

CAPÍTULO 3
EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA
ESPAÑOLA

CHARLES POWELL

INTRODUCCIÓN

De un tiempo a esta parte está recibiendo cada vez más atención desde el ámbito académico la actitud de sucesivas Administraciones estadounidenses ante la evolución política española durante los últimos años de vida de Franco y el cambio de régimen que se produjo tras su muerte. Este fenómeno probablemente pueda atribuirse —al menos en parte— al interés creciente que viene suscitando el estudio de la dimensión internacional de la Transición española a la democracia en su conjunto, un aspecto del proceso que no había recibido la atención que sin duda merecía hasta hace apenas unos años¹. En el caso de Estados Unidos, esta tendencia también se ha visto impulsada por la reciente desclasificación de buena parte de la documentación diplomática norteamericana correspondiente al periodo 1969-1977, que, como se comprobará a lo largo de estas páginas, constituye una fuente primaria extraordinariamente rica.

Este trabajo pretende contribuir a la historiografía ya existente sobre las relaciones hispano-norteamericanas mediante el análisis y evaluación de las políticas diseñadas e implementadas respecto a la evolución política española por las Administraciones de los presidentes Richard M. Nixon, Gerald R. Ford y Jimmy Carter entre enero de 1969 y junio de 1977². Por tanto, aunque se trata

de un estudio de la relación bilateral —pero inevitablemente asimétrica— entre Estados Unidos y España, nos interesa sobre todo analizar y comprender los objetivos de la política norteamericana y los instrumentos de que dispuso para implementarla. No obstante, también tendremos en cuenta los factores que, por parte española, incidieron en la elaboración e implementación de dicha política.

La elección de este periodo como objeto de estudio se debe fundamentalmente a que fue durante estos años cuando las sucesivas Administraciones norteamericanas tuvieron que enfrentarse al dilema que centrará nuestra atención, y que se planteó al intentar compatibilizar los intereses geoestratégicos de Estados Unidos y su privilegiada relación defensiva con España, con el deseo de contribuir a un cambio de régimen gradual y pacífico que desembocase en el nacimiento de una nueva democracia de corte occidental. Más concretamente, fue durante estos años cuando se produjeron los dos acontecimientos que mejor permiten analizar los esfuerzos de los gobernantes estadounidenses por aunar ambos objetivos, como fueron la muerte de Franco y su sustitución en la jefatura del Estado por don Juan Carlos de Borbón, por un lado, y las negociaciones sobre las bases que darían lugar al Acuerdo de 1970 y al Tratado de Amistad y Cooperación de 1976, por otro.

Si bien el apoyo mostrado por Estados Unidos a numerosas dictaduras anticomunistas de derechas durante la segunda mitad del siglo XX ha sido ampliamente estudiado, se conoce mucho menos la actitud de sus más altos representantes hacia la evolución posterior de dichos regímenes³. Por ello, nos interesa sobre todo explorar la actitud de Washington hacia los cambios que previsiblemente habrían de producirse tras la muerte de Franco, y valorar en qué medida, y mediante qué tipo de actuaciones, se procuró influir en el proceso democratizador posterior.

Son bastante numerosos los autores que atribuyen una notable importancia a la influencia estadounidense en los acontecimientos que aquí se estudian, pero que entienden que ésta no pretendía facilitar la transición a un régimen genuinamente democrático, sino más bien garantizar un futuro sometimiento español a los intereses geoestratégicos norteamericanos y evitar que el régimen dictatorial de Franco fuese sustituido por otro que cuestionase la pertenencia de España al bloque occidental, o que ensayase fórmulas políticas y económicas incompatibles con dicha pertenencia. De acuerdo con este tipo de análisis, el control ejercido por Estados Unidos habría sido tal que, en realidad, el sistema político resultante podría calificarse de "democracia intervenida"⁴.

