EEUU y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974

Rosa Pardo

Cuando en noviembre de 1968 el republicano Richard Nixon ganó las elecciones presidenciales en EEUU, las relaciones hispano-norteamericanas pasaban por un momento de incertidumbre. Las siguientes páginas explican las razones de esta crisis bilateral y los factores que llevaron a la segunda renovación de los acuerdos de 1953 en agosto de 1970. El estudio de esta negociación permite, además, analizar la modulación que supuso para la diplomacia española el relevo en octubre de 1969 del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, por el tecnócrata Gregorio López Bravo. La firma del acuerdo de 1970 abrió una etapa más tranquila en las relaciones bilaterales en los primeros años setenta, pero no modificó la actitud menos condescendiente con EEUU que se había impuesto desde 1966. Por otra parte, el artículo hace un seguimiento de las percepciones del gobierno norteamericano sobre la crisis final del Franquismo y de su táctica prudente de cara a la inminente transición en España, cauta en exceso en sus relaciones con la oposición al régimen ante la necesidad de atar el uso de las bases.

En septiembre de 1968, fecha límite para la renovación de los acuerdos militares hispano-norteamericanos, el gobierno de Franco había decidido no aceptar las propuestas de la parte estadounidense. La oferta de ayuda militar (140 millones de dólares) estaba muy lejos de las peticiones españolas (en torno a 600 millones). Además, el vínculo jurídico se mantenía en la categoría de acuerdo ejecutivo (en vez de elevarse a tratado, con aprobación del Legislativo). No se acordaba una garantía de seguridad, ni una mejora sustancial en el trato político y militar que aproximase la relación a la mantenida por EEUU con sus aliados de la OTAN; tampoco cabía que desde Washington se forzara la aceptación de España en la organización atlántica. Al romperse la negociación, según lo previsto en el acuerdo de 1953, se abrían seis meses de consultas, hasta marzo de 1970, último margen para llegar a un acuerdo, porque, en caso contrario, se iniciaría el periodo de un año acordado para desmantelar las instalaciones norteamericanas en España.

La difícil coyuntura a la que habían llegado las relaciones se explica por la convergencia de diversos factores. Del lado español, el equipo del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), presidido desde 1957 por Castiella, había intentado aprovechar la renegociación de 1968 para reequilibrar la desventajosa relación sellada con EEUU en 1953, apenas mejorada en la revisión de 1963. Incluso una parte de la cúpula militar estaba de acuerdo en que los riesgos asumidos al albergar unas bases de relevancia estratégica debían ser compensados con una garantía de seguridad o una generosa ayuda militar que permitiera a España contar con los medios para su autodefensa. Amén de que era preciso recortar los desmedidos privilegios de que gozaban las fuerzas armadas norteamericanas en su uso del territorio español. Por otra parte, la situación económica y diplomática española en 1968 permitía una mayor libertad de maniobra internacional e hizo factible una posición negociadora mucho más firme que en 1963. Se había iniciado la negociación del acuerdo preferencial con la CEE y los problemas de

descolonización parecían controlados: había distensión con Marruecos (se preparaba la cesión de Ifni), la independencia de Guinea estaba encarrilada y la votación en la ONU sobre Gibraltar resultó un éxito internacional extraordinario en ese otoño de 1968. La culminación fue el logro de uno de los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en noviembre. La prensa oficial había respaldado la actitud reivindicativa del gobierno durante los meses previos, incluso había atizado a la opinión pública con un discurso nacionalista que ligaba la oposición a las bases norteamericanas y la reivindicación de Gibraltar. Era aquélla una de las pocas cuestiones en que el antifranquismo y el régimen parecían estar próximos en 1968. Por parte norteamericana, la crisis política y económica provocada por la guerra de Vietnam hizo que, cuando se renegociaban los acuerdos con España, el Ejecutivo Johnson tuviera poco margen para contraer nuevos compromisos defensivos: las restricciones presupuestarias y el control del Legislativo para evitar nuevas responsabilidades exteriores ataron las manos de unos negociadores que tampoco se atrevían a alterar la relación a pocos meses de un cambio de administración. Además, se confiaron pensando que podrían repetir las tácticas negociadoras de 1963 y aprovechar las fisuras tradicionales del equipo español: es decir, las discrepancias entre diplomáticos y militares, así como el temor del núcleo duro del régimen a poner en riesgo el vínculo con EEUU ante la falta de alternativas estratégicas reales y ante el posible impacto político de una ruptura. De ahí que su posición negociadora fuese cicatera, nada dispuesta a hacer concesiones a la parte española.

Respecto a la política interior española, la posición norteamericana apenas había variado desde 1960. Los objetivos marcados por el Consejo Nacional de Seguridad al final de la presidencia del republicano Eisenhower (NSC 6016/1) no se alteraron durante las administraciones de los demócratas J.F. Kennedy y L.B. Johnson. Había que mantener una buena relación con el gobierno español para asegurar el uso de las instalaciones militares y estar atentos a su estabilidad. Pero, a un tiempo, era preciso evitar la identificación de EEUU con el régimen de Franco y apoyar, a medio plazo, una forma de gobierno más representativa y democrática en España para conseguir, a la larga, la plena integración española en el bloque occidental. Así pues, había que animar el acercamiento a Europa en lo exterior y, respecto a la evolución interna, había que dar publicidad a los valores democráticos y liberales norteamericanos, animando así a los dirigentes franquistas a una evolución en ese sentido, además de procurar, de cara a una transición política que no parecía tan lejana, el contacto y la captación de grupos que pudieran ejercer en el futuro algún el liderazgo político (excepción hecha de los comunistas); siempre con la máxima prudencia, para no soliviantar a las autoridades franquistas. Pero, en 1968, el balance de esta política era un tanto contradictorio. La embajada había desarrollado una política de puertas abiertas y mantenía una relación fluida con un amplio espectro de gentes de talante liberal (periodistas, estudiantes, sindicalistas, políticos, intelectuales, etc.) de dentro y fuera del régimen. Sin embargo, dada la división política del antifranquismo y la heterogeneidad de los elementos con quienes dialogaban, no lograban identificar un grupo compacto al que apoyar. Por otra parte sus esfuerzos propagandísticos resultaban cada vez menos eficaces. Si la guerra de Vietnam y los problemas raciales habían deteriorado la imagen norteamericana en todo el mundo, en

España, desde 1967, las manifestaciones estudiantiles vinculaban su crítica al régimen con un creciente antiamericanismo, de difícil de contención. A ello se sumaba, entre la opinión pública con conciencia política, el rechazo generalizado a unos acuerdos desventajosos.

Sobre la evolución del régimen, la percepción de la embajada a fines de 1968 también era de cierta desazón. El Franquismo seguía sumido en una permanente crisis política. Las promesas de reforma y liberalización que pareció anunciar la Ley Orgánica del Estado en diciembre de 1966 se habían desvanecido a lo largo de los dos años siguientes. Como quedó patente desde el nombramiento de Carrero Blanco como vicepresidente (septiembre de 1967), se había impuesto la línea más inmovilista. Este endurecimiento de la dictadura iba en contra de los prudentes objetivos norteamericanos, pues reducía la capacidad de maniobra de la embajada para fomentar una evolución liberalizadora. También preocupaba la incertidumbre sucesoria. Aunque Juan Carlos cumplió treinta años en 1968 y podía ser elegido príncipe, Franco no se decidía. Se detectaba una mayor ineficacia del gobierno y una menor capacidad del "Generalísimo" para ejercer su liderazgo, por lo que la tensión en el seno del régimen se había agudizado; sobre todo la rivalidad entre el Movimiento y el Opus Dei. Entretanto, a pesar del control represivo y la falta de libertades políticas, la evolución social seguía imparable: con el recuerdo de la guerra civil cada vez más lejano, crecía la corriente en favor de una mayor libertad incluso en sectores considerados como pilares del Franquismo, ahora divididos generacionalmente entre inmovilistas y reformistas. El empuje del movimiento obrero y la protesta universitaria, a la que se habían unido, desde 1968, las reivindicaciones del nacionalismo vasco radical, con los primeros asesinatos de ETA, y muy especialmente la tensión en el seno de la Iglesia y entre ésta y el régimen eran los problemas más preocupantes, a juicio de la embajada. Pese a todo, la previsión norteamericana era que la estabilidad política no peligraba a corto plazo teniendo en cuenta la debilidad y división de la oposición antifranquista; sólo el PCE parecía más organizado y sacaba réditos de la protesta obrera e intelectual. Las perspectivas de futuro, aun en el caso de una súbita desaparición de Franco de la escena política, no eran pesimistas: habría una transición pacífica, controlada por las fuerzas vivas del régimen (en particular por el ejército), que probablemente adoptaría la forma de una monarquía, y cuyo éxito a medio plazo dependería de si su respuesta a las presiones en favor de una liberalización era suficientemente dinámica. En todo caso, auguraban varios años de gobierno autoritario en España antes de una democratización plena[1].

[1] R. PARDO, "Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L.B.Johnson: 1964-1968", en *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Universidad de Salamanca, Vol. 22 (2005), en prensa.

1969-1970: la relación se encauza. Primeros pasos de la presidencia de Nixon y relevo en el Ministerio de Exteriores español

En enero de 1969, cuando arranca la presidencia Nixon[2], había cierta urgencia en Washington por resolver la renovación de los acuerdos con España, porque el tiempo apremiaba: la fecha límite era el 26 de marzo. Los reproches mutuos por la falta de acuerdo habían creado, en septiembre de 1968 un ambiente bilateral muy tenso, sobre todo a raíz de la amenaza de Castiella de iniciar una política internacional más independiente y despegada de EEUU, al estilo De Gaulle. Se trataba, en principio, de una mera baza negociadora (con el beneplácito del propio Franco[3]), pero preocupó a la parte norteamericana. En octubre de 1968, sin embargo, Castiella y D. Rusk habían acordado un calendario para retomar la negociación y ratificaron la voluntad de acuerdo de ambas partes: conversaciones militares acercarían posiciones sobre las cifras de ayuda y, ya en 1969, con la nueva administración, se cerraría la parte política. Las reuniones militares marcaron los objetivos de seguridad comunes (amenazas, misiones) y discurrieron sin problemas hasta fines de febrero de 1969. Además, la parte norteamericana, con viejos clichés en mente, confiaba en poder utilizar su inmejorable relación con la cúpula militar española (Franco y Carrero incluidos) y el deterioro político del ministro Castiella (crisis de Guinea, inmovilismo británico en Gibraltar, choques con el Vaticano, estado de excepción) para forzar un acuerdo en marzo, a poco que elevasen su oferta de ayuda: en torno a 200 millones, en vez de 140.

Pero todo se fue complicando entre febrero y marzo. La nueva administración parecía dispuesta a utilizar las tácticas de presión tradicionales dejando la negociación para los últimos días y filtrando a los grandes diarios estadounidenses datos secretos de los contactos bilaterales. A su vez, estas filtraciones provocaron la reacción negativa de los subcomités de relaciones exteriores del Senado (Symington) y del Congreso (Fabstein), que pidieron explicaciones al Ejecutivo y se manifestaron en contra de la renovación. La embajada norteamericana en Madrid quedó vacante a principios de marzo por la dimisión de R. Wagner. Entretanto, en la prensa española arreció la campaña contra las bases y, como respuesta a la incuria norteamericana, la diplomacia española empezó a insinuar la posibilidad de ampliar el periodo de consulta o firmar un acuerdo provisional para negociar otro más amplio, no limitado a un mero arriendo de bases militares[4].

---

[2] El secretario de Estado era William P.Rogers, con M.R.Laird en Defensa. Pero el personaje que marcó la diplomacia norteamericana entre enero de 1969 y finales de 1976 fue H. Kisssinger (consejero presidencial de seguridad nacional hasta septiembre de 1973 y, luego, secretario de Estado hasta el relevo de G.Ford), un realista clásico, pragmático, preocupado sobre todo por la estabilidad estratégica del sistema internacional.

[3] "Instrucciones de su Excelencia", octubre 1968, en Archivo Castiella (AC) 4784/4.

