista casi tres lustros después.

La preparación de la visita oficial de Reagan tampoco estuvo exenta de problemas. Prevista inicialmente para el 8 y 9 de mayo de 1985, en febrero la Casa Blanca anunció unilateralmente que el presidente pretendía adelantar su llegada varios días, con el lógico enfado de los organizadores españoles, que sopesaron posponer la visita. Alarmado, Morán informó a González que «ni en Washington ni en otras partes se entendería esta cancelación». El Gobierno estaba a punto de culminar con éxito las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea, lo cual le situaría en una posición más sólida de cara al referéndum, por lo que había llegado el momento de «encarnarnos con la relación bilateral con los Estados Unidos, iniciando una negociación que corrigiese los desequilibrios y las dependencias configuradas durante el régimen anterior». Además, «mientras no nos definiésemos definitivamente sobre la OTAN, nuestra posición negociadora con los Estados Unidos sería más fuerte». Por otro lado, «un buen resultado en la negociación bilateral mejoraría nuestra posición ante la opinión en el tema de la Alianza». En suma, el viaje de Reagan no podía esperar, ya que el referéndum se celebraría a principios de 1986 y cabía suponer que la negociación bilateral no sería fácil¹¹².

Por su parte, Enders procuró despejar el ambiente declarando que a Reagan no se le ocurriría aprovechar su estancia en Madrid para aconsejar al Gobierno sobre su relación con la OTAN, «porque ésa es una cuestión a decidir por los españoles a su modo, cuando deseen y sin intromisión de los aliados» y además «lo contrario sería poco prudente e ineficaz». Curiosamente, el embajador también añadió que, «a pesar de la actuación de todos los gobiernos anteriores, tenemos la impresión de que no conocemos a los españoles como a los franceses, los canadienses u otros países democráticos»¹¹³.

112. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 425. Fernando Jáuregui, «Irritación en el Gobierno español ante el anuncio de que Reagan trataba de adelantar su viaje a Madrid», *El País*, 20/2/1985.

113. Fernando Jáuregui, «Enders afirma que Reagan ‘no se atreverá’ a aconsejar sobre el referéndum». *El País*, 5/3/1985. Enders había sido embajador estadounidense en Canadá entre 1976 y 1979.

En sus memorias, Morán afirmarí­a inocentemente que al Gobierno y a él mismo les preocupaba «el clima contrario a Reagan, a las bases y a la OTAN» que se respiraba en España, como si la actuación del PSOE antes y después de su llegada al poder nada hubiese influido en ello (el hecho de que Guerra anunciara que se ausentaba de Madrid para no coincidir con el presidente norteamericano es suficientemente elocuente al respecto). El ministro prefería atribuir esta hostilidad a «la cultura política de la construcción democrática española», en la que «a una tendencia pacifista y antimilitarista se añadía el recuerdo del aún reciente apoyo norteamericano al régimen anterior». A su entender, también había jugado algún papel la actitud de los diplomáticos estadounidenses, «dominados por una tendencia a la simplificación y al maniqueísmo», cuyas iniciativas eclipsaban a menudo los «esfuerzos realizados por el Gobierno español para reducir las reacciones antiamericanas». Un buen ejemplo reciente de ello había sido la petición norteamericana de suprimir de la visita el tradicional acto de entrega de las llaves de la capital por parte de su alcalde, medida que su antiguo jefe político, Tierno Galván, interpretó como un desaire intencionado, al que reaccionó declarando a Reagan persona non grata al pueblo de Madrid. Feo, más ecuánime al respecto, reconocería que «parte de culpa tuvimos nosotros, pues tal vez no insistimos lo que hubiéramos debido»¹¹⁴. Por si fuera poco, en vísperas de su llegada se tuvo noticia de una entrevista, realizada en octubre del año anterior, en la que Reagan había afirmado que la mayoría de los norteamericanos pensaban que los voluntarios que habían luchado con la brigada Abraham Lincoln durante la guerra civil se habían equivocado de bando¹¹⁵.

A finales de abril de 1985, González encargó a Morán que comuni-

114. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 426. Julio Feo, *Aquellos años*, op. cit., p. 407. Edward Schumacher, «President arrives in Madrid and confers with premier», *The Washington Post*, 7/5/1985.

115. Según varias encuestas Gallup, los norteamericanos habían sido partidarios de la Segunda República española en una proporción de 2 a 1 en 1937 y de 3 a 1 en 1938. Lou Cannon, *President Reagan...*, op. cit., pp. 337-338. Unos años antes, Reagan había dejado atónito a un ministro español al confesarle su profunda admiración por la actuación del general José Moscardó durante el asedio del Alcázar de Toledo, monumento que había visitado durante su viaje a España en 1972, «donde me contaron toda aquella historia». Francisco G. Basterra, «No es fácil llegar hasta 'el emperador'», *El País*, 5/5/1985.

case a Shultz la voluntad del Gobierno de solicitar la apertura de negociaciones para enmendar el convenio bilateral. Poco después, Richard Burt, secretario de Estado adjunto para Europa, declaró que Estados Unidos «no está preparado para negociar, pero sí para escuchar al presidente González». A modo de respuesta, Morán aprovechó una entrevista con EFE para aclarar que si la administración se negaba a hacerlo, España podría denunciar el convenio bilateral. Por su parte, Enders se apresuró a reconocer que las declaraciones de su compatriota habían sido «poco acertadas», a lo que la propia Casa Blanca añadió que «no existe ningún problema importante que Reagan deba resolver durante su escala en Madrid». En un encuentro posterior con corresponsales norteamericanos, el propio González quiso restar urgencia a la reducción de la presencia estadounidense en España, aunque suscitó el posible cierre de la base de Morón, a la que atribuyó una importancia menor. A la hora de explicar la actitud de la opinión pública española hacia Estados Unidos, el presidente recordó que, a diferencia de lo ocurrido en otros países europeos, los GI no habían liberado a España durante la Segunda Guerra Mundial y el acuerdo sobre las bases de 1953 había contribuido a la consolidación de la dictadura de Franco. Al ser preguntado por este legado poco después, Enders reconoció que «el proceso de construcción de las relaciones entre España y Estados Unidos, que empezó después de la guerra, aun no ha terminado y todavía queda mucho por hacer»¹¹⁶.

Como había hecho Carter en 1980, Reagan llegó a Madrid el 6 de mayo de 1985 procedente de una cumbre del G-7, que en esta ocasión se había celebrado en Bonn. La víspera tuvieron lugar en Madrid y Barcelona grandes manifestaciones contra la permanencia de España en la OTAN, la presencia militar norteamericana y la visita del presidente y a pesar de su tono generalmente festivo, en la capital catalana se quemaron banderas norteamericanas delante del consulado. Morán observaría en sus memorias que «algunas de las pancartas y efigies eran irrespetuosas, pero también lo habían sido las exhibidas en otras ciudades europeas» visitadas previamente por Reagan, sobre todo en Alemania. Según un sondeo publicado el 5 de mayo,

116. Edward Schumacher, «Spain seeks talks to cut US forces», *The New York Times*, 29/4/1985 y Tom Burns, «Spain seeks US military pullback», *The Washington Post*, 30/4/1985. Félix Bayón, «Entrevista con Thomas Enders», *El País*, 4/5/1985.

el 66% de los encuestados era contrario a la presencia militar estadounidense y solo el 16% veía en Estados Unidos y su presidente un amigo sincero y leal de España¹¹⁷.

A su llegada a la capital española, en el trayecto desde Barajas a su residencia temporal en el palacio del Pardo, Reagan observó la presencia de algunos madrileños que aplaudían a su paso, gesto que interpretó como si la gente quisiera desagraviarle por las manifestaciones del día anterior. Esa tarde, el presidente se reunió con González, con quien pasó revista a la situación internacional y las relaciones Este-Oeste. También hablaron de Centroamérica, sobre todo de Nicaragua. A pesar de que el Gobierno era partidario de que Washington reanudase los contactos con Managua que se habían interrumpido en enero y totalmente contrario al embargo comercial recientemente anunciado, que podía poner en peligro el proceso de Contadora, Reagan quedó favorablemente impresionado por la firmeza de González, que tenía previsto recibir a Ortega al cabo de unos días. En una rueda de prensa posterior, Shultz explicó que la administración Reagan estaba convencida de que Nicaragua se estaba convirtiendo en un satélite soviético, opinión que reconoció que el Gobierno español no compartía. Por la noche, los Reagan cenaron a solas en La Zarzuela con los reyes y sus hijos y aunque fue «una cena familiar», no por ello dejó de hablarse sobre Centroamérica y la futura relación de España con la OTAN. En su diario, el presidente norteamericano subrayaría que la monarquía era como un ancla de barlovento (*like an anchor to windward*) que contribuía a mantener el rumbo democrático del país y que Don Juan Carlos, con quien había forjado «una sólida relación», manifestaba una «amistad sincera y duradera» por Estados Unidos¹¹⁸.

Esa misma tarde, Morán y sus colaboradores se habían reunido con Shultz y los suyos en el Ministerio de Asuntos Exteriores durante casi dos horas. Cuando el ministro informó a su invitado que tenía instrucciones de comunicarle la voluntad del Gobierno de renegociar el convenio de 1982, «en el rostro de Shultz se reflejó una sorpresa que pareció genuina», tras lo cual respondió que «era la primera vez que conocía esta disposición». Morán le explicó que ya había comentado el asunto con Enders en varias ocasiones, por lo que le suponía informado, pero «todo indicaba que no era así», debido seguramente

117. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 426. *El País*, 5/5/1985.

118. Douglas Brinkley (ed.), *The Reagan Diaries*, op. cit., pp. 324-325.

a los deseos del embajador de «transmitir una versión triunfalista de cuanto gestionaba». Según el secretario general de Política Exterior, Máximo Cajal, que también asistió al encuentro y que lideraría el equipo negociador español, el ministro explicó que «por nuestra parte se pretendía que el reajuste afectara tanto a los niveles de fuerza como a las instalaciones de apoyo», demanda que justificó con el argumento de que «era impensable ir al referéndum con las manos vacías». Shultz agradeció a Morán que no presentara una propuesta formal sobre dicho «reajuste», pero no dejó de plantear la objeción de fondo que definiría a partir de entonces la posición norteamericana: Washington comprendía que podía ayudar al Gobierno a ganar el referéndum si anunciaba la apertura de conversaciones para reducir su presencia militar, pero prefería esperar hasta después de la consulta, de cuyo resultado dependería previsiblemente la futura relación de España con la OTAN. Aunque el secretario de Estado prometió advertirle al presidente que «se va a abordar este tema y que debemos ser muy cuidadosos con su tratamiento público», no dejó de mostrar su sorpresa por el hecho de que la reducción de la presencia norteamericana en España fuese el tema más importante (*the major subject*) de sus conversaciones. Alarmado por la respuesta de Shultz, Morán telefoneó a González para ponerle sobre aviso y esa misma noche le envió una nota sobre el desarrollo de la reunión¹¹⁹.

Al día siguiente, Don Juan Carlos acudió al palacio del Pardo para reunirse brevemente con Reagan y para acompañarle a la Fundación Juan March, donde éste pronunció una conferencia sobre «Democracia y Economía», intervención que Morán describiría como «un canto al neoliberalismo económico». Dado el clima de opinión que rodeó la visita, el Gobierno sin duda hizo bien en desaconsejar a los asesores de Reagan la visita a una fábrica, o una charla ante un público universitario, como habían pretendido. El presidente aprovechó su intervención para vaticinar con acierto que «en el futuro los historiadores interpretarán el feliz y pacífico reencuentro de la Península Ibérica con la democracia como un punto de inflexión decisivo», a partir del cual se había frenado el retroceso de la libertad e iniciado un proceso de

119. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 426-427. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Barcelona, Tusquets, 2010, pp. 144-145. Fernando Jáuregui, «La eventual reducción de tropas de EE.UU. en España acaparó la entrevista de Shultz y Morán», *El País*, 7/5/1985.

recuperación democrática global del que se habían beneficiado más de 200 millones de personas durante la última década. A decir de Reagan, en América Latina solo las «tiranías comunistas» de Cuba y Nicaragua, así como las dictaduras militares de Chile y Paraguay, permanecían indiferentes a tan notable transformación¹²⁰.

A pesar de los temores de Morán, Reagan no se mostró molesto en el encuentro que mantuvo con González en La Moncloa a media mañana y la posterior reunión de trabajo entre ambas delegaciones transcurrió sin novedad. A continuación se trasladaron a la «bodega», donde celebraron «una comida relajada, dominada por el buen humor». Fiel a sus costumbres, según Morán el presidente norteamericano «no cesó de contar anécdotas y chistes, casi todos ellos anticomunistas, de ese tipo en que los burócratas soviéticos son pesados y tontos frente a la ironía de la gente del pueblo llano» y «alguno de nosotros se sumó al ejercicio, siendo fielmente traducido». Al finalizar el almuerzo, González y Reagan dieron un paseo a solas (con intérprete) por los jardines de La Moncloa y para cuando regresaron al palacio, «éramos Felipe & Ron». De regreso en el Pardo, el presidente recibió brevemente a Fraga en calidad de líder del principal partido de la oposición¹²¹. Sin embargo, fue la primera dama norteamericana, Nancy Reagan, la que acaparó las portadas de muchos medios españoles y extranjeros, gracias a sus esfuerzos por bailar flamenco durante su visita a la escuela de danza y arte dramático es-

120. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 427. El discurso de Reagan puede consultarse en:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=38598&st=Spain&st1=>. Durante la visita de Ortega a Madrid unos días después, González criticó a Reagan por haber utilizado esta expresión y tampoco dudó en manifestar su desacuerdo cuando su huésped comparó a Reagan con Hitler. Edward Schumacher, «Nicaraguan president praises Moscow as a friend», *The New York Times*, 12/5/1985.

121. Tras su encuentro con Reagan y su equipo, Fraga observó que Shultz «lleva con gran sentido del humor la frialdad del Gobierno socialista y la hostilidad de bastantes medios de comunicación (especialmente los de carácter público)». Reagan le había recibido brevemente en Washington en julio de 1984, tras lo cual anotó: «Ojalá su partido estuviese en el poder y no los socialistas». Por su parte, el español recordaría en sus memorias que «hablamos de España, de Europa, de Iberoamérica» y que le agradó especialmente su «entusiasmo optimista contagioso». Douglas Brinkley (ed.), *The Reagan Diaries*, op. cit., p. 257. Manuel Fraga Iribarne, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987, p. 360 y 388.

pañol en compañía de Doña Sofía, episodio que llenó de orgullo a su embelesado cónyuge¹²².

Aunque no nos consta que el presidente se percatara de ello, Don Juan Carlos utilizó su discurso en la cena de gala ofrecida a los Reagan en el palacio de Oriente esa noche para salir sutilmente en defensa de sus invitados, al recordar que «en el periodo de clausura de las libertades que atravesó España, siempre hubo en América hombres de sensibilidad moral y profundo sentido político que, resistiéndose a las meras inercias de la política de poder, alentaron a la consecución del cambio en mi país. A esta tradición americana de defensa de las libertades, nuestro reconocimiento y homenaje». A Reagan posiblemente le sorprendiese también que, al referirse a Latinoamérica, el monarca afirmase con énfasis que «sin libertad no cabe justicia, o acontece que la búsqueda de ésta se confunde con la justificación de la opresión. Pero es igualmente irrefutable que sin el afianzamiento de la justicia, perece la delicada planta de la libertad». Por su parte, en su brindis Reagan hizo un elegante elogio de la «valentía y visión» demostrada por los españoles al emprender el camino de la democracia y afirmó que, si bien su país respetaría cualquier decisión que España tomase sobre su participación en la defensa occidental, Estados Unidos «estaría orgulloso» si se optaba por permanecer en la Alianza¹²³.

Al referirse a la visita en sus memorias, Cajal reconocería que la delegación norteamericana «se encontró en una situación incómoda al considerar que los españoles habían hecho una presentación excesiva de un tema que les desagradaba sobremanera» y seguramente les irritó «la inopinada firmeza de sus interlocutores en el curso de una visita de Estado, marco en el que no es habitual abordar con tanta profundidad e insistencia asuntos de aquella envergadura». Bastante más optimista, Morán recordaría que «la visita del presidente norte-

122. Douglas Brinkley (ed.), *The Reagan Diaries*, op. cit., p. 324. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., pp. 426-427. Julio Feo, *Aquellos años*, op. cit., pp. 406-407. Karen de Young y Lou Cannon, «Reagan begins visit to Spain; tough talks seen», *The Washington Post*, 7/5/1985. Edward Schumacher, «A reporter's notebook: 2 quipsters put Madrid lunch guests in stitches», *The New York Times*, 8/5/1985. Donnie Radcliffe, «Nancy with the Flamenco feet», *The Washington Post*, 8/5/1985.

123. Los discursos pueden consultarse en:
<http://www.casareal.es/noticias/news/2401-ides-idweb.html> y en:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=38601&st=Spain&st1=>

americano había terminado en un clima de cordialidad, como correspondía a buenos aliados», aunque puntualizaría que «quedaba la duda de la importancia que atribuían al anuncio de nuestra voluntad de renegociar el acuerdo»¹²⁴.

Se debiese o no a la tendencia de Enders a filtrar la información que transmitía a Washington en función de sus propios intereses, cabe pensar que la administración Reagan no percibió con claridad las consecuencias del cambio político ocurrido en 1982. Por muy pragmáticos y moderados que fuesen la mayoría de los dirigentes socialistas, no podían ignorar que buena parte de su electorado albergaba sentimientos poco amistosos hacia Estados Unidos, atribuibles sobre todo a su percepción de la actuación norteamericana durante el franquismo¹²⁵. Como afirmaría González en septiembre de 1985, en un seminario organizado por el *Wilson Center* en Washington, aunque fuese un dato que no debía seguir contaminando la relación bilateral, no cabía sorprenderse por el hecho de que «los vencidos en la guerra civil y la oposición democrática en general», consideraran que los acuerdos de 1953 supusieron «un apoyo a la dictadura y un golpe a las esperanzas de una rápida restauración de la democracia en España»¹²⁶.

124. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., pp. 146-147. Fernando Morán, *España en su sitio*, op. cit., p. 428. A pesar de la ambigüedad con la que Shultz se manifestó en público sobre una posible reducción de la presencia estadounidense, algunos analistas norteamericanos interpretaron que la visita de Reagan había fortalecido la posición de González de cara al referéndum. Ver Karen de Young, «González said to bolster position on NATO issue», *The Washington Post*, 9/5/1985.

125. Según un estudio realizado en 1984, el porcentaje de los encuestados que consideraban la relación bilateral perjudicial para los intereses españoles (un 21%) no era mucho menor que el de los que la estimaban positiva (un 28%) y los contrarios a la renovación del convenio (el 44%) superaban ampliamente a los partidarios (un 18%). Cuando se les preguntaba si estaban a favor de que el Gobierno se alejara, se acercara o permaneciese igual en relación con Estados Unidos, las respuestas eran del 24%, 15% y 29%, respectivamente. Cuando se les pedía una opinión sobre cuál de las dos superpotencias representaba una mayor amenaza para la paz mundial, el 61% respondía que ambas por igual. Estudio 1.381, enero de 1984, Archivo del CIS (Madrid).

126. Felipe González, «A new international role for modernizing Spain», en Robert P. Clark y Michael H. Haltzel (eds.), *Spain in the 1980s. The democratic transition and a new international role*, Cambridge, MA, Ballinger, 1987,

Debido en parte a su tendencia a contemplar la Comunidad Europea a través de un prisma casi exclusivamente económico, Washington tampoco supo valorar el impacto político y psicológico de la largamente anhelada adhesión española. En buena medida, hasta 1986 España se había insertado en el mundo occidental a través de la relación bilateral con Estados Unidos, lo cual otorgó una importancia inusitada a la misma; a partir de entonces, lo haría preferentemente a través de la Europa comunitaria, que pasó a convertirse en su principal referente exterior. En Washington tampoco se comprendió suficientemente que el ingreso en la OTAN difícilmente podía tener una influencia comparable, debido sobre todo a que muchos españoles la percibían como un mero instrumento de la política exterior norteamericana. Paradójicamente, a pesar de tratarse de un objetivo largamente acariciado por Estados Unidos, la administración Reagan tampoco supo prever el impacto de la adhesión a la Alianza sobre la relación bilateral.

Poniendo a prueba la relación: la retirada del Ala 401 de Torrejón

A pesar del evidente interés del Gobierno español por extraer del norteamericano alguna concesión que pudiese ayudarle a ganar el referéndum sobre la OTAN, Washington se mostró inflexible¹²⁷. Aunque sin duda fue bien recibido en la capital norteamericana, el cese de Morán en julio de 1985, pocos días después de la firma de los instrumentos de adhesión a la Comunidad Europea, acontecimiento que fortaleció notablemente al Gobierno español, no modificó la postura de la administración Reagan. No obstante, es interesante observar al respecto que la prensa estadounidense destacó reiteradamente el at-

p. 180. Como asistente a dicho seminario, pude observar personalmente la indignación con la que López Rodó reaccionó a este planteamiento de González, suscitando a su vez la irritación de Luis Solana.