Frente a estas visiones tan rotundas, en este trabajo se sostiene que, si bien la prioridad de la política estadounidense hacia España durante estos años no fue otra que la de garantizar el acceso continuado de sus fuerzas armadas a las bases militares en territorio español, no es menos cierto que las Administraciones de Nixon y Ford, y muy especialmente la segunda, hicieron un seguimiento exhaustivo de la evolución política española, apostando por aquellos actores que pudiesen contribuir a una democratización de su sistema político sin sobresaltos ni rupturas abruptas con el pasado, que facilitase de paso la definitiva incorporación de España a Occidente mediante su adhesión a la OTAN y a la Comunidad Europea.

LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA: MOTIVACIONES

La primera pregunta que cabe suscitar en relación con la actitud de Estados Unidos ante un posible cambio de régimen tras la muerte de Franco se refiere a las motivaciones de una posible política de promoción de la democracia *made in USA*. Como es sabido, Washington había convivido muy cómodamente con el régimen franquista desde el inicio de la guerra fría, y éste se había mostrado notablemente acomodaticio a la hora de negociar los acuerdos sobre las bases de 1953, posteriormente renovados en 1963 y 1970. Teniendo en cuenta que la impopularidad de las bases norteamericanas había ido en aumento desde el accidente nuclear de Palomares de 1966, todo hacía suponer que, en un contexto democrático en el que estuviese garantizada la libertad de expresión, este rechazo alcanzaría niveles aún mayores. En principio, pues, existían motivos para temer que la llegada de la democracia permitiese cuestionar los acuerdos firmados bajo el franquismo y, por lo tanto, a priori carecía de sentido que Washington trabajara para socavar sus propios intereses estratégicos.

Sin embargo, con el paso de no mucho tiempo los estrategas de Washington introdujeron tres reflexiones que modificaron considerablemente este análisis. Por un lado, a raíz de la guerra del Yom Kippur de octubre de 1973, el Gobierno español manifestó públicamente su oposición a que las bases españolas fuesen utilizadas por Estados Unidos para abastecer a Israel. Esta actitud española les hizo comprender que, si incluso un régimen autoritario como el franquista tenía que tener en cuenta el sentir de la opinión pública —amén de la presión ejercida por los estados árabes—, uno democrático seguramente se vería impelido a mostrarse aún más exigente en la defensa de la soberanía nacional.

En segundo lugar, en cuestión de horas y sin apenas resistencia, la *revolución de los claveles* de abril de 1974 dio al traste con la dictadura más longeva del continente europeo, e hizo posible que, por vez primera en la historia de la OTAN, uno de sus Estados miembros tuviese un Gobierno con participación comunista. Este acontecimiento suscitó varias reacciones contrapuestas en Washington, no siempre compatibles entre sí. Kissinger interpretó que Portugal debía ser excluido de la OTAN, o al menos apartado de forma temporal, tanto para evitar que contaminase a otros Gobiernos europeos como para transmitir un mensaje nítido de condena por haber osado cuestionar una regla de oro no escrita del bloque occidental. A su vez, ello hizo que pensara seriamente en la posibilidad de que España ocupara su lugar, fortaleciendo así el flanco sur de la OTAN, que se vería debilitado todavía más por el conflicto chipriota. Al mismo tiempo, la caída de la dictadura portuguesa fue interpretada en el Departamento de Estado como evidencia de que el inmovilismo resultaba a todas luces contraproducente, y que era más inteligente propugnar una cierta liberalización del sistema si se quería evitar un derrumbe comparable del régimen español.

La tercera reflexión se refiere a la relación entre la naturaleza no democrática del régimen y la promoción de los intereses estadounidenses en la región a medio y largo plazo. A corto plazo, es indudable que la prioridad norteamericana no fue otra que garantizar por todos los medios la continuidad del acceso de sus fuerzas armadas a las bases situadas en España. Sin embargo, tanto en las negociaciones de 1968-1970 como sobre todo en las de 1974-1976, las autoridades españolas pusieron de manifiesto un descontento creciente con la relación bilateral existente, atribuible sobre todo a la ausencia de una garantía de seguridad por parte estadounidense. Las Administraciones de Nixon y Ford no pudieron ofrecer a Madrid este tipo de garantía porque ello hubiese requerido la aprobación del Senado norteamericano, y como resultado de la guerra de Vietnam, éste era cada vez más reacio a permitir que el presidente adquiriese compromisos defensivos de espaldas al Congreso. Washington nunca pudo satisfacer plenamente los deseos de las autoridades franquistas en este sentido, por la sencilla razón de que algunos Gobiernos de los Estados miembros de la OTAN —sobre todo los del Reino Unido, Países Bajos y Noruega, todos ellos de izquierdas— se negaban a que la Alianza estrechase lazos con una dictadura en vías de desaparición. En suma, la gran paradoja de la relación defensiva bilateral de principios de los años setenta era que las autoridades franquistas pretendían de Washington dos cosas que los sucesivos ejecutivos de la época no les podían conceder.