[4] "General Wheeler to D. Rusk", 21-11-1968, "J. Palmer to Rusk", 8-1-1968, "Memo", 21-1-69 y "Wagner to Rogers", 7-3-69, en National Archives & Records Administration (NARA), RG 59 Subject Numerical Files (SNF) 1967-69, Defence 1624 y "Memo for Rostow", 29-11-1968 en L.B. Johnson Library (LBJL, Austin Tex.) NSF CF 204; "Wagner

A mediados de marzo las cifras finales sobre la ayuda militar se había acercado mucho. La propuesta final de la comisión española presidida por el teniente general Manuel Díez Alegría, para una renovación de cinco años, era de 226 millones de dólares en ayuda como donación (cifra revisable a los tres años), más 100 millones en créditos oficiales para la compra de material militar, la creación de un Comité Conjunto de Planificación e Información militar, así como la firma de la revisión del Acuerdo Técnico y de Procedimiento de 1953, que debía recortar la libertad de maniobra de las fuerzas armadas de EEUU en España[5]. La oferta final de los norteamericanos era una cifra no negociable de 175 millones de ayuda (revisable en 1971 o cuando acabase Vietnam, aunque en ese caso se entregaría sólo material de segunda mano), no se citaban posibles créditos y todo quedaba pendiente de la aprobación del Legislativo. Aceptaban las otras dos condiciones; pero España debía conceder el proyecto *Colossus* (un sistema acústico submarino para el control del estrecho de Gibraltar) y, lo más importante, se desligaban de los compromisos adquiridos en las conversaciones entre los militares de ambas partes respecto a un eventual apoyo en caso de guerra limitada de España contra Argelia o incluso Marruecos: sólo se reconocerían como amenazas comunes las procedentes de la URSS. Para colmo, limitaban las conversaciones finales a menos de dos días, advirtiendo que Castiella apenas podría ser atendido por el secretario de Estado, lo que significaba no dar oportunidad a una negociación final[6].

Ante esta respuesta, el Consejo de Ministros del 21 de marzo de 1969 aprobó que no se firmara y que Castiella solicitase a EEUU una ampliación en cuatro meses del periodo negociador. Cuando el ministro llegó a Washington poco después, el trato recibido fue más que desconsiderado. Le pasaron catorce documentos para su inmediata firma, equivalentes a un acuerdo de principio sobre la oferta norteamericana, una especie de renovación de facto que extendía el periodo de consultas por tiempo ilimitado: EEUU seguiría usando las bases (a cambio de "un nivel apropiado" de ayuda militar), sin necesidad de un acuerdo formal, como venía haciendo desde hacía años en las Azores. Castiella respondió

---

to Rogers", 26-2-1969, NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1624; "Wagner to Rogers", 5-3-1969 en NARA RG 69, SNF 1967-1969, P-D. 2493; "Merry a Castiella", 17-3-1969 en AC 3744/10.

[5] La cifra de ayuda militar donada solicitada por España en junio de 1968 fue de 1112,8 millones de dólares. La oferta de D. Rusk el 16 de septiembre sólo de 100 millones (más otro tanto en créditos); la contrapropuesta española del 19 de septiembre de 1968 fue de 745,3 millones. La contraoferta de EEUU se elevó a 140 (más 100 en créditos). La petición española del 25 de septiembre fue de 604,5 millones, aunque en el último momento Castiella afirmó que con 500 millones se firmaría la renovación. D. Rusk no aceptó. Ver "Nota informativa de F.Olivié", 10-3-1969 en AC 3733/1 y "Nota de N.Aguirre de Cárcer", 18-3-1969 en AC 3745/20.

[6] "Action Memorandum",17-3-1969 y "Position Paper", 21-3-1969 en NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1624 y "FH.J.Farley to A.Johnson", 21-3-1969, en D 1625 y "Merry a Castiella", 22-3-1969 en AC 3746/1.

con la oferta de los cuatro meses (a contar del año previsto para desmantelar), que permitiría llegar a un acuerdo de extensión de los convenios sólo por 18 meses, a fin de dar tiempo para negociar un acuerdo diferente, más amplio y duradero. Por tanto, el día 26 de marzo no hubo arreglo, aunque se anunció que ambos países habían llegado a un "entendimiento de conjunto" para renovar por cinco años, a falta sólo de rematar la negociación[7].

La frase de Castiella al regresar a Madrid, "no seremos satélites", contradecía, sin embargo, la declaración oficial. La prensa española se mostró exultante y vitoreó la firmeza negociadora insistiendo en las alternativas diplomáticas a la alianza con EEUU: o había acuerdo de seguridad y trato de aliado, o debía ponerse fin a los acuerdos. En los meses siguientes ese tono nacionalista no iba a decaer, reforzando la posición de Exteriores frente a los sectores reacios a dilatar la firma (Carrero Blanco)[8]. Incluso un grupo de procuradores en Cortes pidió a Presidencia explicaciones sobre lo negociado. También los militares que habían participado en la negociación, al inicio favorables a un pronto acuerdo, estaban para entonces descontentos con los métodos de EEUU. Desde abril, la parte española se mantuvo inflexible: el Ministerio del Aire añadió a la lista de ayuda militar la petición de dos escuadrones de aviones de combate F-104G y la modernización de la red de Alerta y Control de la defensa aérea. Además, se exigió una aclaración oficial sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos, después de que el Comité de Relaciones Exteriores del Senado señalara que no había compromiso militar alguno que obligase a EEUU a defender España, ni lo habría en el futuro. No sólo no se daba garantía de seguridad o tratado, sino que parecía en entredicho lo conseguido en la declaración conjunta de 1963.

También irritó la actitud contraria al acuerdo de miembros del Legislativo y de la mayor parte de la prensa norteamericana, en cuyas reacciones se entremezclaban antifranquismo, dudas sobre la necesidad de las bases y oposición a nuevos compromisos militares o presupuestarios, visto lo sucedido en Vietnam. El MAE empezó a advertir al Departamento de Estado que no se aceptaría otro arreglo sobre la base de los convenios de 1953, con beneficio sólo para los militares españoles, pero no para los intereses generales del país. Fue entonces cuando la parte norteamericana empezó a preocuparse seriamente por el deterioro del clima negociador. No era fácil conseguir los nuevos aviones solicitados (ni siquiera como venta) y, mucho menos, subir la cifra de ayuda o dar paso alguno sobre garantías de seguridad, ante la actitud cada vez más suspicaz del Legislativo. Sólo se pudo comunicar a Madrid el añadido de 100 millones en créditos. Así que empezaron a tomar precauciones y pidieron renovar hasta 1984 sus derechos en la estación de seguimiento de la NASA en Robledo de Chabela, indispensable para el programa espacial[9].

---

[7] "Kissinger a Nixon", 25-3-1969 en NPMP NSC CF Spain 704; "Memo of Conversation", 26-3-1968 y "Rogers to Madrid Ambassy", 26-3-1969 en NARA, RG59, SNF, 1966-1969, D1624 "Merry a Castiella", 25-3-1969 en AC 3751/1bis

[8] Los editoriales de prensa y las felicitaciones a Castiella en AC 3752/7, 3753/1, 3754/2, 4756/6, 4757/3-9.

[9] "Navarro Garnica al Alto Estado Mayor", 24-4-1969 en AC 4769/1 y "Merry a

Con la embajada en Madrid vacante (el designado R.C. Hill tardó meses en incorporarse), a mediados de mayo, Nuño Aguirre de Cárcer, el principal interlocutor de la negociación como director general de Norteamérica, transmitió en Washington la oferta final española: extender el acuerdo por un periodo corto, hasta marzo de 1970 (en que empezaría a contar el año para desmantelar), a cambio de la ayuda proporcional correspondiente (52,5 millones de ayuda militar, más 30 millones en créditos). En los siete meses de margen se podría cerrar la lista militar (incluidos los F-104) y, sobre todo, negociar un nuevo tipo de relación. El futuro sería un "acuerdo marco", amplio, de cooperación, que incluyera todos los campos (militar, espacial, comercial y financiero, cultural, nuclear, asistencia técnica para la reforma educativa, etc.). No habría más arriendo de bases: su control pasaría a España (no serían conjuntas); pero se concedería a EEUU derechos y facilidades militares (como en Irán o Gran Bretaña) que cubrieran sus necesidades estratégicas (sobrevuelos, comunicaciones, apoyo logístico, sistemas de alerta y control), admitiendo la presencia mínima necesaria de fuerzas armadas norteamericanas. Sobre Rota, se firmaría un acuerdo aparte siguiendo el modelo de la base británica de Holy Loch. A cambio de todo ello, EEUU seguiría contribuyendo a la modernización de las fuerzas armadas españolas y se institucionalizaría una planificación defensiva conjunta[10].

El visto bueno del jefe del Estado para esta nueva fórmula se solicitó días después, el 21 de mayo de 1969. En 1968, como en 1963, el MAE había actuado con cierta independencia: Franco se había limitado a pergeñar unas instrucciones vagas, que no equivalían a una posición negociadora clara; así que, hasta la recta final de las conversaciones, Exteriores podía y solía defender puntos de vista propios. La parte norteamericana, que conocía la dinámica política española, sabía que siempre había mucho margen negociador, porque lo presentado por la diplomacia española podía no ser la posición gubernamental definitiva; ésta se adoptaba en el último momento, al llegar la cuestión al Consejo de Ministros. Además, al final, siempre cabía una intervención pronorteamericana de la cúpula militar (Muñoz Grandes), a quien el jefe del Estado dejaba hacer, como había sucedido en 1963 con Rota[11]. Quizá por eso, en mayo de 1969, Castiella buscó una autorización expresa del "Generalísimo" para su última propuesta. A fin de

---

Castiella", 21-4-1969 en AC 4772/1; "MCauliffe a Rogers", 9-4-1969 y 2-5-1969; "F.Morena a Landau", 9-4-1969, "Hillenbrand to A.Johnson", 19-4-1969 y "Memo for the President" 7-5-1969, en NARA, RG59, SNF, 1967-1969 D1625; "N.Aguirre a Castiella, 5-5-1969" en AC 4775/2; "Ministro Aire a Navarro Garnica", 7-5-1969, en AC 5779/23.

[10] "Undersecretary to Embassy", 15-5-1969 en NARA RG69, SNF, 1967-9 D1625 y "Memo for the President", 24-5-1969 en D1624; "H.Sonnenfeldt a Kissinger", 16-5-1969 en NPMP NSC CF Spain 704.

[11] El proceso de toma de decisión de EEUU era mucho más sistemático. La propuesta de los Departamentos de Estado y Defensa era examinada por una comisión interministerial creada en el marco del Consejo de Seguridad Nacional. La posición gubernamental allí adoptada tenía, finalmente, que ser aprobada por el presidente antes de ser presentada a la otra parte. Los negociadores se atenían a lo decidido, sin flexibilidad.

convencerle, argumentó que, aunque en el terreno de la ayuda militar casi había acuerdo, la simple renovación no garantizaba la seguridad española, ni la ayuda ofrecida solucionaba los problemas militares. El arriendo de bases era una figura internacional denigrante (propia de estados de segunda categoría, como Libia o Abisinia) que sólo se justificaba si había íntima colaboración en la toma de decisiones militares; pero los acuerdos no aseguraban una mínima participación española en la estrategia militar común. En cambio, sí mutilaban opciones internacionales e irritaban a la opinión pública española que, dentro y fuera del régimen, estaba en contra de la fórmula vigente[12].

Franco debió de aprobar la propuesta, dado que la negociación siguió los nuevos parámetros. En Washington terminaron por aceptarlos a fines de mayo, aunque de mala gana. Además, para disgusto norteamericano, la firma se retrasó: fueron necesarios otras dos reuniones del Consejo de Ministros español[13]. Castiella viajó a EEUU en junio, en un clima enrarecido por los debates en el Senado sobre el tema español y un nuevo escándalo de prensa sobre unas maniobras militares conjuntas (*Pathfinder Express II*) que partían del supuesto de una posible ayuda norteamericana a una rebelión contra el gobierno franquista[14]. Al final, el día 20 de junio de 1969 se firmó una prórroga de dos años, a contar desde 1968, hasta el 26 de septiembre de 1970, a cambio de 50 millones de ayuda militar y 35 en créditos.

Después de esa fecha, las bases pasarían a ser exclusivamente españolas y, entretanto, había 15 meses por delante para preparar un acuerdo general de cooperación. Era un arreglo provisional, pero realista. Ambas partes ganaban tiempo, la española lograba salvar la cara ante la opinión pública y no romper una relación que para el régimen seguía resultando vital desde el punto de vista militar y político; a un tiempo, resguardaba la opción de una revisión profunda de los acuerdos. El Ejecutivo norteamericano esperaba neutralizar la oposición del Senado a cualquier compromiso exterior no supervisado por las dos Cámaras y poder contar, en breve, con un nuevo estudio aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (NSSM 46), como base para la próxima negociación. Kissinger parecía dispuesto a supervisarla de cerca, dada la advertencia de que desde 1970 España no permitiría bases. Pero también sabía que Castiella no iba a durar en el Palacio de Santa Cruz y cabía que su sucesor cambiara de táctica[15].

---

[12] "Castiella a Franco", 21-5-1969 en AC 4784/4. Incluía un *dossier* con las opiniones coincidentes de carlistas, socialistas y medios tan variados como *Fuerza Nueva, Arriba, Pueblo, SP, ABC, Ya, Nuevo Diario, Madrid, Desarrollo, Correo Catalán, Cuadernos para el diálogo* o *El Ciervo:* AC 4787/2 y 4, 4795/6.