127. Para entonces, el Gobierno español ya tenía constancia empírica de la importancia de una disminución de la presencia norteamericana de cara al referéndum. Un estudio del CIS de junio de 1985 había revelado que, si bien el 33% de los encuestados era partidario de abandonar la OTAN, un 27% apoyaba la permanencia de España «sin integrarse en la organización militar y reduciendo las bases americanas». Estudio 1.463, junio de 1985, Archivo del CIS (Madrid).

lantismo y las simpatías pro-americanas de su sucesor, el pragmático y experimentado Francisco Fernández Ordóñez, que había sido ministro de Economía y Hacienda y de Justicia con UCD. Por otro lado, no cabe duda de que la cordialidad personal que el nuevo ministro de Asuntos Exteriores logró imprimir a su relación con sus interlocutores norteamericanos, que reaccionaban con agrado a su estilo informal –reflejado en su reiterada invitación a que le llamaran por su diminutivo (*just call me Paco!*)– supuso un giro notable respecto de la actuación de su predecesor¹²⁸.

El inicio de las conversaciones sobre una eventual reducción de la presencia militar norteamericana no se produjo hasta finales de octubre de 1985. Unas semanas antes, el 25 de septiembre, González se había entrevistado con Shultz en Nueva York, con ocasión de la apertura de la Asamblea General de la ONU. Según el primero, «la línea de colisión con Estados Unidos era el tratado bilateral. No digo que el asunto de nuestra permanencia o no en la OTAN no estuviera ocupando un lugar en un segundo plano, pero es que el debate fue tan áspero sobre nuestra exigencia de salida de tropas y efectivos que lo otro no apareció». En el transcurso de la conversación, el secretario de Estado objetó que «nosotros no estamos donde no nos quieren y usted me está planteando precisamente esto. Pues entonces nos vamos». Aunque era evidente que Shultz «estaba muy irritado», González le contestó: «Mire, yo no le estoy planteando las negociaciones en términos de afecto o no afecto, yo quiero tener una relación buena y de respeto con Estados Unidos, pero su propuesta me parece razonable y la vamos a considerar. No hay ningún inconveniente en que ustedes salgan completamente si eso les resulta más cómodo. Yo no se lo estoy pidiendo, pero acepto su propuesta. Empecemos a hablar sobre ella». En ese momento intervino muy alarmado el subsecretario del Departamento de

128. En opinión de alguien que trabajó para ambos, no cabía duda de que el ministro cesado «despertaba grandes recelos en Washington». Ángel Viñas, «Dos hombres para la transición externa: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez», en *Historia Contemporánea*, 15, 1996, pp. 276-277. A los pocos días de su cese, Morán declaró que «la base de Zaragoza está ahogando la ciudad» y que «probablemente, las alas de F-18 y F-16 que hay en Torrejón no son necesarias». También aportó el dato de que, «sobre el papel», en aquellos momentos había 12.000 tropas norteamericanas en España, pero en realidad sumaban tan solo 7.000. Félix Bayón, «Morán: 'La OTAN no es el mejor de los mundos'», *El País*, 21/7/1985.

Estado, que procuró tranquilizar los ánimos alegando que Shultz había sido malinterpretado. Sin embargo, éste volvió a la carga, advirtiéndole a González que la administración no tenía intención de mantener la línea de crédito de 400 millones de dólares contemplada en el Convenio de 1982. Para sorpresa del norteamericano, su interlocutor no solo no se mostró contrariado, sino que se apresuró a ofrecerle «exactamente la misma línea de crédito en las mismas condiciones pero al revés», para facilitar la compra de material militar español por parte de Estados Unidos: «Tengo aviones CASA y otras cosas que ofrecerle. No lo hago como un gesto de cariño, sino como un negocio. Como usted. Así me entenderá usted mejor». Lamentablemente, Shultz no hace referencia alguna a este ofrecimiento en sus memorias, aunque González seguramente acierta al pensar que le debió parecer «una chulería»¹²⁹. Curiosamente, la única noticia que trascendió sobre esta entrevista fue el agradecimiento de Shultz a González por la decisión de ingresar en el COCOM, a la que, como ya vimos, Morán se había opuesto reiteradamente.

Según Cajal, que también asistió al encuentro, Shultz estaba incómodo por la celebración del referéndum sobre la OTAN, no solamente porque podía perderse, sino porque era un ejemplo que podían imitar otros gobiernos, como el del socialista griego Andreas Papandreu. Por ello, el norteamericano sugirió la convocatoria de unas elecciones generales que refrendaran indirectamente la permanencia en la OTAN, a lo que González respondió que «la única forma de cambiar el sentido de la opinión pública era, precisamente, respetar el compromiso del referéndum»; lo que tenía que hacer Estados Unidos era «ayudar a ganarlo». Sin embargo, aunque el jefe del Gobierno español reiteró la importancia que tendría una declaración pública de Washington manifestando su disposición a negociar amistosamente una reducción de su presencia militar, Shultz objetó que ello obligaría a Estados Unidos a actuar en consecuencia, con independencia del resultado de la consulta¹³⁰.

A decir del diplomático Carlos Alonso Zaldívar, destinado entonces en la embajada de Washington, en perspectiva española la reducción contemplada tenía que cumplir dos objetivos: ser «sustancial» y «no dañar la seguridad aliada». Políticamente resultaba imposible hablar de una reducción sustancial «mientras a seis millas de Madrid

129. Victoria Prego, *Presidentes*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, pp. 248-250.

130. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., pp. 151-152.

continuasen aterrizando y despegando los F-16 de la USAF» y desde el punto de vista de la defensa era obvio que, dado que España carecía de los medios necesarios para sustituir a la Marina norteamericana en Rota, su marcha hubiese alterado el equilibrio militar en un escenario sensible. En suma, «lo que quedaba por saber era si la seguridad aliada se vería perjudicada con la salida del Ala 401 de Torrejón», visto lo cual «el Gobierno recabó los correspondientes estudios y obtuvo una respuesta negativa»¹³¹.

En la primera ronda de conversaciones, celebrada a finales de octubre, Enders pareció aceptar que había llegado el momento de superar el viejo esquema de «bases por ayuda» y abogó por una mayor participación española en la defensa de la Península Ibérica, del Mediterráneo occidental y de la parte central del Atlántico oriental. También observó que las cuestiones de seguridad eran demasiado importantes como para tomárselas a la ligera, por lo que había que evitar cualquier iniciativa que debilitara la seguridad colectiva de Occidente y recordó la existencia de graves amenazas a la misma, que relacionó con «el Golfo Pérsico, la flota soviética del mar Negro, y los regímenes radicales y revanchistas del norte de África». Por su parte, Cajal argumentó la necesidad de actualizar la relación bilateral en base al hecho de que España ya pertenecía a la OTAN, tenía previsto ingresar en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986 y contaba con unas Fuerzas Armadas cada vez mejor dotadas. También recordó que tenía el mandato de iniciar unas conversaciones que debían conducir a una reducción negociada y gradual de la presencia norteamericana, que no afectase a la seguridad común. Sin embargo, el alambicado comunicado conjunto hecho público el 25 de octubre tras estos primeros escarceos no recogería de forma expresa los deseos del Gobierno español de entablar cuanto antes una negociación para concretar la naturaleza de dicha reducción. Por si fuera poco, en noviembre la secretaria de Estado adjunta para Europa occidental, Roxanne Ridgway, negó ante la Cámara de los Representantes que España hubiese solicitado una disminución de la presencia militar norteamericana¹³².

131. Carlos Alonso Zaldívar, «España y los Estados Unidos», en *Anuario CIDOB 1990*, Barcelona, CIDOB, 1990, p. 42.

132. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas*, op. cit., pp. 156-158. Félix Bayón, «Las conversaciones hispano-norteamericanas sobre la reducción de bases estadounidenses concluyeron sin acuerdo», *El País*, 26/10/1985. Francisco G. Basterra,

A decir de Cajal, «comenzaron también por entonces las manio-
bras en la prensa, del lado norteamericano en particular. Aquello no
nos sorprendía, aunque sí nos enrabetaba. No acabábamos de dige-
rir que las filtraciones interesadas de la embajada de Estados Unidos
en Madrid, o las de cualquier cargo del Departamento de Estado o
del Pentágono, tuvieran inmediata y desproporcionada repercusión
en España, donde se solían acoger sin mayor comentario [...] ni que
decir tiene que, salvo en ocasiones excepcionales, era ilusorio esperar
que nuestros puntos de vista encontraran eco en los medios de comu-
nicación norteamericanos. Y cuando lo tenían, el inevitable comenta-
rio solía ser negativo». A pesar de los importantes cambios políticos
ocurridos en España durante la década anterior, estas quejas repro-
ducen casi literalmente el tenor de las manifestadas por los funciona-
rios españoles que negociaban con Washington en vida de Franco.

En la reunión de octubre se había acordado que Estados Unidos
analizaría «la contribución de las fuerzas norteamericanas estaciona-
das en España a la seguridad europea y occidental», mientras que la
parte española estudiaría su propia aportación y las implicaciones
que ello podría tener para la presencia militar norteamericana. El
texto presentado por Cajal defendía una disminución escalonada de
la misma, que se compensaría mediante la asunción de responsabili-
dades y misiones que entonces realizaban los estadounidenses, de tal
manera que Washington no pudiese argumentar que se estaba mer-
mando el nivel de seguridad. El documento también planteaba la re-
tirada de los 72 aviones F-16 basados en Torrejón y la salida de los
cinco aviones cisterna KC-135 de Zaragoza (concesión que databa
del tratado de 1976, como ya vimos). Increíblemente, la parte espa-
ñola acaba de descubrir —«porque nunca antes habían facilitado esta
información», según Cajal— que en caso de conflicto con la URSS, los
cazabombarderos del Ala 401 volarían de Torrejón a las bases de
Aviano (Italia) e Incirlick (Turquía), donde se armarían para acudir al
escenario de combate, por lo que no estaba previsto que realizasen
misiones defensivas desde suelo español. En vista de ello, la retirada
de los F-16 no tendría por qué debilitar el flanco sur de la OTAN si se

«Washington afirma que las reuniones de Madrid fueron solo un paso más en el estudio de la seguridad europea», *El País*, 31/10/1985. Cajal no oculta la irritación que le produjeron estos titulares, hasta el punto de afirmar que «detrás de alguno de ellos estaba la mano del amigo americano, que no cejaba».

reubicaban en una zona más próxima a su escenario de intervención previsto. Por su parte, la administración norteamericana presentó un documento que planteaba una minuciosa –y aterradora– evaluación de la amenaza soviética, que incluía seis páginas repletas de datos sobre el potencial militar de la URSS y sus aliados que, a decir de Cajal, «pretendían sin duda intimidarnos». En vista de ello, el Departamento de Estado se mostraba partidario de trasladar los F-16 a Morón, aunque también pretendía prolongar indefinidamente el acuerdo de 1982. Ambos documentos fueron estudiados en una segunda ronda de conversaciones, celebrada el 9 y 10 de diciembre de 1985, en la que se aprobó un comunicado conjunto según el cual las partes iniciarían en el primer semestre de 1986 una negociación previa a la renovación del convenio vigente, «uno de cuyos objetivos» sería «ajustar la presencia militar norteamericana en España al nivel que estimen necesario», lo cual conllevaría «una disminución escalonada» de la misma, basada en «la asunción por las Fuerzas Armadas españolas de determinadas responsabilidades y misiones» que entonces realizaban las fuerzas estadounidenses. Cuando parecía que la reunión había concluido, Enders sorprendió a sus interlocutores poniendo sobre la mesa un *non-paper*, que estipulaba que si el referéndum obligaba al Gobierno español a reconsiderar su relación con la OTAN, el acuerdo recién alcanzado quedaría en suspenso¹³³.

A fin de reforzar su futura posición negociadora y de hacer más atractiva la permanencia en la OTAN, el Ejecutivo español no dudó en incluir una referencia explícita a la relación defensiva con Washington en el texto que finalmente se sometió a referéndum el 12 de marzo de 1986, que rezaba así: «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: 1. La participación de España en la Alianza Atlántica no incluirá su incorporación a la estructura militar integrada¹³⁴.

133. Ángel Viñas, *En las garras del águila...*, op. cit., pp. 484-485. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., pp. 159-167 y 169. Carlos Alonso Zaldívar, «España y los Estados Unidos», art. cit., p. 45.

134. En sentido estricto, no existía una «estructura militar integrada» de la OTAN, sino una «estructura integrada de mandos» a la que ya pertenecía España, dada su presencia en el Comité de Planes de Defensa, el Comité Militar y el Comité de Planes Nucleares de la Alianza.

2. Se mantendrá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español. 3. 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?».

Uno de los aspectos más sorprendentes de la intensa campaña que precedió al referéndum fue sin duda la decisión de Coalición Popular de defender la abstención, a pesar de su deseo de que España permaneciese en la Alianza. En julio de 1985, durante una visita a Washington, Fraga había dado a entender que, si finalmente se celebraba la consulta, algo que no deseaba, su partido votaría afirmativamente. En noviembre, González le pidió su apoyo en el referéndum, pero el dirigente conservador se mostró reacio y en diciembre anunció formalmente que los partidos que integraban Coalición Popular ejercerían la «abstención activa». Alarmado por esta actitud, en enero de 1986 Enders le mostró una carta de Reagan dirigida a su antiguo consejero de Seguridad Nacional, Allen, que había pasado a encargarse de las relaciones internacionales del Partido Republicano. En ella, el presidente se hacía eco de la preocupación del Departamento de Estado por la consulta y recordaba lo difícil que resultaba afinar en política (*there is no such thing as fine tuning in politics*). Fraga, sin embargo, le reiteró que «ni hay riesgo ni podemos dejar de servir el interés de España tal como lo vemos en conciencia». En un último esfuerzo por hacerle cambiar de opinión, el 3 de marzo Enders se entrevistó con otro dirigente de la coalición, el ex ministro Osorio, antes de hacerlo de nuevo con Fraga, a quien entregó un mensaje personal de Reagan. El embajador, que estaba «muy preocupado», le dijo a Osorio que «el resultado del referéndum estaba en el alero, que los indecisos iban a decidir y que por el bien del mundo occidental Fraga tenía que apoyar el sí». Su interlocutor compartía plenamente su análisis, pero veía difícil que éste cambiase de postura. El 8 de marzo, el dirigente conservador reveló a Osorio que le había telefonado el vicepresidente Bush, a quien le dijo que, aunque comprendía su punto de vista, «su decisión era irrevocable». Años después, González reconocería que el referéndum —que se ganó con un 52% de votos a favor y 39% en contra— había sido «un trauma» innecesario y uno de los mayores errores de su etapa de gobierno. A pesar de ello, el dirigente socialista volvería a ganar por mayoría absoluta las elecciones generales de junio de 1986 con un 44% de los votos, frente al 25% de Coalición Popu-

lar; en cambio, para Fraga el referéndum supuso el principio del fin de su carrera como político de ámbito nacional¹³⁵.

Aunque un portavoz de la Casa Blanca definió el resultado de la consulta como «fantástico», la administración Reagan no hizo nada por premiar al Gobierno español por el esfuerzo realizado para permanecer en la OTAN¹³⁶. Según Serra, en Washington se pensó que las contrapartidas contempladas en la consulta eran «un poco de mentirijillas»; si «usted ya tiene ganado el referéndum, no nos exija el cumplimiento de esas condiciones. Hagamos un maquillaje, que parezca que hemos cumplido con las condiciones del referéndum. Y no me haga entrar en temas sustantivos. Busquemos soluciones aparentes». Si acaso, según Cajal la actitud de Estados Unidos «evoluciona hacia una mayor rigidez», actitud en la que pudo influir la decisión de González de no permitir el uso de las bases españolas para el bombardeo norteamericano de Libia en abril de 1986. Serra también ha recordado que, «paradójicamente, cuando el referéndum se gana, esa tensión crece»¹³⁷. De ahí seguramente la sustitución prematura de Enders —en julio de 1986— por un diplomático con fama de duro, Reginald Bartholomew, que había sido embajador en el Líbano (1983-1986) y que había dirigido antes unas difíciles negociaciones sobre las bases estadounidenses con el Gobierno socialista de Grecia en 1982-1983¹³⁸.

135. Manuel Fraga Iribarne, *En busca...*, op. cit., p. 415 y 422. Alfonso Osorio, *De orilla a orilla*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, pp. 403-407. Victoria Prego, *Presidentes*, op. cit., pp. 251-256. Felipe González y Juan Luis Cebrián, *El futuro no es lo que era. Una conversación*, Madrid, Aguilar, 2001, p. 137.

136. Tom Burns, «Spaniards vote to remain in NATO», *The Washington Post*, 3/3/1986. Edward Schumacher, «Spain's decision: let's be practical», *The New York Times*, 14/3/1986.

137. María Antonia Iglesias, *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Aguilar, Madrid, 2003, p. 715. González había informado personalmente a Walters, que visitó varias capitales europeas en busca de apoyos, que España no autorizaría a los bombarderos norteamericanos procedentes del Reino Unido sobrevolar suelo español en ruta hacia Libia. Poco antes, Gaddafi había amenazado con atacar las bases norteamericanas de España e Italia si era agredido por Estados Unidos. Félix Bayón, «González condena los métodos de EE.UU. y las amenazas libias», *El País*, 16/4/1986.

138. Según González, «los americanos creyeron que el embajador que tenían en nuestro país era demasiado amigo mío como para que la negociación fuera fructífera... y lo cesaron». María Antonia Iglesias, *La memoria recuperada...*, op. cit., p. 843. Tras abandonar Madrid, Enders dejó la diplomacia para dedicarse a la banca

Cuando las negociaciones se iniciaron formalmente en el verano de 1986, no tardó en comprobarse que, mientras los norteamericanos pretendían que España se hiciese cargo de todas las misiones que dejasen de realizar sus propias fuerzas, los españoles entendían que muchas de ellas podrían efectuarse desde bases estadounidenses situadas en otros lugares de Europa (de ahí que se insistiera tanto en que la declaración conjunta de diciembre de 1985 se refiriese a la asunción de «determinadas misiones y responsabilidades», es decir, no de todas). Por otro lado, a ojos de Washington, no se podía decidir qué misiones realizadas hasta entonces por fuerzas norteamericanas podían cancelarse sin conocerse previamente la contribución que España pretendía realizar a la OTAN, asunto que se encontraba todavía en vías de definición. Sin embargo, para la parte española estas cuestiones eran totalmente independientes, ya que su misión dentro de la Alianza consistiría sobre todo en defender el territorio nacional y garantizar la seguridad del eje Baleares-Estrecho-Canarias. Además, mientras que para Madrid las fuerzas norteamericanas basadas en España realizaban algunas misiones que eran de interés casi exclusivo de Estados Unidos (por ejemplo, en relación con Oriente Medio), Washington entendía que éstas también contribuían a la defensa global de Occidente, aunque se realizasen fuera del territorio contemplado por el Tratado de Washington. Por último, mientras que para los españoles el objetivo de las negociaciones no era otro que la reducción de la presencia norteamericana en cumplimiento del referéndum sobre la permanencia en la OTAN, los estadounidenses preferían verlas como parte de la necesaria renovación del convenio bilateral vigente, que expiraba en mayo de 1988. Como ha explicado Serra, en el fondo la postura española era muy sencilla: «No me venga con argumentos técnicos porque estamos cumpliendo las condiciones de un referéndum, y esas condiciones son políticas»; por ello, lo que se pretendía de Washington eran «concesiones políticas, no concesiones técnico-militares»¹³⁹.

en Solomon Brothers. Poco antes de su marcha reconoció que las relaciones bilaterales se habían visto afectadas negativamente por una «falta de contacto entre españoles y norteamericanos» atribuible al franquismo. Félix Bayón, «Enders cree posible disminuir la presencia norteamericana», *El País*, 6/7/1986. Por su parte, Morán dijo de él que «fue un embajador eficaz pero un mal embajador», porque «no entendió nunca a la opinión pública de nuestro país». *La Nueva España*, 4/8/1986.

139. María Antonia Iglesias, *La memoria recuperada...*, op. cit., p. 714.

González ha recordado que, al poco tiempo de la llegada de Bartholomew a Madrid en septiembre de 1986, quiso verle para transmitirle un mensaje muy claro: «Mire, yo sé que viene usted con la misión de conseguir que nuestra posición con respecto al acuerdo bilateral cambie o se mate. Yo sé que usted va a intentar cumplir con los objetivos para los que le han mandado. Pero yo le quiero decir, señor embajador, y quizás se lo tenga que repetir alguna vez, porque la primera no me va usted a creer del todo, cuál será el resultado de esa negociación que aún no ha empezado. Se lo digo por respeto y para que usted tome la distancia que quiera respecto de ese resultado para poder luego venderle a su Gobierno lo que ha obtenido. Pero si usted piensa que lo que le estoy diciendo hoy, cuál quiero que sea el resultado final, lo hago a efectos de empezar a negociar, se va a frustrar o va a creer que le estoy engañando [...] yo sé que viene usted del Líbano, donde ha hecho negociaciones muy duras. Pero yo quiero que usted sepa que esto no es negociable [...] nosotros no queremos ni unas malas relaciones ni una ruptura, pero quiero que sepa usted muy bien cuál es mi posición desde un principio». Aún así, Bartholomew «creyó que era una posición negociadora», por lo que «tuvimos que pasar por una tortura tremenda»¹⁴⁰.