Como en su momento reconocieron varios documentos oficiales aprobados tanto por el Consejo de Seguridad Nacional como por el Departamento de

Estado, el definitivo anclaje de España en Occidente, que en teoría era el objetivo prioritario norteamericano a medio y largo plazo, solamente podría garantizarse mediante su ingreso en la OTAN y en la Comunidad Europea. Sin embargo, ambos objetivos requerían ineludiblemente la previa democratización del sistema político español. En principio, este doble requisito debería haber bastado para proporcionar a Washington la motivación necesaria para apoyar un cambio de régimen en España. Sin embargo, y aunque sus documentos oficiales nunca lo reconociesen, existía una cierta contradicción entre sus prioridades a corto plazo (garantizar el uso de las bases) y sus teóricos objetivos a medio y largo plazo (el anclaje de España en Occidente mediante su ingreso en la OTAN y la CE). Aunque a partir de 1973 algunos documentos internos norteamericanos se mostraron partidarios de diluir la relación bilateral hispano-norteamericana en un contexto multilateral como el de la OTAN, nadie podía garantizar que ello fuese compatible con la retención de las bases. Por otro lado, y aunque se tratase de una cuestión relativamente menor, el ingreso de España en la CE, objetivo al que Washington no tenía forma alguna de contribuir, tampoco era plenamente compatible con sus intereses económicos a corto plazo, ya que a partir de la firma del Acuerdo Preferencial de 1970 la economía española iría reorientándose hacia sus socios europeos.

LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Como hemos visto, los motivos aducidos por Washington para desear que España se dotase de un sistema político democrático tuvieron siempre un carácter esencialmente instrumental: sólo una España democrática podría incorporarse plena y definitivamente al bloque occidental. De ahí, quizá, que no deba sorprendernos el escaso interés de las autoridades norteamericanas por definir con precisión los contornos del sistema político que deseaban ver instalado en España tras la muerte de Franco, actitud que contrasta vivamente con la de ciertos representantes europeos. Ciertamente, se daba por sentado que la desaparición física del dictador abriría una etapa de incertidumbre que eventualmente daría lugar a un nuevo sistema político de naturaleza vagamente democrática, pero poco más. En parte, esta aparente indiferencia no fue sino un reflejo de la ya tradicional postura estadounidense de no injerencia en los asuntos internos de las dictaduras autoritarias con las que mantenía buenas relaciones políticas. Sin embargo, también desempeñaron un papel determinante la existencia de

ciertas discrepancias conceptuales sobre la naturaleza misma de la democracia, fruto a su vez de historias políticas muy dispares, y sobre todo, del legado ideológico del fascismo en la Europa de entreguerras. De ahí que, como veremos más adelante, mientras que en España la participación del Partido Comunista se convirtió en una condición *sine qua non* del proceso democratizador, en Estados Unidos el comunismo —incluso en su versión Eurocomunista— se percibiese como una seria amenaza a la propia democracia.