[13] En EEUU se sospechó que el retraso fue culpa de Castiella: sabía que Franco no se atrevería a cesarle estando abierta la negociación. Ver "Memo for H.Kissinger", 6-6-1969, en NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1624.

[14] "Castiella a Franco", 15-6-1969 en AC 4802/1; "Castiella a Muñoz Grandes", 8-7-1969 en AC 4821/5.

[15] La carta de Franco a Nixon por la firma en NPMP NSC President Correspondence 1969-1974 box 762; "Memo for H.Kissinger", 21-6-1969 NPMP NSC Institutional H Files Records of the Staff Secretary NS D Memo Working Files H-147; "Franco a Nixon", 20-6-1969 en AC 4822/3; "Hill to Rogers", 27-7-1969 NARA RG69, SNF, 1967-9 PD

Por su parte, Castiella, en su último viaje a EEUU a mediados de julio, ya propuso fórmulas para expandir los campos de cooperación en el nuevo acuerdo (programas en agricultura, ciencia y educación, etc.) y no bajó la guardia. Como vía indirecta de presión, decidió profundizar la cooperación con la industria bélica europea: se compraron carros de combate alemanes *Léopard* (alternativa a los M-47, M-48 y M-49 de EEUU) y un escuadrón (21 reactores) de *Mirage* III franceses (equivalentes como avión de combate a los F-4 o F-104G), aunque siguiera en negociación un crédito norteamericano para comprar, además, un escuadrón de F-4. Además, en ese verano se supo que, utilizando un visto bueno oral de Muñoz Grandes de septiembre de 1968, EEUU había decidido sustituir los 54 aviones F-100 del Ala Táctica 401 de Torrejón, por 72 F-4E (*Phantom*), con un notable incremento de potencia militar y de personal (500 personas más), y convertir el Cuartel General de la XVI Fuerza Aérea de Torrejón en centro de control del apoyo logístico a todas las fuerzas norteamericanas del Mediterráneo. Los militares norteamericanos lo notificaron en junio de 1969 como una alteración meramente operacional, igual que habían hecho con Rota en 1963. Esta vez Castiella y Nieto Antúnez, ministro de Marina, respondieron con más decisión: los cambios incrementaban la actividad operativa y de apoyo logístico de las bases, por lo tanto debían ser considerados *major changes* (cambios importantes) en el despliegue de las fuerzas norteamericanas en España y, como tales, según lo previsto en 1963, debían ser objeto de consulta previa y negociación. El incidente fue interpretado en Washington como una reafirmación de la autoridad de Exteriores en los asuntos militares bilaterales y obligó a cambiar sólo 54 F-100 por 54 F-4[16].

Así pues, hasta su relevo en octubre de 1969, Castiella se había encargado de asentar una política más firme respecto a EEUU. Para entonces, el acuerdo comercial preferencial con la CEE estaba casi listo, los lazos con los países árabes y el Tercer Mundo eran fluidos (la crisis de Guinea se había contenido y las Cortes habían ratificado la cesión de Ifni) y la representación española en la ONU desarrollaba un papel muy activo. También se había abierto definitivamente el contacto con la Europa comunista (relaciones consulares y comerciales establecidas con Rumanía y Polonia). El cierre de las comunicaciones con Gibraltar (entre junio y octubre) tampoco había suscitado escándalo internacional. Las únicas sombras eran el acercamiento entre Marruecos, Mauritania y Argelia, que podía a enredar el asunto Sahara, y la tensión con Gran Bretaña, que había complicado otros objetivos internacionales. Pero, en su conjunto, la posición internacional española parecía lo bastante sólida como para afrontar la nueva negociación con EEUU sin complejos; si bien es cierto que el nexo bilateral seguía siendo igual de imprescindible para el régimen. Por otra parte, a pesar de que la guerra fría

---

2493; "Memo for the President", 3-7-1969 NPMP NSC-CF 704.

[16] "Castiella a Merry", 12-8-1969 en 4826/1 y "Castiella a Franco", 27-8-1969 en AC 4829/1; "J.O.Cobb a J.Salvador", 2-9-1969 en AC 4832/1, "Castiella a J.Salvador", 5-9-1969 y "Nieto Antúnez a Castiella", 23-9-1969 en AC 4839/6; "Review of Political Events in Spain During 1969", 27-2-1970 en NARA 59 SF, 1970-73 2597; *Pueblo*, 7-9-1969; "Hill to Landau", 31-12-1969, NARA RG69, SNF, 1967-9 D1622.

discurría globalmente por cauces de distensión, el escenario del Mediterráneo se había complicado: el golpe de estado militar en Libia, que derrocó al rey Idris, y el anuncio de que el nuevo régimen nacionalista-progresista de Gadafi no renovaría en 1970 el acuerdo sobre bases norteamericanas (Wheelus), revalorizaron las españolas[17]. Sin embargo, ya no sería Castiella quien se encargara de cerrar el acuerdo definitivo con Washington. Poco después de la proclamación de Juan Carlos como sucesor (julio), había estallado el escándalo *Matesa*. La crisis política de octubre de 1969 se resolvió a favor del sector calificado como tecnócrata-opusdeísta y, al fin, Carrero Blanco consiguió el relevo del ministro de Exteriores con quien se había enfrentado en múltiples frentes: libertad religiosa, EEUU, descolonización o Vaticano.

La diplomacia de un tecnócrata: López Bravo y el acuerdo de 1970

En EEUU acogieron el cambio de octubre de 1969 con prudencia. A su juicio el nuevo gobierno, el más homogéneo de la dictadura, planteaba una modernización (sobre todo en economía, infraestructuras y educación) sin liberalización y suponía el dominio de pragmáticos (*realistic managers*) que suscribían técnicas económicas modernas y devoción a la eficiencia administrativa. Eran burócratas gubernamentales, más que tecnócratas; con planteamientos europeístas, pero conservadores en política, con Carrero Blanco y López Rodó al frente. Este último, más flexible en política, era comparado con el portugués Marcelo Caetano. El nuevo canciller, Gregorio López Bravo, se estimaba algo más liberal, joven y dinámico. Con él previeron un nuevo estilo diplomático, con Europa como prioridad. No esperaban grandes cambios, ni siquiera en las relaciones con EEUU, conscientes de que la negociación de 1968-1969 había marcado un punto de no retorno en las reclamaciones españolas. Sólo anticipaban una gestión más pragmática (con menos tensión sobre Gibraltar) y un trato más fácil, "*with fewer histrionics*" que en la última etapa del "*abrasive and emotional*" Castiella. EEUU seguía siendo el primer proveedor de España (590 mill de dólares), sobre todo de productos agrícolas y de capitales (el 40% de la inversión extranjera en España, con 700 millones) y su primer mercado (279 millones, entre un 16 y un 18% de las exportaciones españolas), sin contar con los ingresos de los casi 800.000 turistas norteamericanos (sobre un total de 18 millones)[18].

Estas primeras impresiones se confirmaron. Aguirre de Cárcer siguió al frente del equipo negociador y el nuevo subsecretario (Gonzalo Fernández de la Mora) expresó las mismas posiciones que Castiella, incluso retomó la amenaza de

[17] Según el balance norteamericano, en los últimos dos años había avanzado la presencia soviética en el Mediterráneo y la inestabilidad de la zona (conflicto árabe-israelí, explosiva situación del Magreb, potencial desestabilizador de Nasser, dictadura griega y crisis política italiana) podía ser aprovechada por Moscú, amén de estar en juego el abastecimiento de crudo a Europa: "NSSM90", (enero 1970) en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-170.

[18] "Kissinger to Nixon", 20-10-1969 NPMP NSC CF 704; "Hill to Rogers", 30-10-1969, 13 y 19-11-1969 y "G.C.Denney to Rogers", 30-10-1969 en NARA RG69, SNF, 1967-9 PD 2490; "U.S. Policy Assessment", 8-10-1969 en NARA RG69, SNF, 1967-9 PD 2493.

una vuelta al neutralismo si fallaba el entendimiento bilateral. Se mantenía el objetivo de enfatizar las dimensiones no militares de la relación (económico-financieras y ayuda a la reforma educativa), con un acuerdo general de cooperación sobre todos los campos, incluido el militar. EEUU sólo debía decidir qué instalaciones militares consideraba indispensables mantener, advirtiendo que no se incluían en esa categoría ni el Ala Táctica 401 ni el Cuartel General de la XVI Fuerza en Torrejón y que Rota debía tener uso conjunto. No se renunciaba tampoco a lograr ayuda para la defensa y algún nexo defensivo multilateral, con la OTAN o a través de algún nuevo acuerdo para el Mediterráneo Occidental. Así que en principio, López Bravo mantuvo la línea de firmeza de Castiella, ya sin las zancadillas que su antecesor hubo de soportar de Carrero Blanco y de ciertos sectores militares, porque la posición política del nuevo canciller era mucho más firme. Desde el principio, pudo dejar claro que tenía plena autoridad para negociar los acuerdos. Por otra parte, dado su currículum como anterior ministro de industria, iba a otorgar más relevancia a los temas económicos. El acuerdo comercial preferencial con la CEE, que entonces se ultimaba y que era objetivo básico del nuevo gobierno, se iba a convertir en nuevo caballo de batalla bilateral. López Bravo exigió desde el primer momento una posición norteamericana favorable, incluso con la velada amenaza de cortar la compra de productos petrolíferos y poner fin a la favorable balanza comercial de que disfrutaba EEUU. Para el gobierno Nixon la plena integración española en la CEE era un objetivo claro, pero EEUU estaba en contra de los tratados preferenciales si no fijaban un calendario para una futura unión aduanera (como estipulaba el GATT) por razones políticas (desvirtuaban el sentido de la integración europea) y, sobre todo, comerciales, porque EEUU iba a perder posiciones en el mercado español[19].

Entretanto, en EEUU se siguió preparando, con retraso, el dictamen del Consejo de Seguridad Nacional sobre España, que no estuvo listo hasta fines de enero 1970, fecha en que se retomó la negociación; porque, a un tiempo, se estaba replanteando toda la política europea y mediterránea de EEUU[20]. En el borrador inicial (NSSM 46) del Departamento de Estado había tres opciones: la primera suponía retener el máximo de instalaciones militares posible, con las contrapartidas precisas (más visibilidad española en las bases, devolver Morón o Zaragoza; ayuda educativa y científica); apoyar a los sectores del régimen partidarios de relaciones militares bilaterales sólidas y pasar por alto o favorecer el acuerdo de España con la CEE. La segunda, suponía eliminar casi por completo el vínculo militar (excepto derechos de sobrevuelo o reentrada en caso de conflicto), que el énfasis de la relación recayera en las relaciones económicas, educativas, científicas, etc. y más

[19] El nuevo embajador nombrado en diciembre (S. Argüelles) era un experto en temas económicos. Ver "Torbelt to Fulbright", 26-11-1969 y "Mcauliffe to State", 1 y 10-11-1969 en NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1624; "Hill to Rogers",12-12-1969, PD 2493 y "Memo to Am.Johnson", 23-12-1969 en D 1703 y "Hill to Rogers", 22-12-1969 en D1622; "Landau to Hill", 19 y 27-2-1970 y "Denney to Rogers", 10-3-1969 en PD 2599.

[20] "H. Kissinger to Nixon", 3-1-1970 NPMP NSC-CF Box 704; Ver "NSSM 90" (enero-marzo 1970) sobre la estrategia de EEUU en el Mediterráneo NPMP NSCI, Policy papers NSDM H H-170.

apoyo a las posiciones liberales antifranquistas, en vez del compromiso político con la dictadura al que obligaban los lazos militares. La tercera opción era una fórmula intermedia: un programa integral de cooperación política, económica y cultural (que eliminase el énfasis tradicional en lo militar), combinado con unas relaciones militares realistas, hechas las necesarias cesiones, y el mantenimiento de los contactos con la oposición antifranquista para salvaguardar los intereses norteamericanos en la era post-Franco. El Pentágono se inclinaba por la primera (incluso pidiendo alguna cesión más para reemplazar la base libia de Wheelus), por considerar que sustituir las bases por otras con similar nivel de calidad era improbable y renunciar de entrada a ellas, sin tantear antes a la otra parte, un error. Pero el Departamento de Estado temía que con esta opción las negociaciones se rompieran (admitían que haber tratado de retener todo había sido una de las causas del fracaso en 1968-1969) y, por su parte, los Departamentos de Comercio y Tesoro se resistían a pasar por alto el acuerdo preferencial con la CEE. La segunda alternativa era apoyada por sectores del Legislativo y del Departamento de Estado. Finalmente, la comisión interministerial optó por la tercera vía, respaldada por Kissinger y el grueso del Departamento de Estado. Nixon dio luz verde a las instrucciones definitivas emanadas del Consejo de Seguridad Nacional (DM 43) el 20 de febrero de 1970. Había que tratar de retener el máximo número de instalaciones militares, en un *quid pro quo* realista, que pudiera ser admitido por el Congreso. Los militares establecerían una lista de prioridades militares para negociar; se firmaría un tratado general de cooperación y se intentaría establecer algún tipo de vínculo de España con OTAN. El embajador R. Hill y el Pentágono eran optimistas respecto a lograr un acuerdo rápido, con una oferta de compensación suficiente, a través de un acercamiento personal a López Bravo, quizá fiados de la proximidad política del ministro a Carrero. Los diplomáticos eran más pesimistas[21].