En la primera ronda negociadora, iniciada el 10 de julio, Cajal leyó un texto según el cual existía en España «una percepción distinta a la de otros países aliados» sobre «la presencia de tropas extranjeras en territorio nacional», que «no es en sí misma deseable», diferencia que cabía atribuir a la naturaleza del acuerdo de 1953, mediante el cual «el Gobierno español del momento aceptó la presencia de fuerzas norteamericanas en una decisión en cuyo origen estuvo ausente la voluntad soberana de la nación y en unas condiciones que en muchos aspectos sustantivos vienen arrastrándose hasta el presente». El texto concluía que «la voluntad del Gobierno español es ir a la supresión de la presencia militar norteamericana en Torrejón», debido sobre todo a que la opinión pública española la veía más como un imán de eventuales agresiones que como un factor que los desalentara. Sin embargo, el documento contemplaba también el posible uso de la base por parte del Ala 401 en caso de crisis o de guerra, aunque exigía la retirada de los aviones cisterna de Zaragoza. En lo que a Rota se refiere, el texto recogía la posibilidad de que España asumiese algunos de los cometi-

140. Victoria Prego, *Presidentes*, op. cit., pp. 260-262. María Antonia Iglesias, *La memoria recuperada...*, op. cit., p. 843.

dos desarrollados por las tropas norteamericanas, tales como las funciones de reconocimiento aéreo, patrulla marítima y terminal de transporte, así como la reducción de personal norteamericano y su sustitución por personal español en el ámbito de las comunicaciones. Por su parte, los negociadores estadounidenses anunciaron su decisión de retirar unilateralmente un 10% de sus efectivos militares en Torrejón, que serían sustituidos por civiles, generalmente españoles, medida que comenzaron a implementar al cabo de unos meses. Sin embargo, la parte española no quiso que esta medida figurase en el comunicado conjunto aprobado al final de la sesión, por temor a que suscitara dudas sobre la ambición de la reducción pretendida por el Gobierno¹⁴¹.

En septiembre de 1986, Fernández Ordóñez aprovechó su presencia en Nueva York con ocasión de la apertura de la Asamblea General de la ONU para reiterarle a Shultz el deseo español de reducir «sustancialmente» la presencia norteamericana en España. A pesar de ello, ni la segunda ronda de negociaciones, celebrada en Washington en octubre, ni la tercera, que tuvo lugar en Madrid en diciembre, lograron progreso alguno. En vista del *impasse*, poco antes de reunirse de nuevo con Shultz, Fernández Ordóñez advirtió por primera vez que España no renovarían el convenio bilateral sin alcanzar antes un acuerdo sobre la reducción exigida. De paso, el ministro aprovechó para corregir a Weinberger, que había afirmado que las tropas norteamericanas en España eran fuerzas de la OTAN, cuando el propio secretario general de la Alianza, Lord Carrington, había corroborado que, en sentido estricto, no era así. En una tensa reunión celebrada el 11 de diciembre, Shultz respondió a la advertencia de su homólogo español amagando con una retirada total, a lo que éste respondió aceptando el envite. Poco después, el Departamento de Estado anunció que, debido al interés del Congreso por reducir el déficit público, los 415 millones de dólares anuales que España había percibido desde 1982 en concepto de créditos para la compra de material militar norteamericano se verían reducidos a una cuarta parte en 1987¹⁴².

141. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., pp. 169-174.

142. *Ibíd.*, pp. 174-175. Francisco G. Basterra, «La ayuda de EE.UU. a España se reducirá a casi la mitad», *El País*, 15/11/1986. Andrés Ortega, «España advierte a EE.UU. que no renovará el convenio bilateral sin reducción de tropas», *El País*, 12/12/1986. Andrés Ortega, «EE.UU. prefiere retirar todos sus efectivos militares si España mantiene su posición», *El País*, 13/12/1986.

En la cuarta ronda negociadora, celebrada en febrero de 1987, Bartholomew, tras reunirse en Washington con Shultz y Weinberger, presentó finalmente la contrapropuesta norteamericana. Según ésta, el Ala 401 de Torrejón y los aviones cisterna basados en Zaragoza se trasladarían a Morón, a condición de que España compartiese el gasto consiguiente. Al mismo tiempo, el personal español sustituiría al norteamericano en la terminal del mando de transporte aéreo de Torrejón, base de la cual se retiraría el cuartel general de la 16ª Fuerza Aérea y los establecimientos menores pasarían a manos españolas. Según Cajal, la respuesta española fue «ambivalente»: aunque se valoró positivamente que Washington comenzara a tomarse en serio las exigencias del Gobierno, la oferta seguía siendo inaceptable¹⁴³.

En un nuevo esfuerzo por impulsar las negociaciones, en marzo Weinberger se desplazó de nuevo a Madrid, donde insistió en ser recibido por el rey, además de por González y Serra. El secretario de Defensa ofreció fomentar la cooperación industrial y aumentar la compra de armas españolas si el Gobierno suavizaba su posición y aprovechó para referirse públicamente a los 72 cazabombarderos F-16 de Torrejón como «irreemplazables y vitales» para la seguridad del Mediterráneo. A pesar de ello, en abril la parte española utilizó la quinta ronda negociadora —a la que se incorporó por vez primera el nuevo embajador de España en Washington, el sociólogo Julián Santamaría, que había sustituido a Mañueco en marzo— para rechazar la contraoferta estadounidense, lo cual provocó «disgusto y decepción» en Bartholomew. Según una encuesta del CIS publicada poco después, el 59% de los españoles consideraba muy o bastante conveniente una reducción de la presencia militar norteamericana, frente a un 17% que la estimaba poco o nada aconsejable. El mismo estudio revelaba asimismo que el 32% de los consultados pensaba que el Gobierno no conseguiría su propósito, frente a un 31% que sostenía lo contrario y un 36% que no manifestaba opinión al respecto. Además, si Estados Unidos no accedía a las peticiones españolas, el 48% se mostraba partidario de romper el convenio bilateral, posibilidad a la que solo se oponía el 18%. En suma, al Gobierno le constaba feha-

143. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., pp. 177-178. Tom Burns, «Spain rejects US proposal for renewal of bases pact», *The Washington Post*, 5/2/1987.

cientemente que su firmeza negociadora contaba al menos con un considerable respaldo popular¹⁴⁴.

Vista la situación, tras una reunión celebrada en Reikiavik el 11 de junio, Fernández Ordóñez y Shultz instruyeron a Cajal y a Bartholomew para que se reunieran discretamente, a fin de poner por escrito unas directrices generales sobre el futuro acuerdo que se pretendía alcanzar y que estuvieron listas el 31 de julio. Tal y como había exigido desde el principio la parte española, desaparecería del texto toda referencia a la asistencia militar o económica en forma de donaciones o créditos y también quedaría fuera del mismo la cooperación en ámbitos ajenos a los defensivos, como el económico o el cultural. Al mismo tiempo, se mantendría lo ya dispuesto en materia de instalaciones de apoyo (IDA), de cuyo mantenimiento se ocuparía España salvo allí donde fueran utilizadas en exclusiva por las fuerzas norteamericanas y también en lo relativo a las autorizaciones de uso (ADU).

A mediados de septiembre de 1987, durante la conferencia anual del prestigioso Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, celebrada en Barcelona, destacados expertos en seguridad y defensa manifestaron su preocupación por las consecuencias políticas del desencuentro surgido entre Washington y Madrid y su temor a que debilitase a la Alianza¹⁴⁵. A pesar de ello, en el encuentro que mantuvieron en Nueva York el 22 de septiembre Fernández Ordóñez y Shultz, el primero se mantuvo en sus trece y el segundo pronosticó que se avanzaba inexorablemente hacia una colisión (*on a collision course*). Unos días después, los reyes cenaron con los Reagan en el transcurso de una amplia gira que les permitió visitar California, Texas y Nuevo México, durante la cual el monarca defendió públicamente la coexistencia de los idiomas inglés y español. Don Juan Carlos confesaría posteriormente que su periplo por la región

144. Julián Martínez, «Weinberger confía en una solución en las negociaciones de la reducción de las bases», *El País*, 18/3/1987. Edward Schumacher, «Weinberger, in Spain, backs US bases' presence», *The New York Times*, 18/3/1987. Tom Burns «US-Spain talks deadlocked: Weinberger visit fails to break impasse», *The Washington Post*, 18/3/1987. Francisco G. Basterra, «Irritación en la administración norteamericana ante la firmeza negociadora del Gobierno español», *El País*, 10/4/1987. Estudio 1.636, abril de 1987, Archivo del CIS (Madrid).

145. El director del IISS, el australiano Robert O'Neill, no dudó en criticar duramente la postura del Gobierno español en presencia del ministro de Defensa. Flora Lewis, «Bases as hostages», *The New York Times*, 15/9/1987.

había sido muy revelador, ya que había podido constatar personalmente lo poco que se sabía sobre la nueva España democrática en Estados Unidos. Aunque seguramente hablaron de las bases en la cena, Reagan se limitaría a recoger en su diario que consideraba a sus invitados «buenos amigos y gente verdaderamente agradable». Sin embargo, el corresponsal del *Washington Post* en Madrid suscitó cierta polémica con ocasión de este viaje, al afirmar que en privado el rey no disimulaba su preocupación por el hecho de que el Gobierno había exigido la retirada de los F-16 «como una concesión a la opinión pública» y que pensaba que González «se había buscado una pelea innecesaria con Washington». Como en otras ocasiones, algunos medios españoles acusaron a la administración norteamericana de querer enfrentar al monarca con su presidente del Gobierno¹⁴⁶.

En la séptima ronda negociadora, prevista para octubre pero aplazada unas semanas, los estadounidenses propusieron que solo abandonase Torrejón uno de los tres escuadrones que componían el Ala 401, formado por 24 cazas F-16, oferta que fue rechazada de inmediato. Ante la falta de acuerdo, el 10 de noviembre de 1987 el director general para América del Norte, Eudaldo Mirapeix, comunicó a la embajada que el convenio vigente no se prorrogaría automáticamente por un año cuando expirase el 14 de mayo de 1988. Poco después, González reconoció ante varios periodistas extranjeros que la administración Reagan había hablado con todos los gobiernos de los estados miembros de la OTAN para que procurasen convencerle de que la retirada del Ala 401 debilitaría a la Alianza, sobre todo tras la firma del acuerdo entre Washington y Moscú para la eliminación de los misiles nucleares de alcance intermedio, finalmente rubricado en diciembre. Según el presidente, en privado la gran mayoría de estos dirigentes decían comprender su postura, pero muy pocos se atrevían a repetirlo en público. La presión norteamericana fue especialmente eficaz en el Reino Unido y Holanda, cuyos gobiernos plantearon por aquellas fechas ciertas dudas sobre la conveniencia de que España ingresara en la Unión Europea Occidental, tal y como contemplaba el «decálogo» de 1984¹⁴⁷.

146. Douglas Brinkley (ed.), *The Reagan Diaries*, op. cit., p. 534. Jim Hoagland, «A visit by Juan Carlos», *The Washington Post*, 23/9/1987.

147. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., p. 187. Paul Delaney, «Spain rejects US deal on bases, foreshadowing the treaty's end», *The New York*

A principios de diciembre, Serra se reunió en Bruselas con el veterano Carlucci, que acababa de sustituir a Weinberger como secretario de Defensa tras la inesperada dimisión de éste. Según el primero, este cambio facilitó notablemente las negociaciones, ya que, gracias a su experiencia portuguesa, Carlucci «entendía muy bien el problema psicológico derivado de la identificación bases americanas-franquismo»¹⁴⁸. Sin embargo, en esta reunión el nuevo secretario se manifestó partidario de unir las negociaciones bilaterales con las que se estaban celebrando para definir la contribución española a la OTAN, ya que a su entender la retirada del Ala 401 debilitaría inevitablemente a la Alianza¹⁴⁹. También advirtió que Washington no tenía intención de mendigar un nuevo emplazamiento en ningún otro país europeo, por lo que desactivaría el ala si los aviones abandonaban España. Serra le contestó que si las misiones que iban a asumir las Fuerzas Armadas españolas tenían menos valor que los 72 F-16 de Torrejón, no tenía mucho sentido que España permaneciese en la OTAN. Al final, Carlucci pareció aceptar la retirada del Ala 401, pero siempre a condición de que pudiera realizarse en cinco a diez años. Por su parte, el 10 de diciembre Fernández Ordóñez informó a Bartholomew que el plazo contemplado por el Gobierno era de tan solo tres años, aclaración que éste recibió con «estupor», según Cajal. A raíz de esta conversación, algún medio de comunicación norteamericano dio por rotas las negociaciones, obligando al Departamento de Estado a desmentirlo¹⁵⁰.

Times, 5/11/1987. Edward Cody, «US and Spain face showdown on bases», *The Washington Post*, 6/11/1987. Paul Delaney, «Spanish leader is firm in opposing US jets», *The New York Times*, 22/11/1987.

148. María Antonia Iglesias, *La memoria recuperada...*, op. cit., pp. 713-714.

149. En enero de 1988, el gobierno español presentó a la OTAN las directrices generales referidas a la contribución española, que contemplaban: la defensa del territorio nacional; operaciones navales y aéreas en el Atlántico oriental y el Mediterráneo occidental; el control del Estrecho de Gibraltar y sus accesos; el control y la defensa del espacio aéreo en la zona de responsabilidad española y cooperación en zonas adyacentes; y el uso del territorio español como una plataforma multifuncional de retaguardia (para tránsito, apoyo y logística).

150. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., pp. 188-189. Jim Hoagland, «Spain just says No», *The Washington Post*, 23/12/1987. Jim Hoagland, «Spain tells US to remove F-16s», *The Washington Post*, 24/12/1987. Fernando Jáuregui, «España ha pedido a Estados Unidos que retire los F-16 en un plazo de tres años», *El País*, 26/12/1987. David B. Ottaway, «US denies talks on bases broken off», *The Washington Post*, 25/12/1987.

Como reconoció a finales de diciembre el *Washington Post*, había llegado finalmente el momento de que la administración Reagan aceptase que la retirada del Ala 401 de Torrejón era inevitable; la única duda que quedaba por despejar era si lo haría tranquilamente, o dando un sonoro portazo. Esta pregunta finalmente tuvo respuesta en la entrevista mantenida por Fernández Ordóñez y Bartholomew el 7 de enero de 1988, en la que éste le informó que su Gobierno había decidido ceder y que evitaría en lo posible las críticas al Ejecutivo español, aunque el embajador propuso que se ampliase ligeramente el plazo para la retirada de los aviones, que se alargara al máximo la vigencia del nuevo acuerdo y que los futuros F-18 españoles realizaran algunas de las misiones que hasta entonces habían efectuado los F-16 norteamericanos. Tras nuevas conversaciones, el 15 de enero se hizo finalmente público un comunicado conjunto, según el cual Estados Unidos retiraría el Ala 401 de Torrejón en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del acuerdo que sustituyera al de 1982. El nuevo convenio tendría una duración de ocho años y contemplaría la utilización del territorio e instalaciones españolas en apoyo a los planes de refuerzo de la OTAN en caso de crisis y guerra, pero España no reclamaría a cambio asistencia económica o militar alguna. La prensa norteamericana no dejó de señalar que era la primera vez desde la salida de Francia de la estructura militar de la Alianza en 1966 que un aliado obligaba a Washington a retirar sus fuerzas de su territorio, a pesar de lo cual la administración Reagan procuró no airear su indudable malestar¹⁵¹.

El Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988

Una vez acordada la retirada del Ala 401 de Torrejón, Madrid dio por sentado que la negociación del convenio que debía sustituir al de 1982 podría cerrarse con rapidez, incluso antes de que éste expirara en mayo de 1988. Sin embargo, habiendo cedido ya en lo fundamental,

151. Jim Hoagland, «Spain just says No», *The Washington Post*, 23/12/1987. Jeffrey R. Smith y David B. Ottaway, «US to pull fighter jets from Spain», *The Washington Post*, 15/1/1988. Fernando Jaúregui, «Acuerdo entre España y EE.UU., con reticencias norteamericanas, para la retirada de los F16», *El País*, 16/1/1988.

Washington se resistió a realizar nuevas concesiones, actitud que obligó a prolongar las negociaciones hasta finales del año. El retraso seguramente se debió sobre todo al interés de la administración Reagan por postergar al máximo la retirada de sus aviones, ya que el plazo de tres años que disponía para ello no se iniciaría hasta la firma del nuevo acuerdo. Por otro lado, probablemente contribuyeron a desbloquear la situación tanto la decisión del Gobierno italiano de autorizar la instalación del Ala 401 en la base de Crotona (Calabria), anunciada en junio de 1988, como la voluntad de la OTAN de financiar un traslado valorado en unos 500 millones de dólares, a la que España accedió a contribuir modestamente en calidad de socio de la Alianza¹⁵².

El desencuentro más importante se produjo en abril de 1988, como resultado de la pretensión española de que el futuro convenio reflejase el compromiso adquirido tras el referéndum de mantener la prohibición de «introducir» armas nucleares en territorio español (el texto de 1982 ya recogía la prohibición de «instalar» y «almacenar» dichas armas). La parte norteamericana temió que ello pudiese suponer una restricción grave respecto del convenio anterior y un precedente peligroso de cara a negociaciones similares con otros aliados. Sin embargo, el 8 de junio Fernández Ordóñez propuso a Shultz la fórmula que luego reflejaría el artículo 11.2 del nuevo acuerdo, según el cual «la instalación, almacenamiento e introducción en territorio español de armas nucleares o no convencionales o sus componentes, quedarán supeditados al acuerdo del Gobierno español». Las autoridades españolas aceptaban que la escala de buques que portasen armas nucleares no equivaldría a su «introducción», pero Washington se empeñó en que Madrid hiciese explícito lo que venía siendo una práctica consagrada, reconociendo por escrito que el Gobierno anfitrión se comprometía a no inspeccionar las naves en cuestión, a lo que Fernández Ordóñez finalmente accedió tras entrevistarse con Shultz el 28 de septiembre¹⁵³. Tras la firma del convenio hubo ade-

152. Edward Colby, «Allies formally ask Italy to provide base for F16s», *The Washington Post*, 27/5/1988.

153. Como resultado de ello, el anejo 3, apartado 7, relativo a las normas complementarias sobre escalas de buques del convenio de 1988 afirma que ambos gobiernos otorgarán las autorizaciones oportunas «sin solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques». Paul Delaney, «Spain's chief criticized on US defense pact», *The New York Times*, 2/10/1988.

más un canje de cartas afirmando que era política del Gobierno «que no sobrevuelen España aeronaves con armamento y material nuclear a bordo, y que cualquier cambio en esta práctica exige el consentimiento del Gobierno de España», principio que Estados Unidos se comprometía a respetar «plenamente». La oposición y algunos medios de comunicación españoles acusaron al ministro de haber claudicado a última hora, y es probable que éste tuviese en cuenta la conveniencia de cerrar las negociaciones antes de las siguientes elecciones generales, previstas para el 29 de octubre, en las que el PSOE se quedaría a un escaño de revalidar la mayoría absoluta por segunda vez consecutiva. Fernández Ordóñez tampoco podía ignorar que las elecciones presidenciales norteamericanas, que se celebraron el 8 de noviembre de 1988 y en las que el hasta entonces vicepresidente Bush se impondría cómodamente al demócrata Michael Dukakis, darían paso a una nueva administración. Sea como fuere, a última hora el descubrimiento de serias discrepancias entre las versiones inglesa y española del texto negociado obligó a retrasar la firma del nuevo acuerdo hasta el 1 de diciembre de 1988. El hecho de que en esta ocasión los firmantes fuesen los jefes de las respectivas delegaciones negociadoras, Cajal y Bartholomew, permitió a la parte española reafirmar simbólicamente el equilibrio que se pretendía que presidiese la relación entre aliados en el futuro¹⁵⁴.

El Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 supuso un giro capital en las relaciones hispano-norteamericanas, al romper con aspectos clave de la filosofía que había inspirado los acuerdos anteriores. Ante todo, el texto ya no obedecía a la vieja lógica de «bases por ayuda» y como indicaba su nombre, tampoco contemplaba la cooperación en ámbitos ajenos a la defensa, que se desarrollaría en otros acuerdos. Al igual que el texto de 1982, el preámbulo citaba los valores políticos en los que se asentaba la relación defensiva bilateral, que en esta ocasión se definían como «el común ideal de respeto a los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley», eliminándose la referencia a la defensa del sistema democrático que se había insertado tras la asonada de 1981,

154. Máximo Cajal, *Sueños y pesadillas...*, op. cit., pp. 197-208. El resultado de la negociación no afectó negativamente a la carrera de Bartholomew, que ocupó posteriormente los puestos de representante permanente ante la OTAN (1992-1993) y embajador en Italia (1993-1997).

que se estimó innecesaria. Como vimos, el convenio tendría una vigencia de ocho años, prorrogable por anualidades, lo cual sugiere que el Gobierno creía haber introducido un cambio cualitativo en la relación que debía perdurar en el tiempo. El hecho de que obtuviese el respaldo mayoritario del Congreso de los Diputados, que lo aprobó el 9 de marzo de 1989 por 279 votos a favor y solo 11 en contra (de Izquierda Unida, fundamentalmente), con 24 abstenciones, sin duda contribuyó a legitimarlo a ojos de una amplia mayoría de españoles. Como afirmaría uno de los negociadores, la retirada del Ala 401 probablemente «estaba por debajo de los deseos de muchos, pero también estaba por encima de sus expectativas»¹⁵⁵.

El aspecto más llamativo del acuerdo fue sin duda la identificación de las Instalaciones de Apoyo (IDA) que Estados Unidos había aceptado abandonar y que revertirían a España en el plazo de tres años a partir de su entrada en vigor, el 4 de mayo de 1989. En Torrejón, ello supuso el desmantelamiento del Ala 401, del cuartel general de la 16ª Fuerza Aérea y de un grupo de comunicaciones, así como del terminal de transporte militar y los servicios de apoyo y mantenimiento, con la consiguiente retirada de 4.482 militares y 635 civiles. También se contemplaba la retirada de un destacamento de aviones cisterna y otro de rescate aéreo de la base de Zaragoza, el primero de los cuales se trasladaría a Morón durante un periodo de tres años. Estados Unidos se comprometía asimismo a entregar la estación LORAN (*Long range aid to navigation*) de Estartit, la estación de comunicaciones de Guardamar, la estación meteorológica y sismológica de Sonseca y el almacén de municiones y petróleo de Cartagena. Esta reducción de la presencia norteamericana en España afectaría al 37-38% del total teórico de efectivos autorizados por el convenio de 1982¹⁵⁶.

El convenio también reflejaba una clara voluntad española de avanzar en el camino ya iniciado en 1976 en lo referido al fortalecimiento del control de la presencia norteamericana. Así, el régimen interior de cada IDA se regularía de acuerdo con normas fijadas por el Comité Permanente, institución que sustituyó al Consejo Hispano-Norteamericano, que podría no aprobarlas o determinar cambios en las mismas. Además, los mandos norteamericanos tendrían que informar a la parte española de las variaciones que fueran a producirse

155. Carlos Alonso Zaldívar, «España y los Estados Unidos», art. cit., p. 49.

156. Ángel Viñas, *En las garras del águila...*, op. cit., p. 500.

en los niveles de fuerza efectivos y a rendir anualmente cuentas por los cambios realizados. El aspecto del convenio que más dificultades planteó al Gobierno fue sin duda su decisión de permitir lo que un autor ha definido como la nuclearización «semoviente, transitoria o inestable» del territorio, al renunciar al derecho a ser informado de la presencia de armas nucleares en los buques que utilizaran las bases españolas¹⁵⁷. Sin embargo, como reconocería el jefe de los negociadores españoles, someter las escalas de buques aliados al requisito de la información previa habría dinamitado «lo que todavía es el pilar de la estrategia defensiva occidental: la disuasión nuclear». Además, el control que el convenio otorgaba a España sobre el movimiento, emplazamiento y utilización de las armas nucleares norteamericanas era superior al que Estados Unidos había permitido hasta entonces a ningún otro aliado. Hasta 1992, algunos buques de guerra que atracaban en puertos españoles transportaban armas nucleares, pero a partir de esa fecha Washington decidió retirarlos cuando no estuvieran en misión de guerra¹⁵⁸.

En suma, Cajal no faltaba a la verdad al afirmar que el Gobierno «había alcanzado sustancialmente los fines que se había marcado» en julio de 1986, si bien es cierto que «arrastrando los pies, Washington había ganado tres años». A decir de otro negociador, el convenio de 1988 tuvo sobre todo la virtud de demostrar que se podía alcanzar un objetivo que la opinión pública había contemplado con gran escepticismo, a saber, «que los Estados Unidos iban a terminar aceptando la voluntad soberana de España», algo que solo fue posible cuando los norteamericanos reconocieron finalmente «que la España democrática negocia de manera muy distinta que la España de Franco»¹⁵⁹.

157. Antonio Remiro Brotóns, «La cooperación europea en asuntos de seguridad, una perspectiva española», en *Política Exterior*, 8, 1988, p. 21.

158. Ángel Viñas, «Los Pactos con Estados Unidos en el despertar de la España democrática, 1975-1995», en Lorenzo Delgado y M.^a Dolores Elizalde (eds.), *España y Estados Unidos en el Siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005, p. 284.

159. Máximo Cajal, «Historia de una negociación», *Anuario El País*, Madrid, 1989, p. 106. Máximo Cajal, «El Convenio Hispano-Norteamericano de Cooperación para la Defensa de 1 de diciembre de 1988», UNISCI Discussion Papers, Octubre de 2003, p. 4. Carlos Alonso Zaldívar, «España y los Estados Unidos», art. cit., p. 42.

EPÍLOGO

El convenio de 1988 abrió una nueva etapa en las relaciones entre España y Estados Unidos, que coincidió en el tiempo con la rápida transformación del orden internacional que se inició con la caída del Muro de Berlín unos meses después. La firma del mismo facilitó a su vez la aprobación de las directrices generales para la contribución española a la OTAN por parte de su Comité de Planes de Defensa en diciembre de 1988, poniendo fin a una negociación de más de dos años. Unas semanas antes, el gobierno había cumplido otro de los objetivos del «Decálogo» de 1984 al adherirse a la Unión Europea Occidental (UEO) como observador activo, ingresando como miembro de pleno derecho en marzo de 1990. El año anterior, España también se había adherido finalmente al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), medida que siempre había apoyado Estados Unidos y que ya se anunciaba en el «Decálogo». Por otro lado, en 1986 se habían establecido finalmente relaciones diplomáticas entre España e Israel, algo que Washington también había propugnado a lo largo de la década anterior. En suma, todo ello permitió culminar con éxito la compleja redefinición de la inserción de España en el bloque occidental iniciada tras la muerte de Franco. Aunque la presencia militar norteamericana en España continuó suscitando el rechazo de algunos sectores de la población, el proceso que había dado lugar a la rectificación de la situación anterior y sobre todo su legitimación democrática mediante el referéndum de 1986 y la aprobación del nuevo convenio por las Cortes en 1989, permitió que la cuestión de las bases se despolitizara en años sucesivos.

La nueva relación con Washington se puso a prueba casi de inmediato, tras la invasión de Kuwait por parte de Irak en agosto de 1990, que dio lugar a una respuesta internacional liderada por Estados Uni-

dos que contó con el visto bueno de la ONU. España contribuyó al embargo decretado por la ONU con el envío de una fragata y dos corbetas a la zona, en coordinación con los demás países miembros de la UEO. Aunque modesta, esta aportación tuvo una gran importancia simbólica, ya que España no había estado presente en ninguno de los grandes conflictos que habían marcado la experiencia colectiva de los europeos a lo largo del siglo XX (salvo en su propia guerra civil). El gobierno apoyó plenamente a sus aliados en el plano logístico durante esta primera guerra del Golfo y una vez finalizada, González reveló que un 35% del total del tráfico aéreo para el despliegue norteamericano en la región se había realizado con apoyo logístico español, porcentaje que en algunos momentos del conflicto alcanzó el 60%¹. Por su parte, el secretario de Estado, James A. Baker, reconoció públicamente la importancia de la aportación española al despliegue de los bombarderos B-52 y los aviones cisterna KC-135, sin la cual la respuesta militar norteamericana se habría visto seriamente comprometida. Aunque los aparatos fuesen los mismos que en conflictos anteriores, la gran diferencia radicaba en que en esta ocasión el Gobierno colaboró voluntariamente con su aliado por entender que se trataba de un conflicto en el que España participaba como miembro de una amplia coalición internacional que contaba con la bendición de la OTAN, la Comunidad Europea y la ONU. Sea como fuere, gracias al apoyo prestado por el Gobierno español y a la buena relación establecida con la administración Bush (1989-1993), que se plasmó en iniciativas como la organización de la Conferencia de Paz en Madrid en 1991, Washington pareció comprender que, lejos de suponer un retroceso en las relaciones bilaterales, el convenio de 1988 podía representar el inicio de una cooperación más equilibrada y estrecha entre ambos países². El sucesor de Fernández-Ordóñez al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Javier Solana, dejó constan-

1. Ángel Viñas, «Los pactos con los Estados Unidos en el despertar de la España democrática, 1975-1995», en Lorenzo Delgado y M.^a Dolores Elizalde (eds.), *España y Estados Unidos en el Siglo XX*, Madrid, CSIC, 2005, pp. 290-291.

2. Ver al respecto el testimonio de González en Julia Navarro, *1992-1996. Entre Felipe y Aznar*, Madrid, Temas de Hoy, 1996, pp. 399-403. Andrés Ortega, «España en la postguerra fría», en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo y Jonathan Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, pp. 251-252.

cia de esta nueva situación al congratularse en mayo de 1993 por el hecho de que España y Estados Unidos hubiesen sido capaces de consolidar «una relación que ya no es, ni será en el futuro, una relación centrada en cuestiones militares o de seguridad. También ha dejado de ser una relación marcada por desconocimientos y recelos y cada día se orienta más hacia la cooperación a favor de intereses comunes y generales»³. En línea con esta afirmación, España aprovechó la presidencia rotatoria de la Unión Europea en el segundo semestre de 1995 para contribuir a impulsar una nueva agenda transatlántica con Estados Unidos. Por su parte, Richard Gardner, el excelente embajador norteamericano (1993-1997) nombrado por la administración demócrata de Bill Clinton (1993-2001), afirmó en 1994 que podían darse por definitivamente superados los dos episodios dolorosos que más habían enturbiado la relación bilateral durante los últimos cien años, «la guerra del 98 y nuestros vínculos militares con el régimen de Franco»⁴.

Sin embargo, la evolución de la relación bilateral en años posteriores suscitara algunas dudas sobre un balance tan optimista. Por un lado, el nuevo contexto geopolítico reabrió el debate sobre la política de seguridad española justo cuando se le daba ya por zanjado. Antes de las elecciones de 1996, el último Gobierno del PSOE ya había decidido aprovechar la inminente reforma de la estructura militar de la OTAN impuesta por el nuevo contexto geopolítico para institucionalizar una plena integración española. Por otro lado, la participación de España en las operaciones desarrolladas por la Alianza bajo el paraguas de la ONU en la antigua Yugoslavia a partir de 1992 había puesto de manifiesto las limitaciones del modelo de relación vigente. De ahí, en parte, que el PSOE no se opusiera a la decisión de Aznar, anunciada en noviembre de 1996 tras ganar las elecciones generales, de participar plenamente en la nueva estructura atlántica en vías de definición, que defendió con el argumento de que era nece-

3. Conferencia de Solana en el Instituto de Cuestiones Internacionales (INCIPE), 15 de mayo de 1993, en *Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, D. Javier Solana Madariaga*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, p. 262.

4. Citado en Ángel Viñas, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*, Barcelona, Crítica, 2003, p. 509.

sario superar definitivamente la imagen de España como «aliado reticente»⁵. Mientras que los socialistas sostuvieron que la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS habían transformado por completo los objetivos y la filosofía de una organización a cuya estructura militar no habían querido integrarse en el pasado, Izquierda Unida consideró que este cambio de política vulneraba el resultado del referéndum de 1986, hasta el punto de hacer necesaria una nueva consulta popular. Sea como fuere, como resultado de la misma la OTAN acordó crear un nuevo mando subregional con base en Retamares (Madrid), que se constituyó en 1999 y cuyos cometidos incluirían la defensa de las Islas Canarias y del Estrecho de Gibraltar. Ello culminó un proceso que puso fin a lo que el ministro de Defensa de la época había definido como la «relativa excentricidad» de la participación española heredada del referéndum de 1986 y que curiosamente tuvo un escaso impacto sobre la opinión pública.

El nuevo contexto de la postguerra fría también incidió sobre la relación estrictamente bilateral. A pesar de que bajo los últimos gobiernos socialistas los lazos con Estados Unidos se habían estrechado notablemente, tras ocupar La Moncloa en 1996 José María Aznar buscó un alineamiento aún mayor con las políticas de Washington. Así se constató con ocasión del bombardeo estadounidense de Irak en diciembre de 1998 (operación *Desert Fox*), instigado por la administración demócrata de Bill Clinton, que fue duramente criticado por algunos miembros de la Unión Europea y que careció de la cobertura de la ONU. Sin embargo, fue durante su segundo mandato (2000-2004), y sobre todo como resultado del nuevo contexto geopolítico surgido de los ataques del 11 de septiembre de 2001, cuando el presidente español dio claras muestras de querer forjar una nueva «relación especial» con Washington, intención que ya había apuntado la declaración conjunta firmada por Josep Piqué y Madeleine Albright en enero de 2001, unos días antes de la toma de posesión de la administración republicana de George W. Bush (2001-2009). Curiosamente, al pretender reconocer formalmente la importancia de los aspectos no defensivos de la relación bilateral, en ámbitos como el científico, el cultural o el tecnológico, el tono de la

5. Glenn H. Snyder, «Spain in NATO: the reluctant partner», en Federico Gil y Joseph S. Tulchin (eds.), *Spain's entry into NATO: conflicting political and strategic perspectives*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1988.

declaración se asemejaba más al espíritu del convenio de 1970 que al de 1988. Al mismo tiempo, el texto incluía referencias a cuestiones totalmente novedosas, que no se habían suscitado nunca en documentos bilaterales anteriores, como la lucha contra el terrorismo. Sea como fuere, la declaración dio lugar a la firma, en abril de 2002, de un protocolo de enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988, que entró en vigor en febrero de 2003 tras ser ratificado por los legislativos respectivos y que prolongó la vida del mismo hasta febrero de 2011. Mientras tanto, la ayuda prestada por Estados Unidos durante la crisis surgida con Marruecos tras su ocupación del islote de Perejil en el verano de 2002, en el transcurso de la cual Francia vetó cualquier acción de la Unión Europea favorable a España, aumentó el interés de Aznar por estrechar aún más los lazos con Washington.

En perspectiva española, el protocolo de 2002 sirvió sobre todo para manifestar la importancia creciente que se otorgaba a la cooperación en el ámbito de la industria de la defensa. Por su parte, Estados Unidos pudo ampliar y mejorar las instalaciones de las que hacía uso en la base naval de Rota y también le favoreció la sustitución del sistema anterior de autorización caso por caso para sobrevolar y aterrizar en territorio español por una autorización general de duración trimestral. Sin embargo, los medios de comunicación subrayaron sobre todo el hecho de que se permitiera a los servicios de investigación criminal de la Marina y a la Oficina de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea a operar en España en colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad españoles en asuntos de interés mutuo⁶.

Al igual que la mayoría de los gobernantes europeos, el presidente español vio en los brutales atentados terroristas del 11-S un ataque contra el mundo occidental y los valores que encarnaba. Sin embargo, a diferencia de muchos de ellos, Aznar hizo suyo el diagnóstico realizado por la administración Bush de las causas de dichos atentados y también compartió su conclusión de que la única respuesta válida era la declaración de una guerra global –de imprevisible duración y naturaleza– contra el terrorismo. Ante la magnitud de lo ocurrido, el presidente español no dudó en ofrecer a Washington su solidaridad in-

6. David García Cantalapiedra, «España, Estados Unidos y las relaciones transatlánticas», en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España. De 1800 hasta hoy*, Barcelona, Ariel, 2010.

condicional, a pesar de no contar con los medios materiales ni humanos necesarios para participar en dicho conflicto de forma destacada. En esta reacción desempeñó un papel determinante el principio de que España, país que había padecido el azote del terrorismo durante más de tres décadas y que había buscado y obtenido el apoyo de sus socios y aliados para combatirlo, no podía dejar de acudir en ayuda de un Gobierno amigo en cumplimiento de la más elemental reciprocidad. De ahí en parte el apoyo político del Gobierno español a la intervención militar anglo-norteamericana de octubre de 2001 contra el régimen talibán de Afganistán, que había apoyado abiertamente a Al Qaeda, y su posterior participación en la misión de la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad de Afganistán (ISAF), que contó con el apoyo de una veintena de países y que actuó bajo mandato de la ONU. A diferencia de algunos gobernantes europeos, Aznar también hizo suya la tesis de que existía una vinculación entre Al Qaeda y el régimen de Sadam Hussein, argumento que sumó al de la supuesta existencia de armas de destrucción masiva en Irak para justificar su apoyo a la invasión del país, liderada por Estados Unidos en marzo de 2003.

El apoyo prestado por el Gobierno Aznar a la administración Bush en Irak, que suscitó el rechazo mayoritario de la opinión pública española, tuvo gravísimas consecuencias para la relación bilateral, que experimentó una politización sin precedentes en el ámbito doméstico español. Como resultado de ello, la imagen de Estados Unidos en España, nunca excesivamente favorable, experimentó un marcado deterioro. Algunas de las encuestas realizadas a raíz de estos acontecimientos vinieron a confirmar que, a pesar de la rectificación de la relación efectuada durante los años ochenta, las percepciones de los españoles seguían obedeciendo a los estereotipos que la habían conformado en épocas anteriores⁷. Por otro lado, el hecho de

7. A título general, un 52% de los encuestados tenía una opinión poco o nada favorable de Estados Unidos, frente a un 40% que la tenía muy o algo favorable. Continuaba vigente la visión positiva que los españoles tenían de la producción científica y tecnológica del país (que admiraba un 66%, frente a un 27% que no), así como de su música, cine y televisión (al 60% le gustaba y al 28% no). En cambio, el funcionamiento de la democracia estadounidense disgustaba al 50% y solo agradaba al 31%, y un 57% consideraba negativo que se propagaran por el mundo las ideas y costumbres norteamericanas. Por otro lado, un 12% de los encuestados decía haber visitado alguna vez Estados Unidos. *Barómetro del Real Instituto Elcano*, 2, 2003.

que las Fuerzas Armadas norteamericanas utilizasen profusamente las bases españolas para realizar su despliegue en Irak contribuyó a reabrir en alguna medida el debate en torno a las mismas. Como resultado de ello, mientras que en los años posteriores a la entrada en vigor del convenio de 1988 la proporción de quienes se manifestaban partidarios de poner fin a la presencia estadounidense en las bases había disminuido gradualmente, pasando del 48% en 1991 al 31% en 2002, a raíz de la guerra de Irak este rechazo volvió a experimentar un aumento significativo⁸. En cambio, la proximidad de Aznar a Bush no parece haber tenido impacto alguno en la (ya de por sí muy débil y distorsionada) percepción norteamericana de España, dato perfectamente consistente con la opinión de ese 79% de españoles que pensaba que Washington no tomaba suficientemente en cuenta los intereses españoles antes de actuar⁹.

Como es sabido, el triunfo electoral de José Luis Rodríguez Zapatero en marzo de 2004 se tradujo en una casi inmediata retirada de las 1.300 tropas españolas que su predecesor había enviado a Irak, medida que contó con un amplio respaldo popular. A pesar de ello y de su escasa sintonía con la administración Bush, el nuevo Gobierno español nunca se planteó la posibilidad de cancelar o restringir el uso norteamericano de las bases de Rota y Morón en relación con Irak, decisión que apenas mereció la atención de los medios de comunicación¹⁰. En suma, incluso en momentos de máxima polarización política y por muy impopular que resultara el uso que pudiese hacer de ellas la administración norteamericana de turno, la cuestión de las bases ya formaba parte de un acuerdo previamente institucionalizado mediante procedimientos democráticos, lo cual

8. Salustiano del Campo y José Manuel Camacho, *Informe INCIPE 2003. La opinión pública española y la política exterior*, Madrid, INCIPE/Real Instituto Elcano, 2003, p. 107-108. Según este estudio, el 74% de los españoles era contrario a que se permitiese a las Fuerzas Armadas norteamericanas el uso de las bases españolas en relación con Irak, algo que solo aprobaba el 20%.

9. Carlos Alonso Zaldívar, «Miradas torcidas. Percepciones mutuas entre España y Estados Unidos», Documento de trabajo 22, Madrid, Real Instituto Elcano, 2003.

10. Charles Powell, «A second transition, or more of the same? Spanish foreign policy under Zapatero», en *South European Society and Politics*, vol. 14, 4, 2009, pp. 523-524.

permitía situarlo por encima (o al margen) del debate político partidista nacional¹¹.