En principio, las autoridades norteamericanas se mostraron generalmente partidarias de que, muerto Franco, fuese la propia sociedad española la que se dotase de las instituciones y arbitrarse los procedimientos que estimara oportunos. Sin embargo, esta actitud teóricamente loable las hizo menos exigentes a la hora de evaluar los avances realmente experimentados sobre el terreno. A diferencia de algunos Gobiernos europeos, y de las principales instituciones de la CE, sobre todo el Parlamento Europeo, Washington nunca quiso pronunciarse públicamente sobre el verdadero alcance de las reformas propuestas por los dos primeros Gobiernos de la Monarquía (1975-1977), ni valorar si permitirían llevar al país a una salida democrática. Más concretamente, y de nuevo a diferencia de ciertos actores europeos, la Administración Ford (muy influenciada en esto por Kissinger) se mostró sorprendentemente benévola hacia el segundo Gobierno de Carlos Arias Navarro y su "reforma otorgada". De nuevo, esto es atribuible en parte a la idea de que, dadas las indudables diferencias existentes entre el sistema político norteamericano y los de las grandes democracias europeas, Washington carecía de elementos para evaluar los pasos tomados por las autoridades españolas.

Además de cierta falta de precisión a la hora de identificar los objetivos que debía alcanzar un futuro proceso democratizador en España, por parte norteamericana se carecía de los medios necesarios para maximizar su influencia potencial. Más concretamente, la existencia de profundas diferencias estructurales entre el sistema sociopolítico estadounidense y el que pudiera surgir en España tras la muerte de Franco limitó seriamente la capacidad de Washington a la hora de influir en la evolución del proceso político español. La literatura académica sobre la promoción de la democracia subraya que a menudo son los actores no estrictamente gubernamentales los que pueden desempeñar un papel determinante en este ámbito⁵. Sin embargo, las diferencias estructurales antes mencionadas no facilitaron precisamente la actuación de la mayoría de este tipo de organizaciones norteamericanas en España.

Dado que los dos grandes partidos políticos estadounidenses se identificaban con los partidos que en Europa se situaban en el centro y la derecha del

espectro político, no tenían una interlocución fácil con los partidos españoles ubicados más a la izquierda, de ideología socialdemócrata o socialista (los comunistas, por los motivos ya comentados, no eran reconocidos siquiera como elementos legítimos del futuro espectro político democrático). Por otro lado, y a diferencia de sus homólogos europeos, los partidos políticos norteamericanos, que tenían estructuras organizativas permanentes relativamente poco desarrolladas y orientadas fundamentalmente a la competencia electoral, no habían mostrado hasta entonces gran interés por relacionarse con las formaciones políticas de otros países. Cabe recordar también que, mientras que las fundaciones políticas alemanas desempeñaron un papel muy activo en el proceso democratizador español, su equivalente estadounidense más cercano, la National Endowment for Democracy, no vería la luz hasta 1983.

A su vez, esta asimetría en lo que a los partidos se refiere explica en buena medida el hecho de que ni la Cámara de Representantes ni el Senado de Estados Unidos desempeñaran un papel comparable al de algunos parlamentos nacionales europeos, si bien alguno de sus miembros, a título casi individual, sí mostraron cierto interés por la evolución política española. Por otro lado, debe recordarse que las Administraciones de Nixon y Ford desarrollaron su labor en un contexto político caracterizado por la existencia de amplias mayorías demócratas en ambas cámaras, lo cual tendía a colocar al ejecutivo a la defensiva en sus relaciones con el Legislativo. Además, y como resultado de las políticas de la Administración Nixon en relación con asuntos como la guerra de Vietnam y el derrocamiento de Salvador Allende en Chile, el Congreso norteamericano se mostraría crecientemente reacio a permitir al Ejecutivo la relativa libertad de maniobra de la que había gozado hasta entonces en la implementación de la política exterior.

LA ADMINISTRACIÓN NIXON (1969-1974)

Aunque Henry Kissinger ejercería una gran influencia sobre la formulación e implementación de la política norteamericana hacia España como consejero de Seguridad Nacional, primero (1969-1975), y como secretario de Estado, después (1973-1977), cuando ambos llegaron a la Casa Blanca en enero de 1969 era el presidente Nixon quien creía conocer bien el país. Éste siempre mostró más interés personal por España que sus predecesores demócratas y, a diferencia de ellos, no le intimidaba la relación directa con Franco. La gran prioridad de Nixon en relación con España al iniciarse su mandato no era otra

que la renovación del acuerdo sobre las bases, que tuvo que prorrogarse en junio de 1969 por un plazo que concluiría en septiembre de 1970, para dar tiempo a retomar las negociaciones interrumpidas a finales de 1968. Las autoridades españolas consideraban cada vez más insatisfactoria la renovación del acuerdo efectuada en 1963, y exigían una relación más equilibrada, que incluyese una garantía de seguridad.