La negociación dependía de si EEUU podía pagar el precio necesario, así que se preparó el paquete de posibles concesiones. Respecto a la ayuda militar, calculaban que el Congreso aprobaría como mucho entre 5 a 10 millones al año; como alternativa, se planteaban pagar por el uso de bases con cargo al presupuesto de Defensa, en torno a 25 millones año, aunque este capítulo podría ser objetado por el Comité de Exteriores del Legislativo[22]. Con los créditos del Export-Import Bank no había tanto problema: se barajaban entre 25 y 50 millones al año. Además, como gesto amable, en 1970 se habían añadido 85 millones a los 35 previstos en el acuerdo de junio 1969 a fin de facilitar la compra (106 millones) del escuadrón de

[21] El estudio se inició a petición de Nixon en abril de 1969 pero se paralizó hasta el acuerdo de junio. Ver "Memo for the President", 2-2-1970 en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-147; "U.S.Policy Toward Spain, NSSM 46" (IG Paper), en H-041 y H-286; "Hill to Rogers", 24-11-1969 y "Rogers to Hill", 28-11-1968, en NARA RG59, SNF, 1967-1969 P.D. 2493; "Memo to Kissinger", 3-12-1969 y "Laird to Nixon, 30-1-1970, en NPMP NSC CF 704.

[22] Esperaban que España pidiera al menos 50 millones al año (250 en total) de ayuda militar y 40 para ayuda a la educación.

F-4[23]. Estaban dispuestos a ofrecer coproducción de equipo militar, similar a la de Francia. Lo que resultaba imposible era un tratado de seguridad y se sabía que tampoco había muchas posibilidades de lograr un vínculo con la OTAN, ni siquiera de bajo nivel. El veto de escandinavos, británicos y del Benelux seguía intacto. Era más fácil plantear consultas regulares entre los militares españoles y los mandos militares norteamericanos en Europa. Respecto a los otros ámbitos de cooperación, en educación y cultura, bastaba con expandir los programas existentes (de 1 a 5 millones por año). Barajaban una posible asistencia tecnológica para ayudar a la modernización agrícola e industrial, tan cara a los tecnócratas. Admitían la reclasificación de España en el programa de inversiones exteriores (FDIP) de categoría C (la menos beneficiosa) a la B (países muy dependientes de las inversiones norteamericanas, como Gran Bretaña), para subrayar que España gozaba de una relación especial con EEUU. Y, sobre todo, estaban dispuestos a firmar un Tratado General de Cooperación que someterían al Senado[24]. Respecto al tema de la CEE, los Departamentos del Tesoro, Comercio y Agricultura temían que, si EEUU no protestaba por el tratado de España con la CEE, no se podrían criticar los acuerdos similares previstos con Israel, Yugoslavia, Libia, etc. El pronóstico era que el acuerdo de 1970 podría poner en peligro el 40% (220 millones) de las exportaciones norteamericanas a España. La posición fijada por Nixon (DM 45) fue prudente: oponerse al acuerdo específico, siguiendo la línea oficial contraria a todo acuerdo preferencial ilegal con reglas del GATT, pero aceptar cualquier acuerdo de España con la CEE que estableciera un calendario para una futura área de libre comercio o unión aduanera (en línea con las excepciones previstas por el artº 24 del GATT) y ayudara al objetivo final de una integración de España en la CEE[25].

Si con todo ello no satisfacían las reclamaciones españolas, tendrían que renunciar a instalaciones militares. De hecho estaban preparados para hacerlo. Al principio, el Pentágono se resistió a listar las prioridades, por considerar que las instalaciones constituían un todo que permitía flexibilidad en la capacidad de respuesta militar en escenarios de Europa Sur, Oriente Medio, África y Mediterráneo. Por fin, el 11 de marzo, Defensa y Estado acordaron que resultaba imprescindible mantener derechos de reentrada en caso de guerra con el bloque comunista (de forma automática) o amenaza a intereses occidentales vitales (previa consulta); derechos de sobrevuelo (no nucleares, prohibidos desde 1966), incluidas

---

[23] A cambio, España aceptó el uso de las Bárdenas Reales para entrenamiento: "Landau to Hill", 29-1-1970 NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1868 y "Hill to Rogers", 30-1-1970 NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-041.

[24] "Kissinger to Nixon", 14-3-1970 NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-147; "Hill to Rogers", 13-3-1970 en NARA RG69, SNF, 1967-9 PD 2599.

[25] Nixon, que quería un acuerdo a toda costa, estaba dispuesto a no criticar en tres años el acuerdo (a propuesta del Departamento de Estado) para ganar tiempo y permitir la adaptación del tratado al GATT, pero se decidió un estudio general del tema y en principio quedó en vigor la DM45: "Kissinger to Nixon, 10-3-1970 y "Enlargement of the EC NSSM's 79 and 91", 23-4-1970 en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-170 y H-287; "Hill to Rogers", 4-2-1970 en NPMP NSC CF 704.

paradas para repostar combustible, en tiempos de paz. También retener el uso de Zaragoza (almacenaje de munición), con las Bárdenas Reales (como centro de entrenamiento aéreo en sustitución de Wheelus) y la función de detección tráfico submarino (ASW *Squadon*) de Rota. En un segundo nivel de prioridad estaban 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 (SSBN *Tender*, como en Holy Loch, que ya no era tan importante como en 1963), y la terminal de Torrejón para carga y avituallamiento de combustible (MAC *Terminal*, 625 Mil *Airlift Squadron* y los KC-135). En un tercer nivel de importancia citaban: el pleno uso de Rota (inteligencia y aprovisionamiento de VI Flota); el resto de funciones de Torrejón (Ala táctica 401 de cazas, Cuartel General de la 16ª Fuerza Aérea, etc.) y, por último, Morón, que de todas formas iba a pasar a estatus de alerta. Las novedades que había pedido el Pentágono eran el uso de las Bárdenas Reales, la expansión de la terminal en Torrejón y el sistema de detección submarina *Colossus* (*Project Darlington*) en el estrecho de Gibraltar[26]. Por este orden se podía transferir: Morón, Torrejón, Rota-Zaragoza. En fin, desde EEUU se estimaba que España tenía cartas para negociar duro y que López Bravo era muy hábil en este terreno.

Para entonces el nuevo ministro había impreso un nuevo aire a la diplomacia española. Había decidido que Gibraltar dejara de ser el "polo magnético" de la política exterior española, tal como había sucedido entre 1966 y 1969. Las prioridades serían el acercamiento a Europa, para facilitar el acuerdo con la CEE (se firmaría en junio de 1970), estabilizar la relación con EEUU y una mayor participación internacional de España, diversificando y expandiendo relaciones con el resto del mundo. En realidad, sólo había un cambio de énfasis en los objetivos respecto a su antecesor. Primero, trató de europeizar la imagen de España y armonizar su diplomacia con la de Europa occidental. Retomó la línea de cooperación con Francia, iniciada por Castiella (acuerdo de junio de 1970), y Alemania para fomentar el apoyo de estos países al objetivo europeísta. Expandió los contactos con Europa oriental (abiertos también por su predecesor), porque podían dar más flexibilidad a la diplomacia española, promover una participación más activa en las negociaciones de seguridad este-oeste y, de nuevo, colocar a España en la corriente europea de la distensión. Los dos gestos más explícitos fueron la escala técnica de López Bravo en el aeropuerto de Moscú (diciembre de 1969), justo después de firmar el establecimiento de relaciones con Hungría, y la confirmación de que España participaría en la futura Conferencia Europea de Seguridad. Tener un papel más activo en política europea implicaba, sin duda, reducir la dependencia internacional respecto de EEUU y dar la imagen de una diplomacia más ajustada a la defensa de los intereses nacionales; pero este objetivo no se planteaba como una realineación de política exterior, a diferencia de las insinuaciones del equipo anterior. Las líneas tradicionales (Portugal, EEUU, América Latina y países árabes) se respetaban para mantener abiertas más opciones

[26] NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-286, pp.57 y 64.

políticas, pero ahora con una aproximación más flexible. Por ejemplo, en política árabe se invitó a Nasser a una visita oficial (superando dudas de años previos) y se abrió una representación de la Liga Árabe en Madrid, pero dejando claro que esta amistad árabe era compatible con la estadounidense y no implicaba una posición anti israelí. Sobre todo había introducido cambios en los métodos: hacia fuera, López Bravo procuraba atenuar puntos de fricción (en realidad, como el Castiella de los primeros años) y, hacia dentro, buscaba una mayor centralización de la acción exterior. Su reorganización del Ministerio de Exteriores (febrero de 1970) tuvo ese sentido ("*managerial style*" según las fuentes norteamericanas), frente al sistema más descentralizado, de equipo, de Castiella. Su estilo diplomático era el de un *bussinessman*, hiperactivo, con incansables visitas al extranjero en pocos meses (Francia, Egipto, China, Filipinas, URSS, Vaticano, EEUU). Aunque el objetivo final de López Bravo era similar al de su predecesor: que España participara en la política internacional, que jugara un papel de potencia con intereses globales, completando así su transformación desde un estatuto de paria internacional en 1945, al de un Estado universalmente aceptado en los setenta. En las fuentes norteamericanas, no se descartaba, sin embargo, que con ello López Bravo tratase, a un tiempo, de dar relevancia a su imagen política de cara al juego de poder interno[27].

Sin embargo, en el tema de EEUU, López Bravo no supo aprovechar sus bazas o, simplemente decidió no tensar de nuevo una relación que seguía siendo básica; sobre todo para la "eminencia gris" del régimen, Carrero Blanco, a quien no terminaba de satisfacer la diplomacia abierta del ministro "viajero". El resultado fue que, aunque en 1970 se eliminaron algunas de las taras más llamativas de los acuerdos, probablemente se hubiera podido sacar mucho más partido de la negociación con EEUU; porque, a diferencia de lo ocurrido en 1968-1969, cuando la posición de Washington era de absoluta inflexibilidad, en 1970 había en EEUU predisposición a ceder para no poner en riesgo los acuerdos.

La negociación definitiva debía comenzar en marzo de 1970, con la visita del ministro español a Washington. López Bravo había insistido en mantener una entrevista directa con Nixon, quizá por una cuestión de prestigio personal. Los norteamericanos no sabían cuál era su posición concreta respecto del acuerdo. Sólo que no deseaba un mero arriendo de territorio para no soliviantar a la opinión pública: debía acabar el control unilateral de bases, España debía tener presencia en

---

[27] El cambio de estilo conllevó la relegación del equipo de Castiella, cuyos miembros fueron desplazados a embajadas de segundo orden. Nuño Aguirre de Cárcer, relevado por J. Aragonés en la dirección de asuntos norteamericanos, fue enviado a Siria. Ver "Sonnegfeldt to Kissinger", 4-2-1970" en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-214; "Stoessel to Rogers", 7-2-1970" en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2600; "Hill to Rogers", 16-2-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 D 1868; "Hill to Rogers", 8-4-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2598; "Spain/France/US", 19-2-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 D 1795; "The Diplomacy of G.López Bravo", 13-2-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2598 y "Hill to Rogers", 10-3-1970 NPMP NSC CF Spain 705; J. TUSELL y G. QUEIPO DE LLANO, *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro entre el franquismo y la Transición, 1973-76*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 33-6.

el centro de decisión del sistema europeo de defensa y EEUU un mayor compromiso con la defensa del área de seguridad española. Para sorpresa estadounidense, apenas se trató el tema en aquella visita. López Bravo se limitó a transmitir la preocupación de Franco por una mayor visibilidad de la participación española en la relación defensiva bilateral[28]. La negociación no se abrió hasta su segunda visita en abril. Washington ya aceptaba borrar la cláusula secreta de 1953, el fin del control unilateral norteamericano de las bases, la consulta previa antes de cualquier cambio en las instalaciones y la creación de un Comité Conjunto para coordinar su uso. Las cifras de ayuda militar ofertadas eran similares a las aplicadas en 1970. No obstante, lo más llamativo fue que, para su sorpresa, la parte norteamericana no tuvo que plantearse la cesión de ninguna instalación en España. Porque López Bravo transmitió entonces que el gobierno español estaba dispuesto a que EEUU las mantuviera todas, siempre que el monto de la asistencia en material de defensa fuera satisfactorio. Gracias a ello los borradores de ambas partes se acercaron con rapidez[29].