Evidentemente, algunos de los datos comentados anteriormente tenían un carácter marcadamente coyuntural, ya que reflejaban sobre todo la notable impopularidad de la administración Bush y de la guerra de Irak. De ahí que la elección de Barack Obama en noviembre de 2008 tuviese de inmediato un impacto muy favorable en la popularidad de Estados Unidos en España, que volvió a situarse en los niveles anteriores al conflicto. Así, mientras que en junio de 2008 las valoraciones favorables o algo favorables de Estados Unidos como país sumaban un 54%, y las opiniones poco o nada favorables un 42%, seis meses después ya eran del 65% y del 30%, respectivamente. En suma, la elección de Obama pareció borrar de un plumazo una parte no desdeñable del sentimiento antiamericano acumulado durante los años precedentes¹².

Con independencia de estos vaivenes coyunturales de la opinión pública, parece evidente que todavía perduran algunos obstáculos de fondo a una relación más fluida entre España y Estados Unidos. Ante todo, a pesar del tiempo transcurrido, sigue proyectando una larguísima sombra el apoyo norteamericano al régimen de Franco, sin duda el «pecado original» de la relación actual. Eso, al menos es lo sugiere un estudio realizado en 2006, según el cual el 46% de los encuestados atribuía al mismo la larga duración de la dictadura franquista, dato sin duda significativo si se tiene en cuenta que la mayoría de ellos había nacido después de 1975¹³. También sigue estando muy arraigada la percepción de que la democracia española poco o nada debe a Estados Unidos, así como la idea de que la suerte de ésta nunca se tuvo muy en cuenta en Washington. A la luz de todo ello, no parece fácil evitar la melancólica conclusión de que la transición y consolidación democráticas ofrecieron oportunidades de toda índole –quizás para ambas partes, pero sobre todo a una de ellas– que no se supieron aprovechar.

11. Alexander Cooley, *Base Politics. Democratic change and the U.S. military overseas*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2008, pp. 85-86.

12. Barómetro del Real Instituto Elcano, diciembre de 2008. Charles Powell, «Las relaciones España-Estados Unidos, en la encrucijada», en *Anuario Internacional CIDOB* 2009.

13. *El Mundo*, 30/7/2006.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE DE CÁRCER, Nuño, «El joven Rey impulsa la presencia de España en el exterior», en *Cuenta y Razón*, 95, 1995.
- ALAM, Asadollah, *The Shah and I. The Confidential Diary of Iran's Royal Court, 1969-77*, Londres, St. Martin's Press, 1992.
- ALBA, Jaime, *Recuerdo de diez embajadas y de dos vueltas al mundo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1992.
- ALGUERÓ CUERVO, José Ignacio, *El conflicto del Sahara Occidental, desde una perspectiva canaria*, Tenerife, Gobierno de Canarias, 2003.
- ALLENDESALAZAR, José Manuel, «España y EE.UU. en el siglo XX», en *Política Exterior*, 80, marzo-abril 2001.
- ALONSO-CASTRILLO, Silvia, *La apuesta del centro. Historia de UCD*, Madrid, Alianza, 1996.
- ALONSO ZALDÍVAR, Carlos, «España y los Estados Unidos», en *Anuario Internacional CIDOB 1990*, Barcelona, CIDOB, 1990.
- , «Miradas torcidas. Percepciones mutuas entre España y Estados Unidos», Documento de Trabajo 22, Madrid, Real Instituto Elcano, 2003.
- ANDREW, Christopher M., y GORDIEVSKY, Oleg, *Instructions from the Centre. Top secret files on KGB foreign operations, 1975-1985*, Londres, Sceptre, 1993.
- AREILZA, José María de, *Diario de un ministro de la Monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977.
- , *Cuadernos de la Transición*, Barcelona, Planeta, 1983.
- , *Crónica de Libertad*, Barcelona, Planeta, 1985.
- , *A lo largo del siglo*, Barcelona, Planeta, 1992.
- ARENAL, Celestino del, «La posición exterior de España», en COTARELO, Ramón (comp.), *Transición política y consolidación democrática*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- ARMERO, José Mario, *Política exterior de España en democracia*, Madrid, Espasa Calpe, 1989.

- BALLESTEROS, Ángel, *Los contenciosos de la política exterior de España*, Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, 2005.
- BAKER, James A., *Work hard, study and keep out of politics!*, Evanston, Northwestern University Press, 2006.
- BÁRBULO, Tomás, *La historia prohibida del Sahara español*, Barcelona, Destino, 2002.
- BARDAVÍO, Joaquín, *Los silencios del Rey*, Madrid, Strips, 1979.
- BARRINGER, Philip E., «A defense perspective on the 1975-76 negotiations», en McDONALD, John W. y BENDAHDANE, Diane B., *US Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*, Boulder, CO, Westview Press, 1990.
- BENNETT WOODS, Randall, *J. William Fulbright, Vietnam, and the search for a Cold War foreign policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- BLACK, Conrad, *Richard Milhous Nixon. The invincible quest*, Londres, Quercus, 2007.
- BRINKLEY, Douglas (ed.), *The Reagan Diaries*, Nueva York, Harper Perennial, 2007.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, Nueva York, Farrar, Strauss & Giroux, 1983.
- BURKE, John P., *Honest broker? The National Security Advisor and presidential decision making*, College Station, Texas A&M University Press, 2009.
- CAJAL, Máximo, *Sueños y pesadillas. Memorias de un diplomático*, Barcelona, Tusquets, 2010.
- CALVO GONZÁLEZ, Óscar, «¡Bienvenido, Mr. Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950», en *Revista de Historia Económica*, 19 (Extra), 2001.
- CALVO SERER, Rafael, *¿Hacia la Tercera República Española? En defensa de la Monarquía democrática*, Barcelona, Plaza & Janés, 1977.
- CALVO SOTELO, Leopoldo, *Memoria viva de la transición*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990.
- , *Sobre la transición exterior*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005.
- CANNON, Lou, *President Reagan. The role of a lifetime*, Nueva York, Public Affairs, 1991.
- CAROTHERS, Thomas, *Aiding democracy abroad: the learning curve*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- CARRO, Antonio, «La descolonización del Sahara», en *Revista de Política Internacional*, 144, Madrid, 1976.
- CARRILLO, Santiago, *El año de la peluca*, Barcelona, Ediciones B, 1987.
- , *Memorias*, Barcelona, Planeta, 1993.

- CARTER, Jimmy, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, Londres, Bantam Books, 1982.
- , *White House Diary*, Nueva York, Farrar, Strauss & Giroux, 2010.
- CARTER, Rosalynn, *First Lady from Plains*, Boston, MA, Houghton Mifflin Company, 1984.
- CHAVKIN, Samuel, SANGSTER, Jack y SUSMAN, William (eds.), *Spain: implications for United States Foreign Policy*, Stanford, CA., Greylock Publishers, 1976.
- CERNUDA, Pilar, JÁUREGUI, Fernando y MENÉNDEZ, Miguel Ángel, *23-F. La conjura de los necios*, Madrid, Foca, 2001.
- CHISLETT, William, «España y Estados Unidos: tan cerca y sin embargo tan lejos», Documento de Trabajo 23, Madrid, Real Instituto Elcano, 2006.
- CLARK, Robert P. y HALTZEL, Michael H., *Spain in the 1980s. The democratic transition and a new international role*, Cambridge, MA, Ballinger Publishing Company, 1987.
- CLAUDÍN, Fernando, *Santiago Carrillo. Crónica de un secretario general*, Barcelona, Planeta, 1983.
- CLIFT, A. Denis, *With Presidents to the Summit*, Fairfax, Virginia, George Mason University Press, 1993.
- COLBY, William, *Honourable Men. My life in the CIA*, Londres, Hutschinson & Co., 1978.
- COOLEY, Alexander, *Base Politics. Democratic change and the US military overseas*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2008.
- DAALDER, Ivo H. y DESTLER, I. M., *In the shadow of the Oval Office. Profiles of the National Security Advisers and the Presidents they served, from JFK to George W. Bush*, Nueva York, Simon & Schuster, 2009.
- DALLEK, Robert, *Nixon and Kissinger. Partners in power*, Nueva York, Harper Collins, 2007.
- DE SILVA, Pedro, *Las fuerzas del cambio*, Barcelona, Editorial Prensa Ibérica, 1996.
- DELGADO, Lorenzo, «¿El amigo americano? España y EE.UU. durante el Franquismo», en *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, vol. 21, 2003.
- DELGADO FERNÁNDEZ, Santiago, y SÁNCHEZ MILLAS, Pilar, *Francisco Fernández Ordóñez. Un político para la España necesaria 1930-1992*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.
- DOUGHERT, James E., y PFALTZGRAFF, Diane K., *Eurocommunism and the Atlantic Alliance*, Washington DC, Institute for Foreign Policy Analysis, 1977.
- DREW, Elizabeth, *Richard M. Nixon*, Nueva York, Times Books, 2007.
- DRUCKMAN, Daniel, «Stages, Turning Points and Crises in the 1975-1976 Negotiations», en McDONALD, John W. y BENDAHDANE, Diane B., *US*

- Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*, Boulder, CO, Westview Press, 1990.
- DUECK, Colin, *Hard line. The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2010.
- DURÁN-LÓRIGA, Juan, *Memorias diplomáticas*, Madrid, Siddarth Mehta Ediciones, 1999.
- EATON, Samuel D., *The forces of freedom in Spain. A personal account*, Stanford, Hoover Institution Press, 1981.
- EGUIDAZU, Fernando, FERNANDEZ PULGAR, Carlos, FLORENSA, Senén, VIÑAS, Ángel y VIÑUELA, Julio, *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979.
- ELORDI, Carlos, *El amigo Americano. De Franco a Aznar: una adhesión inquebrantable*, Madrid, Temas de Hoy, 2003.
- ESCODÉ, Carlos, «¿Cuánto valen esas bases?» El tira y afloja entre Estados Unidos y España, 1951-53», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003.
- ESTEVEZ, Carlos y MÁRMOL, Francisco, *Carrero. Las razones ocultas de un asesinato*. Madrid, Temas de Hoy, 1998.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, Gonzalo, *Río Arriba*, Barcelona, Planeta, 1995.
- FERNÁNDEZ DE MIGUEL, Daniel, «La erosión del antiamericanismo conservador durante el franquismo», en *Ayer*, 75, 2009 (3).
- FEO, Julio, *Aquellos años*, Barcelona, Ediciones B, 1993.
- FITZGERALD, Garret, *All in a Life*, Dublín, Gill & Macmillan, 1991.
- FORD, Betty, *The times of my Life*, Nueva York, Harper & Row, 1978.
- FORD, Gerald R., *A time to heal: the autobiography of Gerald R. Ford*, Londres, W. H. Allen, 1979.
- Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Vol. XII. Western Europe*.
- FORNER, Salvador (ed.), *Coyuntura internacional y política española (1898-2004)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Memoria breve de una vida pública*, Barcelona, Planeta, 1980.
- , Manuel, *En busca del tiempo servido*, Barcelona, Planeta, 1987.
- FRANCO SALGADO-ARAUJO, Francisco, *Mis conversaciones privadas con Franco*, Barcelona, Planeta, 2005.
- GARCÉS, Joan E., *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1996.
- GARDNER, Richard N., *Mission Italy. On the front lines of the Cold War*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2005.
- GIL PECHARROMÁN, Julio, *La política exterior del Franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*, Barcelona, Flor del Viento, 2008.
- GLAD, Betty, *An outsider in the White House. Jimmy Carter, his advisors,*

- and the making of American foreign policy*, Ithaca & Londres, Cornell University Press, 2009.
- GODBOLD, Jr., E. Stanly, *Jimmy and Rosalynn Carter. The Georgia years, 1924-1974*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.
- GOMES, Bernardino, y MOREIRA DE SÁ, Tiago, *Carlucci vs. Kissinger. Os EUA e a Revolução Portuguesa*, Lisboa, Dom Quixote, 2008.
- GONZÁLEZ, Felipe, «A new international role for modernizing Spain», en CLARK, Robert P., y HALTZEL, Michael H. (eds.), *Spain in the 1980s. The democratic transition and a new international role*, Cambridge, MA, Ballinger, 1987.
- GONZÁLEZ, Felipe y CEBRIÁN, Juan Luis, *El futuro no es lo que era. Una conversación*, Madrid, Aguilar, 2001.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Javier, *Adolfo Suárez. España 1976-77. El año milagroso*, Madrid, Ediciones Martínez Roca, 1996.
- GREENE, John Robert, *The limits of power. The Nixon and Ford administrations*, Bloomington, Indiana University Press, 1992.
- , *The presidency of Gerald R. Ford*, Lawrence, KS, University Press of Kansas, 1995.
- GRIMALDOS, Alfredo, *La CIA en España. Espionaje, intrigas y políticas al servicio de Washington*, Barcelona, Debate, 2006.
- GUERRA, Alfonso, *Cuando el tiempo nos alcanza. Memorias 1940-1982*, Madrid, Espasa Calpe, 2004.
- , *Dejando atrás los vientos. Memorias 1982-1991*, Madrid, Espasa Calpe, 2006.
- GUSTAFSON, Kristian, *Hostile Intent. U.S. Covert Operations in Chile, 1964-1974*, Dulles, VA, Potomac Books, 2007.
- HAIG, Alexander M. Jr., *Caveat. Realism, Reagan and foreign policy*, Nueva York, Macmillan, 1984.
- , *Inner circles. How America changed the World*, Nueva York, Warner Books, 1992.
- HARTMANN, Robert, *Palace Politics. An insider's account of the Ford years*, Nueva York, McGraw-Hill, 1980.
- HASLAM, Jonathan, *The Nixon Administration and the Death of Allende's Chile*, Londres, Verso, 2005.
- HERSH, Seymour M., *The price of power. Kissinger in the Nixon White House*, Nueva York, Summit Books, 1983.
- HERTZ, Martin F. (ed.), *Contacts with the Opposition*, Lanham, MD, University Press of America, 1986.
- HILLENBRAND, Martin J., *Fragments of our time. Memoirs of a Diplomat*, Athens, GA, The University of Georgia Press, 1998.
- HODGES, Tony, *Western Sahara, The roots of a desert war*, Westport, CO, Lawrence & Hill, 1983.

- HODGSON, Godfrey, «The US Response», en FILO DELLA TORRE, Paolo, MORTIMER, Edward y STORY, Jonathan (eds.), *Eurocommunism: myth or reality?*, Londres, Penguin, 1979.
- HORNE, Alistair, *Kissinger. 1973, the crucial year*, Nueva York, Simon & Schuster, 2009.
- HOSADA KAWASE, Haruko, *La política exterior de la administración Ford hacia España durante la transición, 1973-1977*. Tesis doctoral inédita, Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Geografía e Historia, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004.
- HOYO BARBOLLA, Ana del, *Relaciones Político-Diplomáticas entre España y Estados Unidos (1963-1970)*, Tesis doctoral inédita, Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Geografía e Historia, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2006.
- HUNTINGON, Samuel S., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.
- IGLESIAS, María Antonia, *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Aguilar, Madrid, 2003.
- INDERFURTH, Karl F. y JOHNSON, Loch K., *Fateful decisions, Inside the National Security Council*, Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- JARQUE ÍÑIGUEZ, Arturo, «Queremos esas bases». *El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 1998.
- JOHNSON, U. Alexis, *The Right Hand of Power*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1984.
- KAGAN, Robert, *A Twilight Struggle. American Power and Nicaragua, 1977-1990*, Nueva York, The Free Press, 1996.
- KAMIL, Leo, *Fuelling the Fire. US Policy & the Western Sahara Conflict*, Trenton, NJ, The Red Sea Press, 1987.
- KAUFMAN, Burton I. y KAUFMAN, Scott, *The presidency of James Earl Carter*, Lawrence, KS, University Press of Kansas, 2006.
- KENGOR, Paul, y CLARK DOERNER, Patricia, *The Judge. William P. Clark. Ronald Reagan's top hand*, San Francisco, Ignatius Press, 2007.
- KIRKPATRICK, Jeane J., *Dictatorships and double standards. Rationalism and reason in politics*, Nueva York, Simon & Schuster, 1982.
- KISSINGER, Henry, «Communist Parties in Western Europe: challenge to the West», en *Atlantic Community Quarterly*, 15, 3, otoño 1977.
- , *White House Years*, Boston, Little, Brown & Company, 1979.
- , *Years of Upheaval*, Londres, Phoenix Press, 1982.
- , *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994.
- , *Years of Renewal*, Londres, Phoenix Press, 1999.

- KOFAS, Jon V., *Independence from America. Global integration and inequality*, Aldershot, Ashgate, 2005.
- LAKE, Anthony, *Somoza Falling. A case study of Washington at work*, Amherst, MA, The University of Massachusetts Press, 1989.
- LASKY SHUB, Joyce, y CARR, Raymond (eds.), *Spain. Studies in Political Security*, Washington DC, Center for Strategic and International Studies, 1985.
- LEDEEN, Michael A., *West European Communism and American Foreign Policy*, New Brunswick y Oxford, Transaction Books, 1987.
- , *Freedom betrayed*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1996.
- LEMUS, Encarnación, *En Hamelin. La Transición Española más allá de la Frontera*, Oviedo, Septem Ediciones, 2001.
- , «La presencia de las potencias occidentales en el arranque de la transición española a la democracia», en NAVAJAS ZUBELDIA, Carlos (ed.), *Actas del IV Simposio de Historia Actual. Logroño, 17-19 de octubre de 2002*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2004.
- , «Entre la intervención y la supervisión. Las Potencias Occidentales ante el cambio político peninsular», en RUIROSA-CHEYROUZE, Rafael (coord.), *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.
- LIBERAL, Ángel, «Cuarenta años después (1953-1993)», en *Política Exterior*, 35, otoño 1993.
- LIEDTKE, Boris N., *Embracing a Dictatorship. US relations with Spain, 1945-53*, Nueva York, St. Martin's Press, 1998.
- , «Spain and the United States, 1945-1975», en BALFOUR, Sebastian, y PRESTON, Paul, *Spain and the great powers in the twentieth century*, Londres, Routledge, 1999.
- LINARES SEIRUL-LO, Ángel Luis, *La política de seguridad en la transición española, 1976-1982*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2007.
- LISBONA, José Antonio, *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Temas de Hoy, 2002.
- LITWAK, Robert S., *Détente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- LOGEVALL, Frederik y PRESTON, Andrew (eds.), *Nixon in the World. American foreign relations, 1969-1977*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- LÓPEZ DE CELIS, María Ángeles, *Los presidentes en zapatillas. La vida política y privada de los inquilinos de La Moncloa*, Madrid, Espasa Calpe, 2010.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano, *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987.

- , *Memorias. Años decisivos*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1991.
- , *Memorias III: el principio del fin*, Barcelona, Plaza & Janés, 1992.
- LORD, Norman C., «The US military perspective on the 1981-82 negotiations», en McDONALD, John W. y BENDAHDANE, Diane B., *US Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*, Boulder, CO, Westview Press, 1990.
- MARQUINA BARRIO, Antonio, *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986.
- , «Spanish Foreign and Defense policy since democratization», en MAXWELL, Kenneth, *Spanish Foreign and Defense Policy*, Boulder, CO, Westview Press, 1991.
- , «La política exterior de la Unión de Centro Democrático», en TUSELL, Javier y SOTO, Álvaro (eds.), *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996.
- MARTÍN DE POZUELO, Eduardo, *Los secretos del franquismo. España en los papeles desclasificados del espionaje norteamericano desde 1934 hasta la transición*, Barcelona, La Vanguardia Ediciones, 2007.
- MARTÍNEZ LILLO, Pedro A., «Consenso y política exterior en la transición española», en TUSELL, Javier y SOTO, Álvaro (eds.), *Historia de la transición, 1975-1986*, Madrid, Alianza, 1996.
- MAZLISH, Bruce, *Kissinger. The European Mind in American policy*, Nueva York, Basic Books, 1976.
- MCCLOSKEY, Robert J., «The 1976 Treaty: overview of the negotiations», en McDONALD, John W. y BENDAHDANE, Diane B., *US Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*, Boulder, CO, Westview Press, 1990.
- McFAUL, Michael, *Advancing democracy abroad. Why we should and how we can*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2010.
- MEESE III, Edwin, *With Reagan. The inside story*, Washington DC, Regnery Publishing, Inc., 1992.
- MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio, «Política exterior y transición democrática en España», en TEZANOS, José Félix, COTARELO, Ramón y BLAS, Andrés de (eds.), *La transición española*, Madrid, Editorial Sistema, 1989.
- MESA, Roberto, «La normalización exterior de España», en COTARELO, Ramón (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España 1975-1986*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- MILLER, James Edward, *The United States and the Making of Modern Greece*, Chapel Hill, NC, The University of North Carolina Press, 2009.
- MONDALE, Walter F., *The good fight. A life in liberal politics*, Nueva York, Scribner, 2010.
- MORAN, Barbara, *The day we lost the H-Bomb. Cold War, hot nukes, and*

- the worst nuclear weapons disaster in history*, Nueva York, Ballantine Books, 2009.
- MORÁN, Fernando, *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, 1980.
- , *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés/Cambio 16, 1990.
- MORÁN, Fernando, y VIDAL, Juan Carlos, *Luz al fondo del túnel*, Madrid, Alianza, 1999.
- MORÁN, Gregorio, *Miseria y grandeza del Partido Comunista de España, 1939-1985*, Barcelona, Planeta, 1986.
- MORODO, Raúl, *Atando Cabos. Memorias de un conspirador moderado I*, Madrid, Taurus, 2001.
- MOUNT, Graeme, y GAUTHIER, Mark (eds.), *895 days that changed the World. The Presidency of Gerald F. Ford*, Montreal, Black Rose Books, 2006.
- MOYNIHAN, Daniel Patrick, *A Dangerous Place*, Londres, Secker & Warburg, 1979.
- MUJAL-LEÓN, Eusebio, *Communism and political change in Spain*, Bloomington, Indiana University Press, 1983.
- MUNDY, Jacob, «Neutrality or Complicity? The United States and the 1975 Moroccan takeover of the Spanish Sahara», en *The Journal of North African Studies*, vol. 11, 3, septiembre 2006.
- NARTZIZENFIELD SHEH, Itai, *The future almost arrived. How Jimmy Carter failed to change US foreign policy*, Nueva York, Peter Lang, 2008.
- NAVALÓN, Antonio, y GUERRERO, Francisco, *Objetivo, Adolfo Suárez. 1980, el año de la agonía*, Madrid, Espasa Calpe, 1987.
- NIÑO, Antonio, «50 años de relaciones entre España y Estados Unidos», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003.
- NIXON, Richard, *The Memoirs of Richard Nixon*, Nueva York, Simon & Schuster, 1978.
- NIXON, Richard, *Leaders*, Nueva York, Grand Central Publishing, 1982.
- O'MALLEY, Brendan, y CRAIG, Ian, *The Cyprus Conspiracy. America, Espionage and the Turkish invasion*, Londres, I. B. Tauris, 2007.
- ONETO, José, *Anatomía de un cambio de régimen*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.
- OREJA, Marcelino, *Tres vascos en la política exterior de España*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2001.
- OREJA, Marcelino, «La política exterior en los primeros años de la transición», en VV.AA., *Veinticinco años de reinado de S.M. Don Juan Carlos I*, Madrid, Real Academia de la Historia y Espasa Calpe, 2002.
- , *Memoria y Esperanza. Relato de una vida*, Madrid, La Esfera de los Libros, 2011.