En un primer momento, la Administración Nixon no parece haber tenido las ideas muy claras en lo que a la evolución política del régimen se refiere. En enero de 1970, el Departamento de Estado preparó un amplio memorando para el presidente en el que se observaba que, dado que España se aproximaba al final de la era franquista y estaba adentrándose en "un periodo de evolución política incierta", era necesario reconsiderar en profundidad las relaciones bilaterales con Madrid⁶. A pesar del nombramiento de don Juan Carlos como sucesor de Franco a título de Rey en julio de 1969, y de la reciente formación de un Gobierno dominado por tecnócratas modernizadores, a corto plazo no cabía esperar grandes cambios en la orientación del régimen. Tras manifestar el deseo de que el sistema español pudiese evolucionar "hacia una mayor libertad y sensibilidad hacia los deseos de la población" y constatar que "no tenemos ni el poder ni la sabiduría necesarios para moldear su desarrollo político a corto plazo", el texto concluía que "hay pocos motivos para mostrarnos distantes con el régimen actual con la esperanza de que ello acelere la llegada de un Gobierno más democrático", si bien consideraba importante "preservar una postura lo suficientemente flexible como para permitirnos proteger los intereses estadounidenses ante acontecimientos políticos inesperados, sobre todo tras la muerte de Franco". En plena sintonía con este texto, en una reunión del Consejo de Seguridad Nacional celebrada el 23 de febrero de 1970, Nixon sostuvo que nada iba a cambiar en Madrid "salvo que alguien mate a Franco" y explicó que no podía compartir las reticencias de quienes no estaban dispuestos a trabajar con dictadores aunque lo requiriese el interés nacional estadounidense. En vista de ello, Washington debía desarrollar "una política que se mueva hacia España", que permitiese forjar "una nueva relación" con Madrid⁷.

En teoría, al menos, Washington era consciente de la importancia de relacionarse no solamente con los representantes del régimen, sino también con sectores de la sociedad española que no comulgaban con éste. Al poco tiempo de llegar a Madrid en 1969, el primer embajador de Nixon en España, Robert C. Hill, tuvo un tenso intercambio al respecto con el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Castiella, en el que acabaría por reconocer que estaba acreditado ante el Gobierno español y no ante la oposición. A pesar de

ello, el embajador manifestaría su deseo de escuchar a todos cuantos quisieran reunirse con él, excluyendo tan solo a los "opponentes más fanáticos" del régimen, actitud con la que George W. Landau, responsable de España y Portugal en el Departamento de Estado, estuvo plenamente de acuerdo⁸.

A pesar de estas buenas intenciones, Hill nunca desarrolló una relación fluida con la oposición antifranquista, ni siquiera la más moderada. Cuando el secretario de Estado, William Rogers, visitó Madrid en mayo de 1970, quiso recibir a una delegación de la oposición encabezada por José María de Areilza, que pretendía hacerle entrega de un documento contrario a la renovación del acuerdo sobre las bases mientras no hubiese democracia en España. Hill, en cambio, estimaba que sería tan inútil como contraproducente, ya que la oposición se encontraba "fracturada, dividida y carente de influencia política real"; sus "autoproclamados" dirigentes carecían de apoyo popular y era improbable que llegasen a ser influyentes mientras viviese Franco⁹. A pesar de su evidente reticencia, Rogers ordenó a Hill que informase a sus anfitriones españoles de su actitud favorable a la petición de Areilza. Sin embargo, el 27 de mayo el ministro de Asuntos Exteriores, Gregorio López Bravo, comunicó al embajador que la postura de Washington no le dejaba más opción que llevar al Consejo de Ministros previsto para esa misma mañana la cancelación de la visita del secretario de Estado. En vista de la reacción del ministro, se acordó que Areilza se reuniría en la embajada con el secretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos, Martin J. Hillenbrand, antes de su regreso a Washington, fórmula que luego aprobaría el propio Franco. Al poco tiempo, uno de los firmantes, Enrique Tierno Galván, escribiría a Landau para comunicarle que los firmantes del documento estaban "muy molestos" por la actitud de Hill, y que "con este hecho se ha cometido no sólo una acción de apoyo a la dictadura, un apoyo más, sino que ha producido un profundo aumento del sentimiento antinorteamericano en muy amplios sectores sociales españoles". Cuando Washington tuvo noticia de que las autoridades habían retenido el pasaporte de Areilza como resultado de este episodio, el embajador español, Jaime Argüelles, fue informado de que este tipo de represalias podrían poner en peligro el futuro acuerdo sobre las bases, a pesar de lo cual el Gobierno español no dudó en imponer fuertes multas a los firmantes del documento disidente¹⁰.