A fines de mayo sólo faltaba rematar la lista militar[30] y el visto bueno del Comité de Relaciones Exteriores del legislativo norteamericano. Aunque tampoco se había decidido la categoría del texto. Por parte norteamericana no había problema para elevarlo a tratado: hacía falta más tiempo, pero Rogers creía posible conseguir su aprobación en el Senado (por dos tercios) antes del 26 de septiembre. Sin embargo, López Bravo empezó a mostrar una gran impaciencia por firmar cuanto antes. Ya había dicho al embajador Hill que «la insistencia en un nuevo acuerdo era puramente cosmética», que lo importante era «darle apariencia de un nuevo acuerdo»[31]. Justificaba su ansiedad para evitar filtraciones y campañas adversas de la prensa norteamericana (como en 1968-1969); sobre todo, temía que el procedimiento legislativo norteamericano se dilatara más allá de la fecha límite de septiembre. En EEUU su actitud fue interpretada en clave de política interior: el ministro necesitaba un éxito rápido, ante la posibilidad de que el Tribunal Supremo pudiera encausar a miembros del antiguo o del nuevo gobierno en relación con el caso *Matesa*[32]. La propuesta final de EEUU fue aprobada por

---

[28] "Memo of Conversation", 17-3-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599; "Kissinger to Nixon", 10-3-1970 en 705; "Hill to Rogers", 8-4-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2598; "Memo for the President", 14-3-1970; "Kissinger to Nixon", 16-3-1970, "Hill to Rogers", 10-4-1970, en NARA RG69, SNF, 1970-3 D 1868.

[29] "Kissinger to Nixon", 4-5-1970 en NPMP NSCF President Correspondence 1969-1974 Box 762; "Memo of Conversation", 29-5-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599: "Rogers to Hill, 1-6-1970", NPMP NSC CF Spain 705.

[30] Se cerró con la visita del Secretario de Defensa, Laird (16 junio) a Madrid: el gobierno español consiguió que EEUU pagara el 70% del sistema de alarma y control aéreo (no el 50%) y créditos para la compra de 36 F-4C de segunda mano: "Hill to State" 24-6-1970 en en NARA RG69, SNF, 1970-3 D 1795 y "Hill to State", 1-6-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599.

[31] "Hilldenbrad to Rogers", 12-4-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2598 y "U.A. Johnson to Argüelles", 13-5-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 D 1868.

[32] "MATESA Affair", 27-5-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2598 y "Hill to Rogers, 27 y 29-7-1970 en NPMP NSC CF Spain 705.

Consejo de Ministros a fines de junio. López Bravo tenía que informar a las Cortes (28 julio) y el Departamento de Estado a su Legislativo (24 julio). En España no hubo problemas, aunque sí quejas de 82 procuradores porque la presentación del ministro había sido insuficiente y no se habían permitido preguntas. Carrero Blanco y la prensa se mostraron satisfechos. En cambio en EEUU los senadores concernidos (Fullbright, Aiken, Case, Sparkman y Church), sin criticar la esencia del acuerdo, presionaron para dejar bien claro que no implicaba ningún compromiso defensivo. Cuando López Bravo firmó el acuerdo el 6 de agosto, los últimos obstáculos del Senado aún no se habían resuelto[33].

El acuerdo tenía claroscuros[34]. Volvía a ser un acuerdo ejecutivo por cinco años y no había avances en garantías de seguridad. En el preámbulo se reconocía que la seguridad e integridad de ambos países era motivo de preocupación común. Pero, la parte norteamericana había tenido la precaución de hacer desaparecer la cláusula introducida en 1963, que acercaba el lenguaje del texto al de los acuerdos militares estadounidenses bilaterales más vinculantes, y el Senado se iba a encargar de ratificar la inexistencia de compromisos defensivos con España en diciembre[35]. Incluía señalados avances en cuestiones de soberanía. Las instalaciones pasaban a titularidad española (incluido el oleoducto) y, al desaparecer la cláusula secreta, las bases nunca podrían ser activadas de forma automática. Sin consulta y acuerdo previo, EEUU tampoco podría tomar ninguna medida en caso de conflicto; al menos en teoría, como se vio en octubre de 1973. Todo debía pasar por el nuevo Comité Conjunto, con sede en Madrid, encargado de coordinar la actividad militar de las bases y de controlar cualquier cambio en el nivel de efectivos y fuerzas autorizados. Además, se comprometía por escrito ayuda norteamericana a la defensa española y a su modernización (aunque sujeta a la provisión de fondos aprobada por el Legislativo), especificando en cartas anexas la entrega de equipo (incluida la modernización del sistema de control y alerta aéreo español), con un valor no superior al nivel de ayuda militar concedida en ese año[36], entrenamiento de fuerzas y el arriendo de buques.

No obstante, las cifras de ayuda conseguidas fueron muy bajas: 26 millones en ayuda directa para defensa, más 120 en créditos para compra de equipos militares del Export-Import Bank[37]. Tampoco se aprovechó para negociar el Acuerdo Técnico y de Procedimiento, pendiente de renovación desde 1963 y casi

---

[33] "Hill to Rogers", 4, 28 y 29-7-1970 en NPMP NSC CF Spain 705. Toda la discusión en el Legislativo en NARA RG69, SNF 1970-3 Box 2600.

[34] "Meeting Nixon-López Bravo", 6-8-1970 en NPMP NSC-CP 705 (con el texto del acuerdo).

[35] La diplomacia española pidió explicaciones por la resolución del Senado (nº 469 de 11-12-1970) ante lo que se consideró una desvirtualización del espíritu de los acuerdos; "The Church Resolution", 18-12-1970 y "Landau to Hillenbrand", 4-1-1971 en NARA RG69, SNF, 1970-3, D 1797.

[36] La lista de equipamiento militar en "López Bravo to Hill", 29-1-1971 en NARA RG69 SNF, 1970-3, D 1797.

[37] "Response to NSSM 193-U.S. Policy Towards Spain", 23-4-1974 en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-202.

listo en 1969; en consecuencia, las ventajosas condiciones con que EEUU operaba en España apenas se retocaban. En septiembre se firmó un acuerdo de principio sobre este asunto por el que se prohibía la introducción de armas químicas, bacteriológicas o biológicas, pero dejando sin cerrar los anexos sobre temas tan relevantes como el uso del oleoducto, seguros, contratas, y sobre todo el asunto del atraque de barcos y submarinos con armas nucleares, regido por un acuerdo de 1964. Hay que recordar que los sobrevuelos nucleares, prohibidos desde el accidente de Palomares de 1966, no se habían vuelto a autorizar. Pero no se aprovechó tampoco para recortar los privilegios del estatuto jurídico de las fuerzas armadas norteamericanas en las bases, ni para forzar un mayor control de las mismas introduciendo personal español que ejercieran un control sobre sobrevuelos y escalas. Por otra parte, como se deseaba en Madrid, el contenido militar quedaba maquillado: 30 de los 40 artículos del acuerdo se referían a otros ámbitos de cooperación, pero sólo había 3 millones para sufragarlos. En economía se garantizaba continuidad a las inversiones en España, créditos del Export-Import Bank y el silencio sobre el acuerdo preferencial recién firmado, con un apoyo explícito a la completa integración de España en la CEE. Aunque esta cuestión no quedó zanjada, como pusieron de manifiesto las posteriores quejas estadounidenses contra el acuerdo en el marco del GATT. También se recogía el propósito de vincular el acuerdo a tratados de seguridad regionales (léase OTAN), sin embargo, EEUU no había conseguido ningún avance en esa dirección, ni se había incluido el compromiso de una vinculación formal con los mandos militares norteamericanos en Europa[38].

En resumen, dada la disposición norteamericana a ceder, en 1970 se pudieron haber obtenido muchos más réditos. López Bravo no quiso, sin embargo, apurar una negociación que se venía arrastrando desde 1968 y que había puesto en riesgo un vínculo internacional básico para el régimen. Había firmado un acuerdo que se acomodaba a las exigencias de mayor dignidad y mayor cooperación defensiva con EEUU, tal como exigían la clase política franquista y los militares, y que bastaba para eludir críticas de la incipiente opinión pública española.

Los años tranquilos: 1971-1973

Desde fines de 1970, en EEUU fueron percibiendo el rápido envejecimiento de Franco y que su opción era mantener el statu quo político hasta el final. Sobre el gobierno de 1969, detectaron que la hegemonía de los tecnócratas opusdeístas suscitaba mucho rechazo del resto de los grupos, en particular del Movimiento (en

[38] En lo cultural, se preveía una ampliación de programas en apoyo a la reforma educativa emprendida por el gobierno español. En lo científico-técnico, la tradicional cooperación en los campos espacial y atómico (2 centrales construidas y 6 planificadas), se expandía a otras áreas. Se abrían más ámbitos novedosos: agrícola, informativo, pero sobre todo medioambiental y urbanístico. Dos valoraciones más pormenorizadas en A. VIÑAS, *En las garras del águila. Los pactos con EEUU de F.Franco a F.González, 1945-1995.* Barcelona, Crítica, 2003, pp. 400-408; A. MARQUINA, *España en la política de seguridad occidental 1939-1989*, Madrid, Eds. Ejército, 1986, pp.840-847.

total decadencia), incluso de los militares. Incluso creyeron que la futura línea de división política enfrentaría a civiles opusdeístas contra militares. De hecho llama la atención cómo interpretaron el juicio de Burgos de diciembre de 1970: una respuesta de Franco a la presión militar. El "Generalísimo" pasó la causa a la jurisdicción militar (en contra de la opinión del ejército), como un gesto hacia los sectores más duros del régimen, para demostrar que no había un "ablandamiento" de la dictadura; pero condonó las penas de muerte para evitar un golpe al acercamiento a Europa, objetivo básico del gabinete. El inmovilismo, tónica general antes del juicio de Burgos (congeladas la ley de asociacionismo político, como la de gobierno local y la sindical) se reforzó desde enero de 1971, porque el gobierno se sintió compelido a volcar su esfuerzo en el mantenimiento del orden público[39].

La política norteamericana hacia el régimen no había cambiado a pesar del relevo de la administración demócrata por otra republicana en 1969. Se conservó la misma línea prudente de mantener contactos discretos con todos los elementos importantes del espectro político (incluido el antifranquista), evitar cualquier implicación comprometedora y máxima flexibilidad para proteger los intereses norteamericanos ante cualquier evolución futura. Así, durante el juicio de Burgos, se guardó silencio sobre el proceso y la cuestión vasca para no irritar a las autoridades españolas, pero, contra las indicaciones del embajador Hill, Nixon envió un mensaje privado pidiendo la conmutación de las sentencias de muerte por razones humanitarias. La presión de los congresistas y senadores de los estados montañosos con colonias vascas no fue ajena a esta acción[40]. La estrategia general no cambió, pero hubo una modulación en la sensibilidad política presidencial. La posición de Nixon, ajeno a los escrúpulos democráticos del Departamento de Estado, quedó clara en una reunión del Consejo de Seguridad Nacional en febrero de 1970: «*President indicated he wanted policy which moves toward Spain. Cannot subscribe to arguments of those who are not willing to work with dictators when it is in global interest. We need to look at whole Mediterranean and need new relationship with Spain*». También varió la forma de interpretar y aplicar dicha política por parte de los embajadores de EEUU en España. Ni Robert C. Hill, un hombre de negocios muy rico, amigo de Nixon y ultraconservador, ni el almirante H. Rivero, que le sustituyó en 1972, propiciaron una actitud más abierta hacia la oposición antifranquista, en contraste con lo que había sido la embajada entre 1965-1968 con A.B. Duke[41]. Baste como ejemplo lo sucedido durante la visita del secretario de Estado a Madrid en mayo de 1970. Sesenta y siete miembros de la oposición habían firmado un documento contrario a la renovación de los acuerdos y pidieron entrevistarse con W. Rogers,

---

[39] "Franco Re-emphasizes Juan Carlos' Role as Deputy Chief of State", 22-7-1971, en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2598.

[40] "Franco Again Rumored About to Divide Powers", 11-9-1970, "Spain: the Current Political Scene", 24-9-1970 "Spain: Carrero Blanco", 19-11-1970; "Spain: Death Sentences" en 2598 y "Annual Policy Assessment", 20-2-1971 en en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599.