- OREJA, Marcelino y OYARZÁBAL, Antonio de, «Las negociaciones con Estados Unidos», en OREJA, Marcelino y SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.), *Entre la Historia y la Memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España, 1957-1969*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007.
- ORTIZ, Manuel, *Adolfo Suárez y el bienio prodigioso (1975-1977)*, Barcelona, Planeta, 2006.
- ORTUÑO ANAYA, Pilar, «La promoción americana de la democracia y España, 1968-1976», en *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 30, 2008.
- OSORIO, Alfonso, *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Barcelona, Planeta, 1980.
- , *De orilla a orilla*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000.
- OTERO NOVAS, José Manuel, *Nuestra democracia puede morir*, Barcelona, Plaza & Janés, 1987.
- OYARZÁBAL, Antonio de, *Recuerdos Políticos*, Madrid, Archivo de Antonio de Oyarzábal, 2005.
- PALACIOS, Jesús, *23-F: el golpe del CESID*, Barcelona, Planeta, 2001.
- PARDO SANZ, Rosa, «La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975», en TUSELL, Javier, AVILÉS, Juan, y PARDO SANZ, Rosa (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED y Biblioteca Nueva, 2000.
- , «La política norteamericana», en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 49, 2003.
- , «Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L. B. Johnson: 1964-1968», en *Studia Historica. Historia Contemporánea*, vol. 22, 2004.
- , «EE.UU. y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974», en *Historia del Presente*, 6, 2005.
- PARDO ZANCADA, Ricardo, *23-F. La pieza que falta. Testimonio de un protagonista*, Barcelona, Plaza & Janés, 1998.
- PARKER, Richard, B., *North Africa. Regional tensions and strategic concerns*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1987.
- PASTOR, Robert A., *Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1987.
- PAYNE, Stanley G., «Los Estados Unidos: percepciones, imágenes e intereses», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003.
- PÉREZ-LLORCA, José Pedro, «De cómo y por qué entramos en la Alianza Atlántica», *Ideas para la Democracia*, 1, 1984.
- , «La política exterior en los últimos años de gobierno de la UCD», en VV.AA., *Veinticinco años de reinado de S.M. Don Juan Carlos I*, Madrid, Real Academia de la Historia y Espasa Calpe, 2002.

- PERINAT, Luis Guillermo, *Recuerdos de una vida itinerante*, Madrid, Compañía Literaria, 1996.
- PERO, Mario del, *The eccentric realist. Henry Kissinger and the shaping of American foreign policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.
- PINIÉS, Jaime de, *La descolonización del Sahara: un tema sin concluir*, Madrid, Espasa Calpe, 1999.
- PIPES, Daniel, y GARFINKLE, Adam, *Friendly Tyrants. An American Dilemma*, Nueva York, St. Martin's Press, 1991.
- PLANTY, Donald J., «The 1983 Agreement on Friendship, Defense, and Cooperation: overview of the negotiations», en MCDONALD, John W. y MANE, Diane B., *US Bases Overseas. Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*. Boulder, CO, Westview Press, 1990.
- POLLACK, Benny, *The paradox of Spanish Foreign Policy*, Londres, Pinter Publishers, 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, UNED y Biblioteca Nueva, 2000.
- POWELL, Charles, «La dimensión exterior de la transición política española», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18, mayo-agosto 1994.
- , «Un hombre-puente en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja», en *Historia Contemporánea*, 15, 1996, disponible en: http://www.transicion.org/134bibliografia/1996_marcelino_oreja.pdf.
- , «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, UNED y Biblioteca Nueva, 2000.
- , *España en Democracia, 1975-2000*, Barcelona, Plaza & Janés, 2001.
- , «The United States and Spain, from Franco to Juan Carlos, 1969-77», en TOWNSON, Nigel (ed.), *Spain transformed. The late Franco dictatorship*, Londres, Palgrave/Macmillan, 2007.
- , «Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia: el papel de Henry Kissinger, 1969-77», en *Historia y Política*, 17, enero-junio 2007.
- , «El Rey y la Monarquía en la transición a la democracia en España», en CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo y PÉREZ SERRANO, Julio, *Sociedad de masas, medios de comunicación y opinión pública*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 2008.
- , «La transición española vista desde Washington (1969-1977)», en GÓMEZ BRAVO, Gutmaro (coord.), *Conflicto y consenso en la transición española*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2009.
- , «El papel de Estados Unidos en la transición democrática española», en MARTÍN GARCÍA, Óscar José y ORTIZ HERAS, Manuel (coords.),

- Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2010.
- PREGO, Victoria, *Así se hizo la transición*, Barcelona, Plaza & Janés, 1995.
- , *Presidentes*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000.
- PRESTON, Paul, *Juan Carlos. El Rey de un Pueblo*, Barcelona, Plaza & Janés, 2003.
- PRIETO, Joaquín, JULIÁ, Santos, y PRADERA, Javier (coords.), *Memoria de la Transición*, Madrid, Taurus, 1996.
- PRIETO, Joaquín, y BARBERÍA, José Luis, *El enigma del «Elefante». La conspiración del 23-F*, Madrid, El País/Aguilar, 1991.
- PUELL DE LA VILLA, Fernando, *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo XX, 1912-1995*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1997.
- QUERESH, Lubna Z., *Nixon, Kissinger and Allende. US involvement in the 1973 coup in Chile*, Lanham, MD, Lexington Books, 2009.
- RANELAGH, John, *The Agency. The rise and decline of the CIA*, Nueva York, Simon & Schuster, 1987.
- REAGAN, Ronald, *An American Life*, Nueva York, Threshold Editions, 1990.
- REMIRO BROTONS, Antonio, «La cooperación europea en asuntos de seguridad, una perspectiva española», en *Política Exterior*, 8, 1988.
- ROBINSON, Archie, *George Meany and his times*, Nueva York, Simon & Schuster, 1981.
- ROBLES PIQUER, Carlos, «España en la OTAN. Aspectos políticos de la integración», en HAGEMAYER, Bernhard, RUPÉREZ, Javier y PEÑA, Francisco Javier (eds.), *España, Europa, Occidente. Una política integrada de seguridad*, Madrid, Distribución y Comunicación, 1984.
- 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.
- ROLDÁN, Concha, *Los Americanos en Zaragoza. La presencia de las fuerzas aéreas de Estados Unidos en la base, 1954-1992*, Zaragoza, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja, 1998.
- ROMERO, Ana, *Historia de Carmen. Memorias de Carmen Díez de Rivera*, Barcelona, Planeta, 2002.
- ROTHKOPF, David J., *Running the World. The inside story of the National Security Council and the architects of American power*, Nueva York, Public Affairs, 2004.
- RUBOTTOM, R. Richard y MURPHY, John Carter, *Spain and the United States*, Nueva York, Praeger, 1984.
- RUPÉREZ, Javier, *España en la OTAN. Relato parcial*, Barcelona, Plaza & Janés, 1986.

- SARASQUETA, Antxon, *Después de Franco, la OTAN*, Barcelona, Plaza & Janés, 1985.
- SARTORIUS, Nicolás, y SABIO, Alberto, *El final de la Dictadura. La conquista de la democracia en España. Noviembre de 1975-Junio de 1977*, Madrid, Temas de Hoy, 2007.
- SCHLESINGER, Arthur M. Jr., *The imperial presidency*, Nueva York, Houghton Mifflin, 1971.
- SCHMIDT, Helmut, *Men and Powers. A political retrospective*, Londres, Jonathan Cape, 1990.
- SCHMITZ, David F., *Thank God they're on our side. The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1999.
- , *The United States and Right-Wing Dictatorships*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- SCHULTZ, Mathias y SCHWARTZ, Thomas A., *The Strained Alliance. US-European relations from Nixon to Carter*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- SCHULZINBERGER, Robert D., *Henry Kissinger. Doctor of Diplomacy*, Nueva York, Columbia University Press, 1989.
- SILVA MUÑOZ, Federico, *Memorias Políticas*, Barcelona, Planeta, 1993.
- SINIVER, Asaf, *Nixon, Kissinger and U.S. Foreign Policy Making. The Machinery of Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- SMITH, Tony, *America's Mission: the United States and the worldwide struggle for democracy in the twentieth century*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994.
- STABLER, Wells, «The view from the US Embassy», en BINNENDDIJK, Hans (ed.), *Authoritarian regimes in Transition*, Washington DC, Center for the Study of Foreign Affairs, 1987.
- , *The Foreign Affairs Oral History Collection of the Association for Diplomatic Studies and Training*, Washington DC, 1991, disponible en: <http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.
- SUÁREZ FERNÁNDEZ, Luis, *Francisco Franco y su tiempo*, Tomo VIII, Madrid, Fundación Nacional Francisco Franco, 1984.
- SUNDQUIST, James L., *The decline and resurgence of Congress*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1981.
- SURI, Jeremy, *Henry Kissinger and the American Century*, Cambridge, MA., The Belknap Press of Harvard University Press, 2007.
- TERMIS SOTO, Fernando, *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos, desde 1945 hasta 1963*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- TIERNO GALVÁN, Enrique, *Cabos sueltos*, Barcelona, Bruguera, 1982.
- TODMAN, Terence A., *The Foreign Affairs Oral History Collection of the*

- Association for Diplomatic Studies and Training*, Washington DC, 1995, disponible en:
<http://memory.loc.gov/ammem/collections/diplomacy/index.html>.
- TOVIAS, Alfred, «US policy towards democratic transition in Southern Europe», en PRIDHAM, Geoffrey (ed.), *Encouraging democracy: the international context of regime change in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1991.
- TREVERTON, Gregory F., «Spain, the United States, and NATO: strategic facts», en GIL, Federico G., y TULCHIN, Joseph S., *Spain's entry into NATO. Conflicting political and strategic perspectives*, Boulder, CO., Lynne Rienner Publishers, 1988.
- TUSELL, Javier, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1993.
- , *Juan Carlos I. La restauración de la Monarquía*, Madrid, Temas de Hoy, 1995.
- TUSELL, Javier, y QUEIPO DE LLANO, Genoveva G., *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la transición*, Barcelona, Crítica, 2003.
- URBANO, Pilar, *Con la venia yo indagué el 23F*, Barcelona, Argos Vergara, 1982.
- , *La Reina*, Barcelona, Plaza & Janés, 1996.
- , *La Reina muy de cerca*, Barcelona, Planeta, 2008.
- VAL CID, Consuelo del, *Opinión pública y opinión publicada. Los españoles y el referéndum sobre la OTAN*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, 1996.
- VANCE, Cyrus, *Hard Choices. Critical years in America's foreign policy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1983.
- VILLAR, Francisco, *El proceso de autodeterminación del Sahara*, Valencia, Editorial Fernando Torres, 1982.
- VIÑAS, Ángel, *Los pactos Secretos de España con Estados Unidos: Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981.
- , «Dos hombres para la transición externa: Fernando Morán y Francisco Fernández Ordóñez», en *Historia Contemporánea*, 15, 1996.
- , *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*, Barcelona, Crítica, 2003.
- , «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988. Un visión estructural», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003.
- , «Los pactos con los Estados Unidos en el despertar de la España democrática, 1975-1995», en DELGADO, LORENZO, y ELIZALDE, M.^a Dolores (eds.), *España y Estados Unidos en el siglo XXI*, Madrid, CSIC, 2005.

- WALTERS, Vernon A., *Silent Missions*, Garden City, NY, Doubleday y Co. Inc., 1978.
- , *The mighty and the meek. Dispatches from the front line of diplomacy*, Londres, St. Ermin's Press, 2001.
- WEINBERGER, Caspar W., *Fighting for Peace. Seven critical years in the Pentagon*, Nueva York, Warner Books, 1990.
- , *In the arena. A memoir of the 20th Century*, Washington DC, Regnery Publishing, Inc., 2001.
- WEISBRODE, Kenneth, *The Atlantic Century. Four generations of extraordinary diplomats who forged America's vital alliance with Europe*, Cambridge, MA, Da Capo Press, 2009.
- WELLES, Benjamin, *Spain. The Gentle Anarchy*, Nueva York, Praeger, 1965.
- , «Spain and the United States», en SALISBURY, William T., y THEBERGE, James D., *Spain in the 1970s. Economics, Social Structure and Foreign Policy*, Nueva York, Praeger, 1976.
- WHITEHEAD, Laurence, «International aspects of democratization», en O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C., y WHITEHEAD, Laurence (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- 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.
- ZELIZER, Julian E., *Jimmy Carter*, Nueva York, Times Books, 2010.
- ZIEGLER, Philip, *Mountbatten. The official biography*, Londres, Collins, 1985.
- , (ed.), *From Shore to Shore. The Tour Diaries of Earl Mountbatten of Burma, 1953-1979*, Londres, Collins, 1989.

ACRÓNIMOS

- AFL-CIO: American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations
- AFT: American Federation of Teachers
- AIEA: Agencia Internacional de Energía Atómica
- AMEC: Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
- ANEP: Asociación Nacional para el Estudio de los Problemas Actuales
- AP: Alianza Popular
- CBS: Columbia Broadcasting System
- CCOO: Comisiones Obreras
- CDU: Unión Demócrata Cristiana
- CENTO: Organización del Tratado Central
- CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales
- CESEDEN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
- CESID: Centro Superior de Información de la Defensa
- CIA: Agencia Central de Inteligencia
- CIOSL: Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
- CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas
- CNT: Confederación Nacional del Trabajo
- COCOM: Control Multilateral de las Exportaciones
- CONEMRAD: Control de Emisiones Radioeléctricas
- COS: Coordinadora de Organizaciones Sindicales
- CPUSA: Partido Comunista de Estados Unidos
- CSCE: Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
- CSU: Unión Social Cristiana
- DGB: Federación Alemana de Sindicatos
- ELA-STV: Euskal Langileen Alkartasuna-Solidaridad de los Trabajadores Vascos

- ETA: Euskadi ta Askatasuna
- FACA: Futuro Avión de Combate y Ataque
- FEDISA: Federación de Estudios Independientes S.A.
- FETE: Federación de Trabajadores de la Enseñanza
- FPD: Federación Popular Democrática
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- FMS: Foreign Military Sales
- FRAP: Frente Revolucionario Antifascista Patriótico
- FSM: Federación Sindical Mundial
- GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
- IBERLANT: Mando Atlántico Ibérico
 - ICA: International Communications Agency
 - ID: Izquierda Democrática
 - IOP: Instituto de Opinión Pública
 - ISAF: Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad de Afganistán
 - IVP: International Visitors Program
 - KGB: Comité para la Seguridad del Estado
 - MAP: Military Assistance Programme
 - MFA: Movimento das Forças Armadas
- NARA: National Archive and Records Administration
- NASA: National Aeronautics and Space Administration
- NBC: National Broadcasting Company
- NED: National Endowment for Democracy
- NPW: Nuclear Powered Warships
- NSDM: National Security Decision Memorandum
- NSSM: National Security Study Memorandum
- OECE: Organización Europea de Cooperación Económica
 - OIT: Organización Internacional del Trabajo
 - OLP: Organización para la Liberación de Palestina
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
 - PBS: Public Broadcasting Service
 - PCE: Partido Comunista de España
 - PCI: Partido Comunista Italiano
 - PCP: Partido Comunista Portugués
- PCUS: Partido Comunista de la Unión Soviética
- POD: Plataforma de Organismos Democráticos
 - PP: Partido Popular
 - PPE: Partido Popular Europeo
 - PSF: Partido Socialista Francés
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español

-
- PSP: Partido Socialista Popular
SACEUR: Comandante Supremo Aliado en Europa
TNP: Tratado de No Proliferación Nuclear
UAW: United Auto Workers
UCD: Unión de Centro Democrático
UDE: Unión Democrática Española
UDPE: Unión del Pueblo Español
UEO: Unión Europea Occidental
UGT: Unión General de Trabajadores
UMD: Unión Militar Democrática
UPI: United Press International
USIA: United States Information Agency
USIS: United States Information Service
USO: Unión Sindical Obrera

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Aaron, David, 465, 484 n.74, 498
Abzug, Bella, 208 n.36
Acoca, Miguel, 366 n.104, 378, 390, 391, 437, 438
Acuerdos de Madrid (1953), 18, 19, 21-23, 25, 27, 30, 53, 77, 79, 88, 95, 103, 105, 112, 116, 117, 151, 174, 183, 193, 207, 504, 506, 531, 537, 610, 615, 625: (1963) renovación de los, 18, 23, 25, 26, 30, 55, 56, 73, 80, 83, 88, 101, 103, 112, 114, 116, 118, 153, 174
Agnew, Spiro, 84, 104, 137, 169, 440
Aguado, Nazario, 347 n.63
Aguirre de Cárcer, Nuño, 71, 75-77, 80, 83, 256, 432, 571 n.39, 581, 592
Aiken, George, 68 n.55, 73
Alba, Jaime, 189, 195, 223, 232, 237, 247, 257, 336 n.48
Albert, Carl, 368
Albright, Madeleine, 498 n.8, 640: y el protocolo de enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa (2002), 641
Alfonso XIII, rey de España, 366
Alianza Atlántica, 19, 20, 22, 28, 30, 31, 35, 36, 54, 64, 71, 75, 79, 83, 84, 95, 100, 102, 104, 106, 107, 116, 120, 131, 132, 141, 145, 149, 151, 152, 160, 164, 165, 168, 170, 180, 182, 185, 187, 193, 195, 201, 209-213, 215, 220, 222, 227, 228, 306, 314, 318, 320, 321, 327, 342, 359, 371, 419, 421, 430, 433-435, 451, 457, 459-461, 474, 480, 483, 493-514, 517, 520, 523, 526, 534-539, 541, 545-551, 556-558, 560, 562-565, 568-570, 572-576, 578, 580, 581, 584-586, 589-594, 599-601, 604-606, 608-612, 614, 616-622, 624, 628-633, 637-640
Allen, Richard V., 62, 69, 554, 562, 575, 595, 622
Allen, Robert N., 150 n.18
Allende, Salvador, 28, 45, 49, 167, 168
Allendesalazar, José Manuel, 598
Alonso Zaldívar, Carlos, 618
Altamirano, Carlos, 423
Altares, Pedro, 203