La firma del nuevo Acuerdo de Amistad y Cooperación el 6 de agosto de 1970 vino a confirmar la excelente relación oficial existente entre el régimen de Franco y Washington. Sin embargo, el nuevo texto era un mero acuerdo ejecutivo, que no requería la aprobación del Senado, y los negociadores españoles no obtuvieron la garantía de defensa que habían pretendido. En cambio,

a partir de entonces, las instalaciones pasarían a ser oficialmente de titularidad española, y desaparecía la cláusula secreta de 1953, lo cual significaba —en teoría, al menos— que los estadounidenses no podrían activar las bases sin consulta ni acuerdo previo de sus anfitriones en caso de conflicto. De acuerdo con el planteamiento español, el acuerdo contenía mucha literatura sobre la colaboración en ámbitos no defensivos, pero sólo se aportaban tres millones de dólares para financiar su desarrollo.

A cambio de tan ventajoso acuerdo, Nixon no dudó en visitar Madrid oficialmente en octubre de 1970, acompañado por Kissinger, a pesar de que, según éste, “la transición postfranquista era un tema excesivamente delicado incluso para la alusión más oblicua”. El consejero, que visitaba el país por primera vez, recordaría en sus memorias que España estaba entonces “como suspendida, esperando a que termine una vida para poder reincorporarse a la historia europea”. Sin embargo, no dejaba de irritarle que muchos observadores tuviesen dificultades para reconocer que Franco “había sentado las bases para el desarrollo, tras su muerte, de instituciones más liberales” y que el régimen español “era mucho menos represivo que *ningún* Estado comunista”¹¹. Los organizadores del viaje limitaron intencionadamente la duración de la audiencia con Franco debido a su avanzada edad, y en cambio insistieron en un encuentro amplio con don Juan Carlos, a quien un informe elaborado por Kissinger en vísperas de la visita definía como “una fuerza estabilizadora durante la transición”, que era, además, “bastante proamericano”, por lo que “será importante que desarrolle una cálida relación con él”. También se atribuía importancia al encuentro con Carrero Blanco, “ya que es el principal candidato a ocupar el puesto de jefe del Gobierno”, y además había desempeñado un papel determinante en la aprobación del reciente acuerdo sobre las bases¹².

Animado por la excelente impresión que le habían causado los príncipes, Nixon les invitó a visitar Estados Unidos en febrero de 1971. Antes del viaje, el Departamento de Estado elaboró un informe para el presidente en el que se reconocía que el propósito del mismo no era otro que el de fortalecer la imagen de don Juan Carlos tanto fuera como dentro de España, demostrando a todos que era un “joven estadista, serio, responsable y capaz de reunirse con los líderes del mundo”. También se proponía a Nixon que mantuviese con el príncipe un intercambio “cuasi filosófico” sobre “la necesidad de mantener el equilibrio correcto entre la estabilidad y el cambio” cuando fuese rey. El presidente interpretó a su manera este guión, y en la conversación que tuvo con don Juan Carlos en el despacho oval le aconsejó que su máxima prioridad tras la muerte

de Franco debiera ser el mantenimiento del orden público, sin preocuparse por acometer grandes reformas hasta que no estuviese garantizada la estabilidad. También le animó a no preocuparse en exceso por presentar una imagen deliberadamente liberal ni reformista, sino por subrayar su juventud, dinamismo y simpatía, ya que ello bastaría para proyectar el mensaje de que las cosas cambiarían cuando él estuviese al mando. Nixon confirmó la opinión favorable que ya se había formado del príncipe unos meses atrás, aunque luego manifestara ciertas dudas sobre su capacidad para “defender el fuerte” tras la muerte de Franco.