[41] Biografía de Hill en 25-III-1969 en AC 3751/1; NSDM 45 en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-286.

como habían hecho hacía muy poco con el canciller alemán W. Scheel. El embajador Hill desaconsejó el encuentro en un informe demoledor sobre la insignificancia y la división de los grupos antifranquistas. El Departamento de Estado recomendó que Rogers se reuniese con la oposición para no significarse respecto a Alemania y para evitar una reacción de los sectores del Legislativo norteamericano que pedían marcar distancias con la dictadura. La solución, tras afrontar el enfado de López Bravo, fue transmitir a la oposición que, en cuando W. Rogers se marchara, sus representantes serían recibidos por los altos funcionarios del Departamento de Estado que habían acompañado al secretario de Estado[42].

Su inversión fundamental de cara al posfranquismo fue atender y cultivar al príncipe Juan Carlos. Éste, a su vez, se mostraba deseoso de contar con el visto bueno de Washington para construirse una imagen de hombre serio, responsable y joven estadista. Su visita a EEUU en enero de 1971 resultó decisiva, porque consiguió causar una impresión inmejorable a Nixon[43]. En EEUU no estaban muy seguros de que fuera a durar en el trono, pero contemplaban al futuro rey como un factor de continuidad y estabilidad en los primeros momentos de la transición: evitaría la parálisis política mientras se dirimía la lucha inicial por el poder, bajo supervisión militar. En 1971, calculaban que habría una especie de periodo de gracia de seis a doce meses para el primer gobierno, pero después existiría una gran presión en favor de cambios políticos. Auguraban que el sistema seguiría siendo autoritario algunos años antes de que se permitieran partidos políticos, aunque con una prensa más libre y más debate y representatividad en las Cortes y los sindicatos. Temían tanto un experimento de democracia multipartidista demasiado rápida, como el mero continuismo, porque ambos caminos podían llevar al caos y a la reimposición de una dictadura. Su opción era un régimen inicialmente autoritario y conducido por políticos franquistas (probablemente tecnócratas) que evolucionara progresivamente, sin inestabilidad, hacia otro democrático, para la plena integración española en el bloque occidental. En sus cálculos, el cambio económico y social experimentado en los años sesenta permitía un pronóstico optimista. Sus recomendaciones al príncipe fueron que reinara, que no gobernara, y que buscara mantener el equilibrio entre cambio y estabilidad después de Franco. Estabilidad era la palabra mágica: en Washington la necesitaban para garantizar la operatividad de las bases y formaba el eje de pensamiento de quien finalmente regía su diplomacia, H. Kissinger[44].

---

[42] "Hill to Rogers", 21-5-1970 y "Hillenbrand to Rogers", 22-5-1970 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2598 y "Hill to State, 27-5-1970" PD 2597 y J.M. AREILZA, *Crónica de libertad*, Barcelona, Planeta,1985, pp.150-155.

[43] Al mes siguiente, Nixon envió al general Vernon A. Walters para conocer por boca de Franco cuáles eran sus planes para una transición. En la conversación, Franco dejó claro que no pensaba renunciar a la jefatura del Estado. Por otra parte, los militares españoles garantizaron su apoyo al príncipe y su voluntad de evitar desórdenes. Ver V.A. WALTERS, *Memorias discretas*, Barcelona, Planeta, 1978, pp. 326-332.

[44] Las atenciones hacia Juan Carlos incluyeron no dar relevancia a su primo Don Alfonso. Ver "Memo for Kissinger, 12-1-1971" NSCF Vip Visit Box 938 y "The Juan Carlos Visit", 22-1-1971 en NS- NSCF Harold Middle East Neg. Files 1189; "Spain: the Approaching

Con la firma del acuerdo las relaciones bilaterales volvieron a la senda de la normalidad, como se puso de manifiesto con el viaje de Nixon y Kissinger a España en octubre de 1970. En adelante, por parte norteamericana hubo un mayor esmero por cultivar la benevolencia española: más visitas oficiales, información actualizada sobre la OTAN y la situación internacional, más sensibilidad en cuestiones de opinión pública, así como muestras de aprecio a las ofertas españolas de cooperación en los ámbitos árabe y latinoamericano. Sabían que, con ello, alimentaban la vanidad de la diplomacia española y de Presidencia de Gobierno[45]. Por parte española, a diferencia de lo sucedido en los últimos años de Castiella, se respetaron las posiciones norteamericanas de neutralidad en el tema de Gibraltar y de no interferencia en el caso Sahara, sin exigir apoyo en esos dossieres.

Los temas de fricción hasta 1974 fueron la distinta interpretación de los compromisos militares contraídos en el acuerdo de 1970, las cuestiones económicas y el derecho marítimo internacional. EEUU trató de sacar el máximo partido de las cláusulas ambiguas del acuerdo y López Bravo tuvo que adoptar una actitud quizá más dura de lo esperado en Washington. En varias ocasiones llegó a amenazar con una aplicación inflexible del acuerdo y con denegar o dejar en suspenso cambios técnicos necesarios en las bases, advirtiendo que la cooperación española dependía de la norteamericana. La mecánica fue no conceder las peticiones norteamericanas hasta no obtener la adecuada satisfacción para las españolas. De modo que la creciente insatisfacción por el incumplimiento de los acuerdos a lo largo de 1971 remontó en 1972. López Bravo luchó contra los retrasos en el envío de los equipos militares comprometidos. Regateó el tipo de interés de los créditos. Logró que EEUU aportara la cifra máxima (50 millones) prevista para financiar la red de alerta aérea (pretendían poner sólo 25) y mantuviera los precios de los equipos a comprar. Se rechazaron los buques en mal estado ofrecidos para arrendar y se impidió que EEUU cambiara el tipo de misil de los submarinos nucleares de Rota (FBMS *Poseidón*, de más alcance) sin la autorización expresa española. Negó las visitas de vehículos nucleares a puertos distintos de Rota, hasta que EEUU aceptase una responsabilidad civil muy superior a la acordada en 1964 y supervisó caso por caso los incrementos de visitas a Rota[46]. Todas estas reclamaciones se hicieron a través del nuevo Comité Conjunto.

Transition", 27-4-1971 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599; "Memo for Kissinger", 7-5-73 en NPMP NSC CF Spain 706.

[45] Desde el escándalo *Pathfinder Express* II, en diciembre de 1968, no volvió a haber ejercicios militares conjuntos hasta el verano de 1973. Ver "Joint Military Exercises with Spain", 2-2-1971 en NARA RG69, SNF, 1970-3 D 1795; Memo, 15-9-1970 y 2-10-1970 en NPMP NSCF 705 y "Memo for the President: Your Visit to Spain, 2 y 3-10-1970 en NP NSC 468.

[46] Los protocolos sobre almacenaje de armas en suelo español y visitas nucleares no se llegaron a firmar. Ver "Laird to Nixon", 11-1-1972 en NPMP NSCF 706; "Hill to Rogers", 27-10-1971, 6-11-1971 y 13-12-1971 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2600; "Memo for the President" 16-12-1970, "Rogers to Hill", 24-11-1971 y "Rivero to Rogers", 8-3-1973 en D 1868; "Rogers to Hill, 8-2-1971, "Rogers to Hill", 4-3-1971 y 25-2-1972, en

López Bravo consiguió que este órgano se convirtiera, bajo su presidencia, en una institución clave para negociar con EEUU todos los temas bilaterales y no sólo los militares. Además, con el nuevo foro logró que las relaciones de defensa ya no fueran coto privado de los militares de ambos lados: su control último quedó bajo la autoridad del ministro de Exteriores, con la aquiescencia del Alto Estado Mayor y de los tres ministros militares españoles. La parte norteamericana, que no quería civiles en el control de la operatividad de las bases, tuvo que admitir que el comité funcionaba con eficiencia y aceleraba la toma de decisiones.

Las fricciones económicas surgieron por las medidas de saneamiento económico de la administración Nixon, que incluyeron restricciones a las importaciones. Algunas afectaban a sectores básicos de las exportaciones españolas a EEUU, entre un 38% y un 50% del total: textiles, aceitunas, pero sobre todo zapatos. López Bravo respondió con diversas amenazas, como recortar las importaciones (agrícolas y de combustibles) procedentes de EEUU o alterar la paridad de la peseta para mermar el déficit comercial a favor de este país (480 millones en 1972; 538 en los siete primeros meses de 1973), e incluso suspender los proyectos nucleares comprometidos, por valor de 300 millones de dólares. Por otra parte, las expectativas españolas de beneficiarse del sistema de preferencias generalizadas para países en desarrollo, otorgado por EEUU en el contexto del GATT, se vieron pronto defraudadas por estimarse incompatibles con el acuerdo preferencial firmado con la CEE. El Departamento de Estado logró impedir, con dificultades, que otros sectores de la administración Nixon (Tesoro y Agricultura, sobre todo) sacaran adelante condenas y la exigencia de compensaciones por este último acuerdo[47].

Otra divergencia surgió con motivo de la preparación de la Conferencia de Derecho Marítimo Internacional prevista por la ONU para 1973, que debía fijar la extensión de aguas territoriales, derechos de pesca, etc. El enfrentamiento se produjo porque EEUU defendía el libre tránsito (*right of innocent passage*) en estrechos internacionales, para evitar su control por los países ribereños, en cuyas aguas jurisdiccionales (12 millas náuticas) quedaban incluidos. España estaba en contra para garantizar la supervisión de transportes submarinos y sobrevuelos: excluía del libre tránsito vehículos nucleares, petroleros gigantes y barcos con cargas peligrosas o nucleares. La postura española, que paralizó el proyecto Darlington (*Colossus*), estaba vinculada a la cuestión de Gibraltar y pretendía demostrar el valor estratégico de su cooperación. La carta de Nixon a Franco en octubre 1971, preocupado por preservar la movilidad de sus fuerzas nucleares, no impidió que España siguiera alineada frente a EEUU, liderando incluso un numeroso grupo de países enfrentados en este punto a ambas superpotencias. Por último, desde 1972 surgió un nuevo punto de fricción con motivo de las

---

D 1797; "Hill to Rogers", 12-5-1971, "Laird to Rogers" 15-5-1971 y 26-5-1971 y "Rogers to Hill", 22-11-1971 en D 1795.

[47] "Hill to Rogers", 23-11-1970; "Bergsten to Kisinger", 25-2-1971; "Hill to Rogers", 15-11-1971, "Meeting L.Bravo-Flanigan, 9-5-73 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2600.

exportaciones de armas fabricadas en España con patentes norteamericanas a terceros países, para las que EEUU exigió autorización[48].

En política interior, hasta la crisis de gobierno de 1973, los norteamericanos fueron testigos de cómo Franco se desentendía cada vez más del día a día político, mientras el gobierno se concentraba en contener las presiones en favor de mayor libertad. La prensa se mostraba más crítica y había más debate en Cortes, pero ni el menor signo de liberalización: rechazo del asociacionismo, cierre del diario *Madrid*, una aplicación restrictiva de la nueva ley sindical, incluso un mayor protagonismo del Consejo Nacional como defensor de la estructura política del régimen. Pese al malestar laboral (con una subida del coste de la vida del 8-9%), universitario y a la postura crítica de parte del catolicismo, consideraban que el régimen seguía estable. Además, desde un decreto de agosto de 1972, si Franco moría, el vicepresidente se convertía en el primer jefe gobierno y Juan Carlos en rey; lo que confirmaba el papel del ultraconservador Carrero Blanco y la detención definitiva de cualquier evolución política. Con ese panorama Juan Carlos seguía siendo la mejor baza para la estabilidad a corto y medio plazo. Sobre todo teniendo en cuenta que sus interlocutores antifranquistas auguraban que la democratización sería más bien la culminación de reformas liberalizadoras y no de una ruptura institucional. La táctica siguió siendo evitar cualquier implicación en asuntos internos, mantener los contactos políticos habituales y procurar que la buena relación con Juan Carlos o con su gobierno no resultase una carga para éstos, si eran vistos como peones de EEUU[49].

Tardaron en percibir hasta qué punto era profunda la disensión entre la clase dirigente del régimen y las dificultades del tándem Carrero-López Rodó para ejercer liderazgo político. De ahí su sorpresa con la crisis de junio de 1973. Además, su previsión para cuando Carrero llegara a la presidencia de gobierno era que éste mantendría su dúo con López Rodó (como el de Pompidou y De Gaulle), con un gobierno de tecnócratas europeístas y opusdeístas, con Díez Alegría en la Vicepresidencia. No se dieron cuenta de que éste último iba a quedar desplazado por su talante liberal y López Rodó apartado de la política interna en Exteriores, hasta casi erradicar la presencia del Opus Dei en el gabinete. Sin embargo, el nuevo gobierno de Carrero Blanco se vio como una fórmula equilibrada y conservadora para preparar una transición suave y asegurar la continuidad institucional en la última transición. Lo interpretaron como un giro más hacia la derecha, dada la idiosincrasia ultra de su presidente: era "Franquismo después de Franco". Les

---

[48] "Rogers to Hill", 18-3-1971 y "Memo for Kissinger", 8-12-1971 en NPMP NSCF 705; "NSSM 125 US Oceans Policy", 14-7-1971 Nixon WHSF S.F.Confidential 1969-1974 box 66; "Franco a Nixon", 8-11-1971 en NL, NSC Files 762 y "US Seabed Commeette fot the 3th Law of See Conference", marzo-junio 1972, NPMS-NSCI, Policy papers H-235; "Franco a Nixon", 15-3-1972 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2600.