- Álvarez Arenas, Félix, 373
 Álvarez de Miranda, Fernando,
 356, 381, 383, 400 n.48, 401
 Andrei, Stefan, 370
 Andreotti, Giulio, 483
 Andreu, Josep, 166 n.41
 Andrópov, Yuri, 603
 Añoveros, Antonio, 172
 Arafat, Yasser, 514, 515, 521,
 525
 Areilza, José María de, 85, 86,
 108, 110-112, 291, 294-296,
 304-313, 316, 321-331, 334,
 335, 336 n.48, 338, 339, 347-
 349, 351 n.71, 352, 367-370,
 372, 376, 379-381, 383-385,
 391, 400, 401, 425, 426 n.93,
 450: y el Tratado de Amistad
 y Cooperación (1976), 305,
 312, 321, 323, 347, 357, 384
 Argüelles, Jaime, 96, 101, 103, 104,
 112, 125, 129, 130, 145
 Arias Navarro, Carlos, 121, 170-
 173, 181, 182, 214, 216, 218,
 219, 221, 223, 224, 228, 230,
 231, 232, 239-241, 247, 266,
 269, 272, 275, 276, 284, 286-
 290, 294, 295, 297, 302, 304,
 305, 307, 308, 313, 316, 324,
 329, 333, 337-339, 342, 348-
 352, 356, 357, 362, 365, 366,
 372, 373, 375, 377-381, 406,
 428
 Arias Salgado, Rafael, 552
 Armada, Alfonso, 558, 560
 Armero, José Mario, 392, 468
 Atherton, Alfred, 269, 275
 Atwood, Brian, 349, 350, 361
 Aza, Alberto, 492 n.89, 499, 520
 Azcárate, Manuel, 498
 Aznar, José María, 639-643
 Baker, Howard, 564
 Baker, James A., 574, 638
 Ball, George, 354
 Ballarín, Alberto, 498
 Barbour, Robert E., 566
 Barcelona, conde de. *Véase* Juan
 de Borbón, (Don)
 Bardem, Juan Antonio, 347
 Bardenas Reales, polígono de tiro
 de las, 54, 91, 99, 211, 232-234,
 322, 532, 534, 571-573
 Barón, Enrique, 542 n.70
 Barrera de Irimo, Antonio, 202,
 289
 Barroso, María, 419
 Bartholomew, Reginald, 623, 625,
 627, 628, 630, 631, 633
 Barzel, Rainer, 370
 Bases norteamericanas en España,
 89, 102, 103, 180, 204, 390,
 416, 623 n.137, 643: Morón
 (Sevilla), 22, 52, 56, 57, 72 n.65,
 99, 233, 234, 240, 311, 322,
 566, 572, 582, 610, 621, 627,
 634, 643; Rota (Cádiz), 22, 26,
 54, 59, 74-76, 87, 99, 116, 139,
 141, 206, 211, 232-234, 252,
 311, 313, 322, 323, 360, 430,
 460, 511, 512, 531, 533, 566,
 571, 572, 619, 625, 641, 643;
 Torrejón de Ardoz, 22, 24-26,
 36, 54-57, 59, 72 n.65, 80, 99,
 113, 117, 158, 175, 197, 198,
 202, 210, 211, 232-234, 240,
 253, 254, 308, 325, 403, 460,
 503, 533, 534, 566, 571, 607,

- 616, 620, 625-631, 634;
Zaragoza, 22, 56, 99, 113, 117,
158, 233, 234, 322, 532, 534,
566, 571, 572, 617, 620, 625,
627, 634
- Batelli, Trugve Martin, 220
- Batista, Fulgencio, 39
- Begin, Menachen, 522
- Bellow, Saul, 237 n.94
- Benelli, Giovanni, 110 n.34
- Benhima, Mohamed, 244
- Bentley, Bob, 175
- Bergold, Harry E., 161 n.34
- Berlinguer, Enrico, 449, 481, 540
n.66
- Biden, Joseph, 362 n.94
- Bingham, Jonathan, 70
- Birnbaum, Norman, 237 n.94
- Blanco, Eduardo, 250 n.14
- Boex, Heinrich, 319 n.27
- Boggs, Mike, 404, 405
- Borchgrave, Arnaud de, 307, 351,
447
- Boumèdiene, Houari, 245, 253,
271, 509
- Boutaleb, Abdelhadi, 265
- Bouteflika, Abdelaziz, 278
- Boyer, Miguel, 481, 598
- Brademas, John, 498 n.8
- Brandt, Willy, 200, 201, 315, 396,
397, 417, 419-422
- Brézhnev, Leonid, 481, 578
- Bronfman, Edgar, 599
- Brown, Harold, 441, 511, 517
- Brezinski, Zbigniew, 354, 430,
440-443, 446, 447, 456, 459,
465, 479, 482, 485, 489, 497,
498, 502, 516, 520, 541, 542,
545, 547 n.79, 553
- Burchinal, David A., 66-68, 70, 73,
90
- Burson, Ray H., 559
- Burt, Richard, 610
- Bush, George H., 200, 555, 598,
622, 633, 638
- Bush, George W., 640-644: y el
protocolo de enmienda al
Convenio de Cooperación para
la Defensa (2002), 641
- Busquets, Julio, 291
- Byrd, Robert, 497, 498 n.8
- Cabanillas, Pío, 202, 384, 401,
410, 412
- Caddell, Patrick, 473, 487 n.78
- Caetano, Marcelo, 107, 175
- Cajal, Máximo, 612, 614, 618-621,
623, 625, 627, 628, 630, 633,
635
- Callaghan, James, 210, 313, 314
- Calvert, James, 128
- Calvo Serer, Rafael, 194, 286, 375,
378, 399
- Calvo Sotelo, Leopoldo, 35, 514
n.32, 557, 561, 564, 565, 568,
569, 575 n. 48, 578, 584-587,
593, 594
- Camacho, Marcelino, 317 n.25,
318, 332, 347 n.63, 398, 607
n.110
- Campano, Ángel, 296
- Campo Real y de Perinat, marqués
de. Véase Perinat, Luis
Guillermo
- Cañellas, Antón, 422 n.87
- Carlucci, Frank, 177, 191, 579,
581, 630
- Carr, Raymond, 563 n.26

- Carrero Blanco, Luis, 37, 43, 59, 61, 62, 65, 67, 84, 86, 110, 120, 122, 134, 136, 142, 143, 146, 147, 149, 150, 156, 161, 163, 164, 167, 168, 170, 173, 186, 188, 243, 248, 250
- Carrillo, Santiago, 286, 287, 318, 354, 388, 390, 392, 393, 401, 415, 422-426, 448-450, 468, 475-481, 483, 603
- Carrington [Peter], lord, 539 n.63, 626
- Carro, Antonio, 217, 230, 241, 266, 270-272, 276, 277 n.82
- Carter, Amy, 460 n.29, 544
- Carter, Jimmy, 17, 18, 102 n.22, 326, 354, 396, 424, 439-451, 454-469, 471-473, 476-484, 486-489, 491, 493, 495, 497, 500-503, 506, 509-511, 514-528, 532, 533, 539-550, 552-555, 559-562, 576, 595: y el Tratado de Amistad y Cooperación (1976), 460, 501, 511, 526; visita España (1980), 444, 517, 540-546, 610
- Carter, Rosalynn, 444, 460 n.29, 544
- Case, Clifford, 181, 362
- Casey, William, 578 n.56
- Castells, Manuel, 286 n.102
- Castellano, Pablo, 203, 284, 383
- Castiella, Fernando María, 52-65, 70, 72, 76, 77, 79-83, 85-87, 89, 100, 101, 117, 141, 205 n.31: y los Acuerdos de Madrid (1963), 55, 56, 77, 80, 83, 101
- Castro, Fidel, 40, 514, 603
- Ceaucescu, Nicolae, 286, 424
- Cenarrusa, Pete T., 237 n.96
- Cervino, Joaquín, 185
- Chamorro, Joaquín, 488
- Chávez, César, 208 n.
- Chez, Heinz, 172
- Christopher, Warren, 455, 490
- Church, Frank, 72, 119, 486, 487
- Churchill, Winston, 46
- Cid Cebrián, Miguel, 389 n.27
- Cierva, Ricardo de la, 410
- Cisneros, Gabriel, 287
- Clark, Ramsey, 166, 208 n.
- Clark, Richard, 312, 359, 361, 374
- Clark, William P., 595, 598
- Clifford, Clark, 54-56
- Clift, A. Dennis, 223, 224
- Clinton, Bill, 639, 640: y el protocolo de enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa (2002), 641
- Colby, William, 170, 199, 200, 264
- Coloma Gallegos, Francisco, 252, 281
- Consejo Hispano-Norteamericano, 306, 321, 432, 433, 454, 463, 474, 500, 511, 524, 531, 532, 573, 604, 634
- Consejo de Seguridad Nacional, 20, 39, 48, 51, 69, 74, 75, 90, 91, 93, 97, 98, 146, 148-150, 171, 173, 196, 223, 234, 250, 483, 488, 489, 498, 502, 554, 561, 595, 601
- Constantino de Grecia, 316
- Convenio de Amistad y Cooperación (1970), 18, 29-31, 76, 79, 89, 101-126, 138, 139,

- 141, 143-145, 148, 152-158, 165, 166, 173, 174, 180, 181, 196, 205, 206, 212, 229, 231, 232, 252, 312 n.18, 313, 322, 430, 574, 641
- Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación (1982), 18, 35, 574, 579-586, 589, 594, 611, 618, 621, 631-633
- Convenio de Cooperación para la Defensa (1988), 18, 36, 553, 624, 629, 631-635, 637, 638, 641, 643; (2002) protocolo de enmienda al, 641, 643
- Cooper, John, 68 n.55
- Cortina, Antonio, 346
- Cortina, José Luis, 558
- Cortina Mauri, Pedro, 171, 180-183, 196, 198, 199, 202, 203, 211, 212, 218, 219, 223, 224, 229-238, 240, 241, 247, 248, 251, 253, 254, 258-260, 262, 263, 265, 270-273, 279, 299 n.129, 305-307, 384; y el Tratado de Amistad y Cooperación (1976), 197, 305, 384
- Costa Gomes, Francisco da, 177, 197-199, 214, 231
- Cranston, Alan, 206
- Crespo de Lara, Pedro, 324 n.31
- Cunhal, Álvaro, 176, 200 n.24
- Deaver, Michael K., 574
- Debré, Michel, 113
- Declaración de Principios Atlánticos, 153, 155, 156, 180, 181, 184
- Delbruck, Max, 329 n.
- Deng Xiaoping, 121 n.53, 226, 286, 295
- Deniau, Jean-François, 340
- Derian, Patricia, 457 n.26
- Díez Alegría, Manuel, 53, 54, 57, 65, 108, 136, 143, 165, 380 n.6
- Díez Nicolás, Juan, 470
- Díez de Rivera, Carmen, 325 n.34
- Dobrynin, Anatoly, 162
- Dorronsoro, Javier, 347 n.63
- Dukakis, Michael, 633
- Duke, Angier Biddle, 54
- Durán-Loriga, Juan, 358, 363, 364, 504, 505
- Eagleburger, Larry, 190, 191
- Eagleton, Thomas, 190, 311, 349, 358, 359, 361, 364, 374
- Eanes, António Ramalho, 368
- Eaton, Samuel, 191, 240, 258, 259, 356 n.81, 388, 389, 395, 398, 415, 497
- Ecevit, Bulent, 179
- Echeverría, Luis, 236, 372
- Eder, Richard, 95, 96
- Edimburgo, duque de, 299
- Ehrlichman, John, 48
- Eisenhower, Dwight D., 38-41, 121, 585; y los Acuerdos de Madrid (1963), 21; visita España (1959), 24, 124, 369
- Eizaguirre, Carlos de, 400 n.48
- Enders, Gaetana, 596 n.87, 600
- Enders, Thomas O., 595, 596, 600-604, 606-608, 610, 611, 615, 619, 621-623
- Enrique y Tarancón, Vicente, 299, 405

- Estes, Ronald E., 488 n.79, 558
- Export-Import Bank, 23, 26, 77,
100, 117, 308, 322, 330
- Fahd de Arabia Saudí, príncipe, 523
- Faisal de Arabia Saudí, 199
- Fanfani, Amintore, 481
- Feinberg, Richard, 489
- Feo, Julio, 597, 598, 607, 609
- Fernández-Campo, Sabino, 559
- Fernández Espeso, Carlos, 529-532
- Fernández-Miranda, Torcuato, 142,
150, 289, 291, 316, 338, 356,
379, 412
- Fernández de la Mora, Gonzalo,
99, 109 n.32, 123, 402, 559
- Fernández Ordóñez, Francisco,
285, 422 n.87, 617, 630-633,
638; y el Convenio de
Cooperación para la Defensa
(1988), 626, 628, 631
- Fernández Vallespín, Carlos, 406
- Fitzgerald, Ella, 577
- Fitzgerald, Garret, 215, 239, 352,
354
- Fitzpatrick, John P., 61, 62, 65
- Flanigan, Peter M., 189, 190
- Foner, Henry, 166 n.42
- Foot, Michael, 421
- Ford, Betty, 225
- Ford, Gerald R., 17, 28, 29, 31, 32,
169, 170, 179, 185, 186, 188-
191, 193-202, 204, 209, 212-
216, 218-220, 227-232, 234,
235, 237, 238, 241, 242, 255,
267, 273, 274, 277-279, 285,
291, 297-300, 308, 311, 314,
328, 334-336, 340, 350, 354,
363, 365-368, 371, 372, 375,
381, 388, 390, 391, 396, 398,
408, 413, 416, 424, 426, 430,
431, 435, 436, 439, 440, 442-
447, 471, 553-555; y el Tratado
de Amistad y Cooperación
(1976), 205, 206, 214, 357-360,
362; visita España (1975),
216-227, 282
- Fraga Iribarne, Manuel, 67 n.52,
110, 134, 287-289, 313, 316-
319, 326-329, 331 n.41, 337,
338, 343, 345-350, 352, 370,
372, 379-381, 385, 388, 401,
402, 452, 466, 475, 484 n.74,
518 n.40, 593, 613, 622, 623
- Franco, Francisco, 17, 18, 20, 21,
24, 29, 31-33, 41-43, 47, 50-52,
59, 60, 67, 72-74, 78, 81,
83-89, 92, 94-97, 107, 109,
120-127, 129-138, 141-143,
145-152, 159-162, 168, 169,
177, 184-186, 188, 192-195,
204, 209, 210, 212-216, 218,
220-228, 234-237, 239-243,
245, 259, 269, 281-283,
287-289, 291-299, 301-305,
316, 318, 324, 326, 328, 332,
337, 339, 352, 353, 360, 365,
369, 373, 394, 420, 444, 457,
472, 484, 536, 546, 554 n.2,
608, 620, 635, 637, 639, 644;
y los Acuerdos de Madrid
(1953), 23, 25, 95, 103, 610;
y los Acuerdos de Madrid
(1963), 27, 73, 83; y el
Convenio de Amistad
y Cooperación (1970), 63-65,
76, 79, 104, 107, 113, 115, 155,
161, 173, 206; y el Tratado de

- Amistad y Cooperación (1976),
34, 305, 308, 459, 460, 565,
585
- Franco Polo, Carmen, 294
- Franco Salgado-Araujo, Francisco,
41, 43
- Fraser, Douglas A., 479
- Frelinghuysen, Peter, 44 n.8, 180,
181
- Friedersdorf, Max, 362 n.93
- Fronidzi, Arturo, 39
- Fuente, Licinio de la, 289, 385
- Fuentes Quintana, Enrique, 475
- Fulbright, J. William, 68, 73, 101,
102, 105, 106, 108, 114, 115,
118, 206
- Funseth, Robert, 391
- Gaddafi, Muamar el-, 623
- Galbraith, John Kenneth, 237 n.94
- García Trevijano, Antonio, 347
n.63, 378, 393, 397
- Gardner, Richard N., 447-449, 481,
482, 540 n.66, 639
- Garrigues y Díaz Cañabate,
Antonio, 384 n.14
- Garrigues Walker, Antonio, 203
- Gaulle, Charles de, 39, 46, 52, 130
- Genscher, Hans-Dietrich, 186, 210,
212 n.45, 219, 224, 225, 236,
347 n.63, 381, 396, 399
- Gil Robles, José María, 283, 284,
288, 319 n.27, 356, 401, 416
- Giler, Henry, 166 n.42
- Giscard d'Estaing, Valéry, 216, 274,
305, 340, 409, 482 n.69, 538
- Goldberg, Arthur, 463
- Gómez Llorente, Luis, 392
- Gonçalves, Vasco, 177, 197, 215
- González, Felipe, 36, 283, 284,
290, 314, 315, 318, 332, 343,
345, 393, 394, 410, 416-418,
420, 422 n.87, 423, 466, 470,
472, 475, 481, 483, 541, 542,
544, 545, 554, 563 n.26, 564,
586-590, 592-595, 597, 602-
618, 622, 623, 625, 627, 629,
638: visita Estados Unidos
(1977), 284, 479-481, 548, 568;
visita Estados Unidos (1983),
596-599
- González Mata, Luis, 167 n.44
- Goodpaster, Andrew J., 79
- Graham, Katharine, 376
- Guerra, Alfonso, 481, 542, 602
n.99, 609
- Guerrero, Javier, 542 n.70
- Guillaume, Günther, 397
- Gutierrez Mellado, Manuel, 205,
230, 283, 291, 373, 406, 407,
416, 453, 474, 497, 502, 551,
560
- Haig, Alexander, 114, 125, 201,
223, 252, 431, 498, 550, 555,
558, 561-564, 574, 575, 588,
589 n.72: Convenio de Amistad,
Defensa y Cooperación (1982),
565, 570, 580, 581
- Haldeman, H. R., 48, 144 n.11
- Harriman, Averell, 83
- Hart, Gary, 311
- Hartman, Arthur A., 275, 293,
295, 325 n.34, 425, 426
- Hassan II de Marruecos, 242,
244-251, 254-256, 258,
261-269, 271-278, 280, 282,
293 n.114, 577

- Hattersley, Roy, 220 n.62
 Heath, Edward, 131
 Helms, Richard M., 199
 Hernández Puértolas, Juan M., 367
 n.105
 Herrera Esteban, León, 280 n.91
 Herrero Tejedor, Fernando, 292
 Hill, Robert C., 78, 79, 81-87, 90,
 91, 97, 100, 101, 104, 106,
 108-112, 114, 122, 124-126,
 128, 129, 132, 134, 137, 142-
 145
 Hillenbrand, Martin J., 72, 84, 03,
 111
 Hinton, Deane R., 335
 Hiss, Alger, 38
 Hitler, Adolf, 50, 74, 613 n.120
 Ho Chi Minh, 107 n.29
 Hochstetter, Leo D., 203, 204
 Holtzman, Elizabeth, 436
 Humphrey, Hubert, 43, 360, 436,
 442, 462
 Hussein I de Jordania, 351 n.71,
 523
 Hussein, Saddam, 522, 642
 Hyland, William, 275

 Idris I, rey de Libia, 91
 Ingersoll, Robert, 246
 Ioannides, Dimitros, 178

 Jáuregui, Julio, 422 n.87
 Javits, Jacob K., 68 n.55, 105, 241,
 384, 385
 Johnson, Lyndon B., 43, 43, 47, 55,
 57, 60, 68, 72, 74, 75, 78 n.,
 103, 441, 442: y los Acuerdos
 de Madrid (1963), 53, 56, 77,
 101, 103, 105
 Johnson, U. Alexis, 69, 71, 77, 87,
 101, 103-105, 112, 114, 116,
 118, 173, 441
 Jorgensen, Anker, 220
 Juan de Borbón, conde de
 Barcelona (Don), 85, 297, 282
 n.95
 Juan Carlos I de Borbón, 30, 32,
 35, 37, 83-86, 94-96, 110, 120,
 123, 138, 142, 143, 145, 147,
 150, 161, 168, 188, 193-195,
 214, 216, 224-226, 239, 272-
 277, 281-283, 285-287, 289-
 300, 302-304, 316, 323, 325,
 329, 331, 332, 334, 336-338,
 348-353, 356, 378, 381, 383,
 385, 408-411, 413, 421, 422,
 425, 427, 429, 431, 445, 452-
 455, 464, 468, 473, 487, 500,
 501, 505, 519, 541, 544, 548-
 550, 552 n.90, 556, 558, 560-
 564, 593, 600, 611, 612, 614: y
 el Tratado de Amistad y
 Cooperación (1976), 229, 230,
 234, 305, 357, 517; y el
 Convenio de Amistad, Defensa y
 Cooperación (1982), 579, 581,
 582; y el Convenio de
 Cooperación para la Defensa
 (1988), 627, 629; visita Estados
 Unidos como príncipe (1971),
 127-129, 131-136, 162; visita
 Estados Unidos como rey
 (1976), 189, 363-377, 390, 467,
 517, 542, 546, 557, 577; visita
 Estados Unidos como rey
 (1981), 557, 574-578; visita
 Estados Unidos como rey
 (1987), 628, 629