[49] "Hill to Rogers", 7-3-1972, "Rogers to Nixon", 25-4-1972, "Kissinger to Nixon", 14-8-1972, "Memo for the President", 4-12-1972; "Memo for Kissinger", 7-5-73 en NPMP NSCF 706; "Rivero a Rogers", 13-10-1972 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2600;"Annual U.S.Policy Assessment", 20-5-1972 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599.

tranquilizó que Juan Carlos estuviera satisfecho, dadas sus buenas relaciones con Carrero y con el nuevo vicepresidente, Torcuato Fernández Miranda. Además, estaban convencidos de que el almirante no seguiría como primer ministro cuando se iniciara la transición. Por otra parte, la antipatía intelectual de Carrero por el sistema político de EEUU se equilibraba con su deseo de conservar los lazos bilaterales y su temor a la penetración comunista en el Mediterráneo[50].

Quizá la mayor sorpresa en Washington fue el relevo del ministro de Asuntos Exteriores, que sabían contaba con la confianza de Franco. Hasta 1973 López Bravo había desarrollado una dinámica política exterior, que dio más presencia internacional a la España de Franco. Mantuvo Europa Occidental como prioridad, con la necesaria revisión del acuerdo de 1970 por el impacto negativo de la ampliación prevista de 1973. Buscó la distensión con Gran Bretaña: dejó de atizar la campaña nacionalista interior y se mostró proclive a restañar las relaciones bilaterales. Prosiguió los contactos comerciales y consulares con el bloque comunista (Checoslovaquia) y los guiños hacia la URSS: facilidades a buques soviéticos en puertos españoles, entrevista con Gromyko en la ONU e intercambio de corresponsales entre *EFE* y *Tass*. Incluso se planteaba establecer relaciones con China en 1973. Sobre todo trabajó con entusiasmo para la Conferencia Europea de Seguridad, donde por primera vez España podría participar en paridad con las democracias europeas, sin discriminación ideológica. Su preocupación era que la distensión en Centroeuropa desplazara el foco de la rivalidad entre las superpotencias al Mediterráneo. Así que intentó poner en marcha una verdadera política mediterránea y estimular la cooperación regional; de un golpe buscaba, además, diluir el problema del Sahara y crear una buena impresión en los países OTAN. Su aproximación era más realista que la de Castiella, al pedir la estabilización de las fuerzas militares en la zona para su futura reducción, en lugar de la retirada unilateral de las superpotencias. Barajó incluso la posibilidad de una Conferencia Mediterránea de sus países no alineados, entre los que incluía a España. Siguió actuando como "intermediario amistosos" entre EEUU y la RAU, donde España representaba los intereses diplomáticos norteamericanos desde 1967 y trató de usar sus buenos oficios en el problema árabe-israelí. En fin, buscó expandir la influencia española en el Tercer Mundo, en especial en el Magreb y en América Latina, con ofertas de cooperación económica y técnica y con la identificación de España con las aspiraciones de los países en desarrollo, frente a los intereses de las grandes potencias, en línea con el último Castiella. También logró contener el problema del Sahara, a pesar del inmovilismo de Presidencia en política colonial, aprovechando la debilidad de Hassan II y las sempiternas tensiones entre Marruecos y Argelia[51].

---

[50] "Spain: Franco Restuctures his Government", 27-6-73 y "Changes in the Spanish Government", 5-7-73 en NARA RG69, SF 1970-73 PD 2598; "Memo for Kissinger", 8-6-73 y "Motllor to Rogers", 28-6-73 en PD 2895 y "Spain's National Movement Today", 26-7-73 en 2597.

[51] "Lopez Bravo to Rogers", 10-2-1971 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2601; "Hill to Rogers"7-3-1972 en NPMP NSC CF Spain 706; "Soviet-Spanish relations", 29-3-1971; "Madrid Amb.to Rogers", 7-6-1972 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2600;

Sin embargo, López Bravo había terminado por irritar a Carrero Blanco con su brillantez, su estilo agresivo y pragmático, pero sobre todo demasiado independiente, pues se permitía el contacto directo con Franco, sin su intermediación. Jugaron en su contra tanto viaje –que parecía querer dejar en evidencia la inactividad de otros ministros–, su ambición, el lastre de *Matesa*, el haber ido demasiado rápido con los países comunistas y no haber logrado distender las relaciones con el Vaticano. Otros sectores habían criticado su actitud hacia Washington, su falta de resultados en el tema de Gibraltar, en la CEE y la creciente inseguridad vinculada a las relaciones con Marruecos. En EEUU también percibieron que había tenido algún roce con el Príncipe[52]; aunque el factor decisivo fue la opinión de Carrero: López Bravo se enteró de su cese estando en París.

Con Laureano López Rodó no se pronosticaban cambios en los mimbres de la política exterior española, sólo en los modos: menos énfasis en relaciones personales e imagen, menos versatilidad y agilidad, pero más estudio concienzudo de los problemas, más ardor nacionalista y una adhesión estricta a las posiciones gubernamentales establecidas. Compartía con su antecesor el compromiso con la modernización socioeconómica y la necesidad de acercamiento a Europa occidental. Se esperaba más énfasis en las relaciones económicas internacionales, una actitud más cauta ante el Vaticano para sacar adelante la revisión del Concordato y menos apremio en las relaciones con los países comunistas[53]. Respecto a las relaciones bilaterales, dos meses antes de su relevo (viaje de abril de 1973 a EEUU) López Bravo había dejado sentada la posición española de cara a la renegociación de 1975 y su sucesor no la modificó. Se pediría un acuerdo con forma de tratado y una garantía de seguridad[54].

En sus seis meses al frente del MAE, López Rodó se empleó en tres afanes: firmar la Declaración Conjunta de Principios Atlántica patrocinada por Kissinger para reforzar la cohesión defensiva occidental, tantear la renovación de 1975 y vigilar el uso de las bases españolas durante la guerra árabe-israelí del Yom Kippur. Respecto a la primera cuestión, el gobierno español deseaba firmar el documento

---

"SWRockwell to Rogers", 9-10-1970; "Rockwell to Rogers", 5 y 17-3-1971; Rockwell to Rogers" 8-5-1971; Hill to Rogers, 2-2-1972, "SPAIN/UK: Gibraltar", 24-2-1972 en PD 2599.

[52] Hasta 1973 la embajada había incluido a este "ambicioso e ideológicamente neutro tecnócrata" entre los presidenciables (con Silva Muñoz, López Rodó y Díez Alegría). Aunque en 1971 habían percibido que los militares no estaban contentos con él y detectaron un desencuentro personal con Juan Carlos en el viaje de éste a EEUU, siempre contaron a su favor la confianza de Franco y el apoyo de la prensa, en particular de *Pueblo* (Emilio Romero): "Spain: the Approaching Transition", 27-4-1971 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599; "MG Walters to Kissinger", 2-10-1970 en NPMP NSC CF Spain 705.

[53] "Rivero to Kissinger", 6-11-1973 en 2601 NARA RG69, SNF, 1970-3 PD y 27-6-1973 en 2598.

[54] "Memo for Kissinger", 9-3-1973 y "Meeting with G.López Bravo", 11-4-1973 en NL NSC Files Presidential Correspondence 1969-1974 box 762; "Memo of Conversation", 10-4-73 en NARA RG69, SNF, 1970-1973 PD 2600.

citado como fórmula para ligarse a la OTAN y dar relevancia a su aportación defensiva en pie de igualdad con los otros países occidentales. López Rodó, como había hecho Castiella, optó por vincular todas las cuestiones bilaterales: declaración atlántica, Gibraltar, estrechos marítimos, exportaciones españolas, renovación con garantía de seguridad y de adecuada indemnización en caso de accidente nuclear; hasta pidió colaboración en el tema saharaui y mexicano. A. Kissinger le hacía gracia este *linkage* por su explicitud: el tono de López Rodó era mucho más agresivo que el de su antecesor. Creyeron que sería muy rígido negociando, porque comprendía menos el papel estratégico de la presencia norteamericana en España; pero sabían que contaban con la ventaja de que trabajaría bajo la férrea dirección de Carrero Blanco[55].

En EEUU no querían abrir el asunto de la renegociación hasta principios de 1974. Desde la primavera de 1973 estaba en marcha un nuevo estudio del Consejo de Seguridad Nacional. Debían prepararse opciones que pudieran satisfacer a la parte española, pero sin un explícito compromiso de defensa. Entretanto se intentaría flexibilizar la posición del Legislativo y de los aliados OTAN, así como convencer a los españoles de la imposibilidad de que el Senado aprobase ninguna garantía de seguridad. Los borradores (NSSM 179 y 193) estuvieron listos en agosto, a falta de su revisión por el Consejo de Seguridad Nacional. Se barajaban tres opciones: un acuerdo ejecutivo sin garantía de seguridad, pero sometido al Senado como tratado; un tratado con el lenguaje de la Declaración Conjunta de 1963, o un tratado que contuviera un compromiso de seguridad muy preciso (ayudar a España sólo en caso de ataque externo que fuera parte de un ataque general contra Europa Occidental, no por subversión interna o problemas africanos). Las dos primeras no serían aceptadas por España y las dos últimas no lo serían por el Senado[56].

Así las cosas, el 6 de octubre estalló la guerra del Yom Kippur. El gobierno español hizo una declaración oficial (9 octubre, repetida el 11) señalando que el Tratado de 1970 no permitía el uso de las bases, porque se trataba de un conflicto local, no provocado por una amenaza o ataque externo contra la seguridad de occidente. Algo similar habían hecho Grecia, Francia, Italia, la RFA o Turquía. Franco envió una carta a Nixon urgiendo que EEUU trabajase por el fin del conflicto y ofreciendo sus buenos oficios para un arreglo negociado. Entretanto EEUU había incrementado el número de aviones cisterna (KC-135) en la base de Torrejón y los estaba utilizando para reabastecer a los F-4 en tránsito hacia Israel y como apoyo de otras actividades bélicas, aunque sin sobrevolar territorio español (excepción hecha de las aguas del Estrecho de Gibraltar). Además, la logística y el

---

[55] "Franco a Nixon", 18-9-1973 y "Memorandum de la embajada española" (septiembre 1973), "Memo for Kissinger, 2 y 6-10-1973 y "Memo of conversation, 4-10-73 en NPMP NSC CF Spain 706.

[56] "Memo for Kissinger", 25-4-1973; "Kissinger to the Acting Secretary of Defence", 3-5-1973 en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-199; "Stoessel to Porter", 22-6-73 en NARA RG69, SNF, 1970-3 D 1797; "Memo of Conversation", 4-6-1973 en D1795; "Franco a Nixon", 20-1-73 en NL NSC Files Presidential Correspondence 1969-1974 box 762; "Rivero to Rogers, 30-1-1973" en NPMP NSC CF Spain 706.

sistema de comunicaciones en territorio español contribuían de forma destacada a la operación general de abastecimiento de Israel; sin contar con las acciones que se llevaban a cabo desde Rota. Barcos de combate y carga atracaron en la base sin restricciones y desde ella se transportaron 135.000 barriles de combustible hasta la de Lajes (Azores), punto neurálgico del abastecimiento a Israel. Por canal diplomático, el gobierno español, que conocía estas operaciones, informó al norteamericano (16 octubre) de su firme oposición al uso de las bases y pidió una reunión urgente del Comité Conjunto. La parte norteamericana argumentó sobre la implicación de la URSS en la guerra y el riesgo de un incremento de su influencia en el área en caso de victoria árabe, pero ni pidió permiso para usar las bases, ni dio garantías de que no se emplearían para aprovisionamiento de combustible. A su vez, el gobierno español no denunció la violación de los acuerdos de 1970, sólo protestó por las acciones de los aviones cisternas, solicitando que, ante el riesgo de accidente y la visibilidad de los vuelos desde Torrejón, fueran transferidos a la base de Zaragoza. Se aceptaron las explicaciones norteamericanas de que no había intervención de fuerzas o personal norteamericano en la lucha y de que el traslado de Torrejón debía ser estudiado en la próxima negociación de los acuerdos. Por último, ante la presión de gobiernos árabes, las autoridades españolas se limitaron a insistir ante la prensa en que las bases españolas «ni siquiera habían sido puestas en situación de alerta» (26 octubre)[57].

El gobierno español había procurado equilibrar sus intereses. Ideológicamente estaba con EEUU: a finales de octubre, López Rodó había transmitido que su gobierno respaldaba el objetivo político norteamericano de no permitir que la URSS impusiera su voluntad en Oriente Medio. Por otra parte, necesitaba dejar clara su posición benevolente hacia los países árabes para resguardar la amistad tradicional, evitar más riesgos de cara a la cuestión Sahara y en el abastecimiento de petróleo. Por último, tenía que guardarse de las críticas internas contra los compromisos indeseados a los que podía arrastrar el acuerdo con EEUU y de los rumores recogidos por la prensa sobre el uso de las bases. Así que publicitó su posición de no intervención en el conflicto (marcando distancias con la actitud norteamericana de apoyo a Israel), pero, a un tiempo evitó una confrontación directa con EEUU por el uso de las bases, dado que con ello podría haber provocado una reacción de la opinión pública contra la presencia norteamericana. Entretanto se había aprendido una dura lección respecto a la capacidad de controlar el uso de las bases. En Washington, los sucesos de octubre habían mostrado la utilidad de las instalaciones en España y la importancia estratégica del libre tránsito en el Estrecho de Gibraltar; pero también que, en el futuro, sería muy difícil utilizar las bases si dañaban la política pro árabe española. Además, el traslado del ala de aviones cisterna de Torrejón, aparecía como una de las más probables condiciones de la inminente negociación[58]. A pesar de lo

[57] "Rivero to Kissinger", 15, 16 y 24-10-1973; "Kissinger to Rivero", 15, 19, 27-10-1973 NPMP NSC CF Spain 706; "Rivero to Kissinger", 6-11-1973 en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2601 "Franco to Nixon" 13-10-73 y la respuesta de 1-11-1973 en NSCF Presidential Correspondece 1969-1974 box 762.

[58] "Possible Pressure Points on Spain", 30-10-73; "Visit of Embassador Rivero", 5-12-

sucedido, las relaciones bilaterales no se resintieron, como quedó de manifiesto en la visita de Kissinger a España de diciembre de 1973, apenas horas antes del asesinato del presidente del gobierno español. En sus entrevistas con Franco, Juan Carlos, Carrero Blanco y López Rodó no hubo sorpresas. Seguían interesados en una declaración de principios alternativa a la colectiva de la OTAN y, de cara al futuro acuerdo, pedían un compromiso defensivo análogo al de la OTAN, coordinación en defensa (planes y entrenamiento conjunto), con un envoltorio de cooperación global en campos no militares[59].

El asesinato de Carrero Blanco constituyó una sorpresa para todos. El primer informe a Kissinger recogía la reivindicación y autoría de ETA, pero también la posible relación, descartada poco después, con el proceso 1001 a la cúpula de CCOO. La implicación de la CIA hubiera sido ilógica teniendo en cuenta que Carrero Blanco era el sucesor de Muñoz Grandes como baza más segura para los intereses norteamericanos en las siguientes negociaciones. Su muerte suponía, además, un duro golpe para los planes de sucesión de Franco, asumidos en Washington: introducía un factor de incertidumbre y confusión política, en un momento crítico del régimen y cuando la crisis energética podía poner en riesgo su progreso económico[60]. Con Arias Navarro volvía parte de la clase política marginada en 1969 y los mismos problemas de falta de coherencia gubernamental. Pero en Washington dieron al nuevo presidente un voto de confianza. Le juzgaban tranquilo y experimentado; además, había anunciado unas modestas reformas para hacer su gobierno más aceptable. Los riesgos que percibían eran que Arias pudiera desarrollar una cierta rivalidad o descoordinación con el futuro rey y que, al ser el suyo un gobierno mucho más sujeto a la influencia de los diversos grupos políticos que los anteriores, pudiera estar más presionado para obtener beneficios políticos de las negociaciones bilaterales, sobre todo si sus miembros estaban pensando en su futuro político posfranquista[61]. Algo de todo eso ocurrió después.

Kissinger prefirió retrasar las conversaciones sobre la negociación. Era preciso reelaborar las directrices del Consejo de Seguridad para recoger las consecuencias de la muerte de Carrero y la crisis de Oriente Medio. Además, pronto se demostró que el aperturismo político, de posible utilidad de cara a una mayor flexibilidad de escandinavos y holandeses en la OTAN, era mera ilusión. Sobre todo, el 25 de abril triunfaba la "revolución de los claveles" y, a partir de ese momento, el proceso portugués se convirtió en un factor determinante. La evolución estratégica en el Mediterráneo se complicaba para EEUU: crisis política

---

1973 en NARA RG69, SNF, 1970-1973 PD 2600.

[59] "Memorandum of Conversation", 18-12-1973 en NPMP NSC CF Spain 706; L. LÓPEZ RODÓ, *Testimonio de una política de estado*. Barcelona, Planeta, 1987, pp. 23-38 y J. TUSELL y G. QUEIPO DE LLANO, *op. cit.*, pp. 30-31.

[60] "Death of Spanish President Carrero Blanco" y "Memo for the President", 20-12-1973 en NPMP NSC CF Spain 706.

[61] "Response to NSSM 193-U.S. Policy Towards Spain", 23-4-1974 NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-202

en Italia y, sobre todo, el enfrentamiento turco-griego por Chipre, que iba a suponer la caída de la "dictadura de los coroneles" y un enrarecimiento de las relaciones norteamericanas con los dos países. Ante semejante panorama, creció el valor estratégico de España (y de Marruecos) a los ojos de Kissinger. Así se fue perfilando una posición negociadora que pretendía conseguir, por un mínimo de cinco años, el disfrute de "todas" las instalaciones utilizadas hasta ese momento y garantizar su uso en caso de crisis en Oriente Medio, al menos una aprobación tácita, como en 1973. A cambio ofrecerían un acuerdo ejecutivo que evitara, a ser posible, garantías de seguridad, aunque consultarían al Senado para estar seguros del grado de flexibilidad al que podrían llegar en este aspecto; más suficiente asistencia material[62].

Hasta la dimisión de Nixon en agosto de 1974, las relaciones bilaterales se concentraron en la firma de la Declaración de Principios Conjunta (19 julio), versión para España de la rubricada por la OTAN en junio. En ella se reconocía la contribución española a la defensa occidental a través de la relación bilateral y poco más. El nuevo ministro de Exteriores, Pedro Cortina Mauri, la veía como un lazo indirecto con la organización atlántica, un mayor compromiso de EEUU con la defensa española y un trato más cercano al concedido a sus aliados OTAN; en realidad, había poco más que retórica[63]. La negociación definitiva de los acuerdos bilaterales no comenzó hasta el otoño de 1974, ya en la presidencia de G. Ford, con las directrices aprobadas por el nuevo presidente en septiembre de 1974 (NSDM 268), aunque con los mismos criterios y bajo la misma supervisión de Kissinger. El efímero acuerdo del 15 de noviembre de 1975, firmado en una coyuntura crítica, con el dictador moribundo, volvía a permitir a EEUU el uso de todas las facilidades militares por otros cinco años, sin garantía de seguridad, a cambio de 75 millones de ayuda militar y créditos.

Conclusiones

Desde la dura negociación de Castiella, entre 1968-1969, la actitud oficial española fue más intransigente con las exigencias norteamericanas. Se observa, además, una mayor preocupación de la clase política franquista y de los militares por salvar la cara y por ajustar la relación bilateral, ante la proximidad del fin del régimen y la posibilidad de que, en un futuro inmediato, se pudiera pedir cuentas por lo negociado durante el Franquismo. También la prensa, cada vez con más libertad, siguió muy de cerca las relaciones y obligó al Ministerio de Exteriores y a los militares españoles a ser mucho más estrictos en la aplicación de los acuerdos.

Respecto a lo conseguido en 1970, probablemente se desaprovechó la mejor

---

[62] "Memorandum for Kissinger", 17-1-1974 en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-202; "Rivero to Kissinger", 12-4-1974 y ; "Memo for Kissinger", 17-5-1974 en H-199; en H-202; "Rivero to Kissinger", 13-5-1974; "Kissinger to Rivero", 16-3-1974 en NPMP NSC CF Spain 706.

[63] "Rivero to Kissinger", 8-5-1974 y 25-6-1974 NPMP NSC CF Spain 706; "Singing of US-Spanis Declaration of Principles", 19-7-1974 en WHSF-WHCF S.F.9; A.MARQUINA, *op. cit.*., pp.855-871 y A.VIÑAS, *op. cit.*., p.413-415.

oportunidad de haber reducido la presencia militar norteamericana en España, porque ante la posibilidad de no continuar con los acuerdos, en EEUU estaban dispuestos a abandonar parte de sus instalaciones en España. También se perdió la ocasión de rematar la renovación del Acuerdo Técnico y, por tanto, de controlar temas tan sensibles como el almacenaje de material militar o las primas en caso de accidente nuclear. Por último, las limitaciones de la recuperación de soberanía conseguida en 1970 se pusieron de manifiesto durante la crisis del Yom Kippur de octubre de 1973, cuando EEUU utilizó ilegalmente las bases. Entre 1974-1075, la negociación iba a ser aún más difícil, porque la inestabilidad mediterránea hizo que Kissinger ya no estuviera dispuesto a perder ninguna de las bases, muy valiosas teniendo en cuenta la situación de Portugal, la hostilidad de griegos y turcos, incluso la volatilidad de la situación política italiana, con un PCI ganando posiciones.

La documentación norteamericana permite analizar la política exterior de los dos ministros tecnócratas que dirigieron el Palacio de Santa Cruz entre 1969 y 1973. Su gestión ha sido aún poco estudiada, pero parece evidente que siguieron, con otro estilo, las líneas de fuerza marcadas por su antecesor F.M.Castiella. Los problemas finales de la dictadura en el otoño de 1975 (con el aislamiento por la ejecución de las últimas penas de muerte y la crisis sahariana) suelen distorsionar lo que fue la imagen internacional del último franquismo: un régimen que, pese al veto de la CEE y la OTAN, había logrado recuperar presencia internacional y tener una vida exterior normalizada, como demuestra el hecho de haber conseguido un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sus relaciones eran fluidas con muchos de sus vecinos europeos (sobre todo en lo económico) y, en especial, con los países del Tercer Mundo, hacia los que se desplegaba un lenguaje de distensión y solidaridad en el desarrollo.

Por lo que se refiere a la política norteamericana hacia el Franquismo, no hubo grandes novedades a lo largo del periodo estudiado. Se mantuvo una política de no injerencia y de prudencia para no irritar a las autoridades de las que dependía el uso de las bases. La apuesta por el príncipe era la baza con menos riesgos. En EEUU confiaron hasta el final en una transición pacífica y controlada, incluso tras la desaparición de Carrero Blanco. Consideraron que el ejército desempeñaría un papel de supervisor del proceso y garante de la estabilidad; que la figura del futuro rey Juan Carlos serviría de puente para evitar una quiebra institucional peligrosa y que, finalmente, un bloque mayoritario de la clase política apostaría por la estabilidad, de forma que grupos de la oposición moderada podrían unirse a los más liberales del régimen para impedir una ruptura que pudiera motivar la intervención de las fuerzas armadas. Al final estas previsiones, que casaban perfectamente con sus intereses, se cumplieron de alguna manera.

Sin embargo, el carácter republicano del gobierno Nixon y la presencia de Kissinger como asesor de seguridad y como secretario de Estado llevaron a esta administración a descuidar los contactos con la oposición, cuando hubieran sido más necesarios que nunca, y a no mantener las distancias con una dictadura moribunda. Así pues, justo cuando Europa Occidental comenzó a prestar más ayuda y a preocuparse de los grupos antifranquistas, el gobierno norteamericano perdió el paso con su política cauta de no intervención; a pesar de que el último

embajador W. Stabler (desde marzo de 1975) hizo cuanto pudo para compensar la dejadez de los cuatro años anteriores. Tampoco tuvieron suerte con los contactos que establecieron: todos sus interlocutores de confianza habituales, los democristianos de Ruiz-Giménez, el grupo liberal monárquico de Satrústegui y Ridruejo, Tierno Galván o el propio Areilza iban a quedar descolgados políticamente en el principio de la Transición. Así, aunque Washington respaldó al primer gobierno de la Monarquía de Juan Carlos I con la firma del Tratado de Amistad de enero de 1976 (que invalidaba los acuerdos de noviembre de 1975) y con el trato dispensado al rey en su visita de julio de 1976, el lastre de la amistad con la dictadura desde 1953 y la vergonzante presencia de las bases siguieron siendo, muchos años después, elementos distorsionadotes de las relaciones bilaterales y de la imagen de EEUU en España.