- Juan Pablo II, papa, 540
 Jubany, Narcís, 405
- Karamanlis, Constantinos, 179
 Kennedy, Edward, 237, 286 n.103,
 385, 441, 498
 Kennedy, John F., 41, 42, 47
 Kennedy, Robert F., 43
 Kent, Victoria, 111
 Kérensky, [Alexander], 176
 Khrushchev, Nikita, 40
 King, Martin Luther, 43
 Kirkpatrick, Jeanne, 595, 607
 Kissinger, Henry A., 37, 38, 47-51,
 71, 80, 90-93, 100, 101, 123,
 124, 127-131, 134, 140, 149,
 152-170, 180-185, 188-203,
 214-228, 230-236, 248, 276-
 279, 282, 293-295, 298-300,
 324-328, 352-355, 364-370,
 372, 373, 376, 381, 387, 388,
 408, 420, 426-430, 439-443,
 450, 482, 483, 515, 591: y el
 Convenio de Amistad y
 Cooperación (1970), 29, 74-77,
 88, 119-121; y el Tratado de
 Amistad y Cooperación (1976),
 29, 166, 205-213, 229, 238-
 241, 304-315, 321, 323, 359
- Koch, Edward I., 237
 Kohl, Helmut, 594
 Kornberg, Arthur, 329 n.
 Kreisky, Bruno, 410, 544 n.76
 Kubisch, Jack B., 566, 567
 Kusch, Polykarp, 329 n.
- Laingen, Bruce, 398 n.42
 Laird, Melvin, 48, 95, 101, 113,
 144
- Lake, Anthony, 489
 Landau, George W., 42, 87, 101,
 106, 110-112, 132
 Laraki, Ahmed, 246, 247, 255,
 259, 272
 Lauder, Estée, 603 n.101
 Lauder, Ronald, 603 n.101
 Leber, Georg, 371, 387
 Leddy, John M., 62 n.43
 Ledeen, Michael A., 501, 502
 Leizaola, Jesús María de, 487
 Leone, Giovanni, 227
 Lewis, Flora, 67-69, 73, 549, 557
 Liberal Lucini, Ángel, 567, 582 n.
 Lilienfeld, Georg von, 234, 421,
 422
 Lladó, José, 492, 505-508, 514,
 515, 520, 535-537, 559, 561,
 567, 568, 575, 581, 585, 592
 n.80
 Llopis, Rodolfo, 332, 418
 Loderer, Eugen, 343 n.
 López Aguirrebengoa, Pedro, 520
 López Bravo, Gregorio, 120, 121,
 124, 125, 128, 132-134, 136,
 140, 141, 143, 146, 148-150,
 153, 154, 171, 247, 380: y el
 Convenio de Amistad y
 Cooperación (1970), 89, 99-
 108, 111-116, 119, 138, 139
 López Portillo, José, 428
 López Rodó, Laureano, 128, 136,
 143, 146, 147, 149, 150, 154-
 156, 158, 163-167, 171, 616
 n.126: y el Convenio de Amistad
 y Cooperación (1970), 61, 153,
 161
 Lord, Norman C., 566
 Louis-Philippe I de Francia, 326

- Lowenstein, Allard, 70
 Lowenstein, James G., 204, 256
 Luns, Joseph, 209, 220, 223, 314, 474, 498
- Maginess, Nancy, 253 n.22
 Makarios, arzobispo, 178
 Mann, Theodore R., 514, 515
 Mansfield, Michael, 68 n.55, 311
 Manzanas, Melitón, 125
 Mañueco, Gabriel, 567, 592, 598, 627
 Mao Zedong, 20, 295 n.118
 Maravall, José María, 591 n.77
 Marchais, Georges, 449, 471
 Marcos, Imelda, 44 n.8, 299
 Martín Gamero, Adolfo, 270 n.63, 280 n.91
 Martín Patino, José María, 349 n.67, 405, 406
 Martín Villa, Rodolfo, 345 n., 412
 Masaryk, Tomás, 176
 Massey, John s., 607
 Matthöfer, Hans, 421, 422
 McAuliffe, Eugene V., 72, 190
 McCloskey, Robert, 171, 181, 190-192, 203, 211, 212, 229, 232, 238, 240, 241, 310-312, 331, 358, 359, 361, 385, 432, 437, 566
 McGee, Gale W., 118
 McGovern, George, 326 n., 498 n.8
 McKinney, Frank E., 54 n.
 McMahan, Dennis, 607
 Meany, George, 326 n., 367
 Meese, Edwin, 574
 Menéndez del Valle, Emilio, 542 n.70
- Merry del Val, Alfonso, 69
 Milans del Bosch, Jaime, 453
 Miller, Arthur, 208 n., 329 n.
 Mills, Wilbur, 140
 Miralles, Jaime, 166 n.41
 Mirapeix, Eudaldo, 629
 Mitterrand, François, 346, 419, 420, 589
 Mohedano, José María, 465 n.38
 Mondale, Walter, 440, 451, 459, 464-469, 479, 520, 525, 607
 Monreal Luque, Alberto, 289 n.
 Montefuerte, conde de, 125
 Moorer, Thomas H., 87, 113, 137
 Morán, Fernando, 251 n.16, 567, 588, 590-594, 597, 598, 600-618, 624 n.: y el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación (1982), 586, 594, 611, 618
 Morgenthau, Hans, 237 n.94
 Moro, Aldo, 227, 483
 Morodo, Raúl, 166 n.41, 217 n., 392
 Morón (Sevilla), base aérea de, 22, 52, 56, 57, 72 n.65, 99, 233, 234, 240, 311, 322, 566, 572, 582, 610, 621, 627, 634, 643
 Mosbacher, Emil, 144
 Moscardó, José, 609 n.115
 Motrico, conde de. Véase Areilza, José María de
 Mountbatten, [Louis], lord, 127
 Moynihan, Daniel Patrick, 190 n.5, 268, 276, 279
 Múgica, Enrique, 397, 403, 411, 419, 483

- Muñoz Grandes, Agustín, 26, 53, 59, 65
- Muñoz Marín, Luis, 45
- Muskie, Edmund, 548
- Mussolini, Benito, 74
- NATO, 507, 510, 534 n.59
- Nagorski, Zygmunt, 415
- Nehru, Sri J., 513
- Nessen, Ronald, 237
- Neumann, Robert G., 245, 246, 252, 255-260, 262, 265 n.54, 280 n.91
- Newsom, David D., 549
- Nieto Antúnez, Pedro, 59
- Nitze, Paul H., 55, 57
- Nixon, Richard M., 17, 28, 37, 43, 46, 52, 67, 69, 75, 80, 83, 127-131, 133-135, 137-148, 151, 155, 156, 159, 160, 168-171, 180-189, 298, 435, 439, 554 n.2: y el Convenio de Amistad y Cooperación (1970), 31, 76, 79, 89-104, 106-108, 110, 113-115, 119; y el Tratado de Amistad y Cooperación (1976), 31, 154 n.20, 384; visita España (1963), 41, 42, 67 n.53; visita España (1970), 50, 51, 119-126, 221
- Nunn, Samuel, 312
- Obama, Barack, 644
- Oliart, Alberto, 579, 587
- O'Neill, Robert, 628 n.145
- Oneto, José, 324 n.31
- Oreja, Marcelino, 59, 81, 290, 291, 349, 380, 383-385, 394-396, 399-401, 411, 413, 431-433, 437, 445, 461, 463, 464, 474, 487, 492, 494-496, 498-500, 505, 510-515, 520, 524, 531, 536, 538-542, 544-547, 551, 559: y el Tratado de Amistad y Cooperación (1976), 386, 387, 499, 505, 511, 512, 551
- Oriol y Urquijo, Antonio María de, 425-428
- Ortega, Daniel, 595, 603, 611, 613 n.120
- Ortega y Díaz-Ambrona, Juan Antonio, 400 n.48
- Ortiz, Manuel, 382
- Ortoli, François-Xavier, 334, 336
- Osman, Ahmed, 245, 247, 275, 276
- Osorio, Alfonso, 380 n.6, 389, 391 n.30, 394, 398, 400, 401, 406, 411, 415, 416, 450, 622
- OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). *Véase* Alianza Atlántica
- Otero, Luis, 291
- Otero Novas, José Manuel, 397, 451
- Otto de Habsburgo, 102 n.22
- Oyarzábal, Antonio de, 221, 247, 275, 348
- Oyárzun, Javier, 518 n.40
- Pablo VI, papa, 227
- Packard, David, 114, 118
- Pallach, Josep, 381
- Palme, Olof, 352, 353, 367, 420, 544 n.76
- Palomares, accidente de, 27, 30, 52, 99

- Papadopoulos, George, 178
 Papandreu, Andreas, 618
 Parker, Richard B., 281
 «Pasionaria [Dolores Ibárruri, llamada], la», 390, 393
 Pastor, Robert, 483, 489
 Paul, Roland, 72 n.65
 Payne, Stanley G., 286 n.102
 Paz Andrade, Valentín, 422 n.87
 Pelayo, María Dolores, 498
 Pell, Clairborne, 77, 118, 241, 329-333, 360, 361, 374
 Percy, Charles H., 360
 Peres, Simon, 522
 Pérez, Carlos Andrés, 426 n.94
 Pérez Jiménez, Marcos, 40
 Pérez Llorca, José Pedro, 547, 548, 550, 551, 560, 564, 565, 567, 572 n.39, 573, 575, 577, 579-581, 584, 592, 594: y el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación (1982), 579-586, 594
 Pérez Puga, David, 357
 Perinat, Luis Guillermo, 325 n.34, 363
 Pertini, Sandro, 540 n.66
 Pi, Ramón, 324 n.31
 Pincus, Walter, 72 n.65
 Piniés, Jaime de, 256, 268, 270, 272
 Pino, Jorge del, 575
 Pinochet, Augusto, 299, 491
 Piqué, Josep: y el protocolo de enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa (2002), 640, 641
 Pita da Veiga, Gabriel, 431
 Pivoravov, Yuri, 428 n.97
 Plan Marshall, 19, 38, 462
 Planty, Donald J., 566, 573
 Podell, Bertram L., 70
 Polo de Franco, Carmen, 225
 Pompidou, Georges, 102
 Poncet, Jean François, 561
 Pontillon, Robert, 421
 Portell, José María, 324 n.31
 Post, Richard, 175
 Prado y Colón de Carvajal, Manuel, 274, 298, 300, 373 n.115, 413 n.72, 428, 455, 487, 577
 Puig Antich, Salvador, 172
 Pujol, Jordi, 422 n.87
 Ramos, Francisco, 481
 Reagan, Nancy, 613
 Reagan, Ronald, 18, 49, 443, 546, 549, 550, 553, 556, 563, 564, 590, 598-604, 606, 622, 623, 628, 629: y el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación (1982), 565, 573-578, 580, 581; y el Convenio de Cooperación para la Defensa (1988), 631-635; visita España como gobernador de California (1972), 554 n.2, 561; visita España (1985), 607-616
 Redondo, Nicolás, 403
 Regan, Donald, 598
 Reuther, Victor G., 403
 Rheeque, Syngman, 39
 Ridgway, Roxane, 619
 Rivero, Horacio, 144, 146-148, 154, 166, 170, 182, 184, 185, 189, 193, 298

- Rivers, Lucius Mendel, 70
- Robles Piquer, Carlos, 514, 567, 569, 571
- Rockefeller, Nelson, 47, 130, 199, 288, 298, 299, 364, 440, 442
- Rodríguez, Julio, 189 n.4
- Rodríguez Sahagún, Agustín, 551
- Rodríguez de Valcárcel, Alejandro, 290, 298, 316
- Rodríguez Zapatero, José Luis, 643
- Rogers, William P., 47, 70, 71, 73, 80, 86, 131, 132, 141, 145, 148, 149, 153, 154 n.20, 166, 555: y el Convenio de Amistad y Cooperación (1970), 101, 104, 106-114, 125, 126
- Romero, Emilio, 126
- Roosevelt, Franklin D., 382, 396
- Rostow, Walt W., 56
- Rota (Cádiz), base aeronaval de, 22, 26, 54, 59, 74-76, 87, 99, 116, 139, 141, 206, 211, 232-234, 252, 311, 313, 322, 323, 360, 430, 460, 511, 512, 531, 533, 566, 571, 572, 619, 625, 641, 643
- Roth, Philip, 237 n.94
- Rovira, Juan José, 172, 181, 199, 205, 212 n.44, 229, 231, 234, 240, 256, 264, 271, 272, 310, 325 n.34, 432, 492
- Ruiz Jiménez, Joaquín, 109 n.32, 110, 166 n.41, 219 n.58, 283, 285, 288, 290, 319 n.27, 329, 332, 333, 338, 345, 346, 356, 401
- Rumor, Mariano, 227
- Rumsfeld, Donald, 190, 371, 435
- Rupérez, Javier, 394, 456 n.25, 463, 497-499, 510, 551, 552, 559, 581
- Rusk, Dean: y los Acuerdos de Madrid (1963), 53-55, 57-65, 73
- Sá Carneiro, Francisco, 200
- Sadat, Anwar El, 523, 576
- Sagaz, Ángel, 145, 195
- Salazar, António de Oliveira, 24, 220 n.62
- Sampson, Nikos, 178
- Sánchez Montero, Simón, 422 n.87
- Sánchez-Terán, Salvador, 388, 389
- Santamaría, Julián, 627
- Santiago y Díaz de Mendivil, Fernando de, 312
- Sarbanes, Paul, 498 n.8
- Satrústegui, Joaquín, 110, 112 n.36, 166 n.41, 422 n.87
- Sauvagnargues, Jean, 210, 238
- Scheel, Walter, 109, 110, 224, 305
- Schlesinger, James R., 170, 199
- Schmidt, Eric W., 167 n.42
- Schmidt, Helmut, 213, 214, 239, 372, 381, 451, 518, 519, 521, 549
- Schneider, René, 168
- Schroeder, Patricia, 285 n.102
- Scott, Hugh, 362
- Scott, Stuart Nash, 175, 177
- Scowcroft, Brent, 188, 298, 350, 362, 364, 396
- Segre, Sergio, 448
- Serra, Eduardo, 587
- Serra, Narcis, 587, 593, 603, 623, 624, 630
- Serrats Urquiza, Salvador, 410

- Sha, Reza Pahlevi, de Irán, 444, 473
n.55, 525, 526, 544 n.75
- Shanker, Albert, 403
- Sharman, Ben, 404
- Shepherd, [Malcolm], lord, 339
n.53
- Sherman, Forrest P., 20
- Shirer, William L., 328
- Shultz, George P., 556, 588-590,
598, 601, 603: y el Convenio de
Amistad, Defensa y
Cooperación (1982), 589, 591,
593, 595, 610-612, 632; y el
Convenio de Cooperación para
la Defensa (1988), 617, 618,
626-628, 632
- Silva Muñoz, Federico, 102 n.22,
110, 136, 284, 288, 329, 337,
356, 357, 379-381, 400, 559
- Simón, Manuel, 404
- Simon, William, 186
- Sisco, Joseph J., 265
- Soames, Christopher, 334, 335
- Soares, Mario, 176, 177, 181, 198,
200, 315, 419
- Sofía de Grecia, (Doña), 123, 128,
133, 445, 544 n.75, 574, 577
n.53, 614
- Solana, Javier: y el Convenio de
Cooperación para la Defensa
(1988), 638, 639
- Solana, Luis, 283, 483, 616 n.126
- Solís, José, 110, 268-270, 292, 293
n.114, 296
- Solomon, Barbara Probst, 237
n.94
- Somoza, Anastasio, 489
- Sonnenfeldt, Helmut, 76, 80, 93,
220 n.62, 399, 400, 478
- Sotillos, Eduardo, 598
- Sparkman, John, 38, 68 n.55, 106,
180, 181, 206, 361, 362, 486
- Spínola, António, 175-177, 197
- Stabler, Wells, 190-192, 207, 208,
212, 214, 217-219, 223-227,
230, 234, 235, 240, 241, 248,
258-260, 266, 268-273, 280-
299, 301-305, 308-320, 324,
325, 329-333, 335-358, 360,
364, 368, 373, 377-399, 401-
411, 413-415, 418-428, 431,
432, 452-456, 460, 462-472,
484-491, 504
- Stephansky, Ben, 403
- Stevenson, Adlai E., 38, 237, 312
- Stoessel, Walter J., 416
- Strauss, Franz Josef, 288
- Streator, Edward J., 304
- Suárez, Adolfo, 35, 289, 290, 373,
377, 379-385, 391-397, 399,
401, 403, 405, 406, 407, 410-
413, 417-423, 426-428, 431,
433, 434, 445, 446, 448-457,
465-468, 471-476, 483, 484,
487, 492-495, 497-503, 505,
509-529, 538-541, 544-552,
556, 557, 561, 567, 568, 574,
586, 600: visita Estados Unidos
(1977), 458-464, 469, 599;
visita Estados Unidos (1980),
514 n.34, 562
- Sulzberger, Cyrus L., 370, 388, 452
n.19
- Suslov, Mijail, 481
- Sveshnikov, Gennadi, 428 n.97
- Symington, Stuart, 68, 69, 72-74,
90, 360, 362 n.94

- Tamames, Ramón, 347 n.63, 349
n.67, 399
- Tarancón, cardenal. Véase Enrique
y Tarancón, Vicente
- Tejero, Antonio, 558, 564 n.27
- Thatcher, Margaret, 553, 598
- Thorn, Gaston, 215, 232 n.84, 277,
300
- Tierno Galván, Enrique, 110-112,
166 n.41, 203, 283, 286 n.103,
318, 332, 393, 414, 415, 419,
422 n.87, 609
- Tindemans, Leo, 551
- Tito, [Josip Broz, llamado], 513
- Todman, Terence, 484, 488-492,
500, 502, 503, 512, 515, 516,
518 n.40, 520, 522, 524, 541,
542, 548, 549, 556-560, 562,
563, 566, 574, 575, 579, 581,
585, 588-593, 595, 598
- Tomás de Salas, Juan, 376, 563
- Torrejón de Ardoz, base aérea de,
22, 24-26, 36, 54-57, 59, 72
n.65, 80, 99, 113, 117, 158,
175, 197, 198, 202, 210, 211,
232-234, 240, 253, 254, 308,
325, 403, 460, 503, 533, 534,
566, 571, 607, 616, 620, 625-
631, 634
- Torres Rojas, Luis, 517 n.38
- Torrijos, Omar, 483
- Tratado de Amistad y Cooperación
(1976), 18, 29, 34, 35, 153,
197, 305, 312, 313, 321, 331,
332, 341, 342, 347, 357-376,
384, 386, 387, 430-438, 459,
460, 487, 493-495, 499, 501,
503, 505, 508, 511, 512, 519,
526, 527, 529, 532, 534-537,
540, 545, 551, 565, 566, 571,
572, 574, 581, 583, 584, 594,
620, 634
- Tratado de Washington (Tratado
del Atlántico Norte), 53, 153,
165, 180, 184, 323, 359, 474,
565, 572, 575, 583, 584, 590,
624
- Treverton, Gregory F., 484 n.74
- Trujillo, Rafael, 39
- Truman, Harry S.: y los Acuerdos
de Madrid (1953), 20, 21
- Tuchman, Barbara W., 328
- Turner, Stansfield M., 488
- Twain, Mark, 595
- Uyl, Johannes den, 213, 220,
397
- «US Committee for a Democratic
Spain», 208 n.36
- Valle, Manuel del, 284
- Vázquez, Antonio, 400 n.48
- Vega Rodríguez, José, 406
- Vidal Beneyto, José, 286, 399
- Videla, Jorge, 491 n.86
- Villar Mir, Juan Miguel, 313, 316,
375
- Villaverde, marqués de, 293, 294
- Viñas, Ángel, 594 n.83
- Voorhis, Jerry, 38
- Wagner III, Robert F., 54, 69
- Wald, George, 329 n.
- Waldheim, Kurt, 237 n.93, 262,
271, 272, 274-276
- Walters, Vernon A., 124, 134, 135,
138, 177, 200, 202, 274, 280,
298, 607, 623 n.137

- Watts, Glen, 405
Weinberger, Caspar W., 555,
577, 581, 593, 594, 626, 627,
630
Westmoreland, William, 144
Wheeler, Earle G., 65-67, 73, 77
Whitney, Cornelius Vanderbilt,
144
Wilson, Harold, 220, 339
Wilson, Woodrow, 49
Woodcock, Leonard, 403
Yáñez, Luis, 346, 349 n.67, 383,
398
Young, Andrew, 447, 515
Zablocki, Clement J., 513
Zaldívar, José María, 113
Zaragoza, base aérea de, 22, 56, 99,
113, 117, 158, 233, 234, 322,
532, 534, 566, 571, 572, 617,
620, 625, 627, 634
Zayas, Carlos, 398 n.42

La investigación documental que ha permitido la elaboración de este libro no habría sido posible sin el apoyo generoso de la Fundación Transición Española.

fundación TRANSICIÓN *española*

Edición al cuidado de María Cifuentes

Diseño: Winfried Bährle

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Avinguda Diagonal, 361, 1^o 1^a A
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com
Círculo de Lectores, S. A.
Travessera de Gràcia, 47-49, 08021 Barcelona
www.circulo.es

Primera edición: marzo 2011

© Charles Powell, 2011
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2011, por esta edición
© Edición club: Círculo de Lectores, S. A., 2011

Fotocomposición: Maria Garcia
Impresión y encuadernación: Romanyà-Valls
Pl. Verdaguer, 1 Capellades-Barcelona
Depósito legal:
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-8109-924-9
ISBN Círculo de Lectores: 978-84-672-4360-4

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear fragmentos de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)