Tal y como se había previsto, el viaje no sólo sirvió para dar a conocer a los príncipes en Estados Unidos, sino, sobre todo, en la propia España. Ésa, al menos, fue la sensación que tuvo el embajador Hill, que escribió a Nixon a su regreso a Madrid para trasladarle la excelente impresión que había causado la visita; a su entender, era “lo mejor que le ha ocurrido jamás” a don Juan Carlos, ya que le había aportado a su imagen “una dimensión mucho más seria”, haciendo que “muchos españoles se sintieran orgullosos de él por las atenciones de las que había sido objeto”. El ex ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, le comentaría a Hill poco después que, antes del viaje, muchos pensaban que el príncipe era “un niño”, pero que tras verle junto a Nixon habían comprendido que estaba destinado a desempeñar un papel decisivo¹³.

A partir de ese momento, la Administración Nixon se mostró partidaria de que Franco coronase a don Juan Carlos en vida, o en su defecto, que nombrase cuanto antes a un presidente de Gobierno. De ahí la decisión de Nixon de enviar a Madrid en misión secreta al general Vernon Walters, el agregado militar norteamericano en París que pronto sería nombrado subdirector de la CIA, y que había actuado de intérprete del presidente durante su visita a España, como ya hiciera con Eisenhower en 1959. En la entrevista que le concedió el 24 de febrero, Franco le aseguró que “la sucesión sería ordenada” y que las fuerzas armadas “no permitirían jamás que las cosas se les fuesen de las manos”. También insistió que “no había ninguna alternativa al príncipe”, y expresó su confianza en la capacidad de éste para controlar la situación tras su muerte. En suma, España avanzaría en la dirección deseada por Washington, “pero no todo el camino, ya que no era Estados Unidos, ni Inglaterra ni Francia”. Antes de regresar a Washington, Walters sondeó a varios generales influyentes, ninguno de los cuales creía que Franco —a quien había encontrado avejentado y débil— cedería la Jefatura del Estado al príncipe antes de morir, aunque sí creían probable que nombrase un presidente de Gobierno. Todos ellos manifestaron

su apoyo a don Juan Carlos y su convencimiento de que la sucesión se realizaría de forma ordenada¹⁴.

La postura de la Administración Nixon hacia la evolución futura del régimen no experimentó grandes cambios, como se desprende del informe que Rogers presentó en la primavera de 1972, y que pretendía definir las prioridades de la Administración hacia España durante los próximos años¹⁵. El documento reconocía sin ambages que el objetivo prioritario de Washington era "mantener la orientación prooccidental de España, y sobre todo el acceso a las bases existentes". Por ello, a medio plazo, Estados Unidos debía apostar por el ingreso de España en la CE y la OTAN, aunque se reconocía que era improbable que se avanzara mucho mientras viviese Franco. Fiel a la tradicional postura norteamericana, el documento también afirmaba que "vemos pocas posibilidades de influir en el curso de los acontecimientos directamente", por lo que Washington "debe evitar involucrarse en la sucesión". Sin embargo, en esta ocasión se introducía una cierta nota de cautela, al afirmarse que "nuestra relación con don Juan Carlos o su Gobierno no debería ser tan estrecha que se les pueda acusar de ser marionetas de Estados Unidos", y se añadía que la embajada debería "mantener contactos con un amplio espectro de opinión política española".

Dada la evidente asimetría de la relación entre España y Estados Unidos, resulta fácil sucumbir a la tentación de pensar que Washington siempre estuvo en condición de imponer su voluntad a Madrid. Sin embargo, el conflicto surgido entre ambas capitales a raíz de la guerra del Yom Kippur revela hasta qué punto limitaba su capacidad de influencia el deseo de garantizar a toda costa su acceso a las bases españolas. Como se recordará, España no tenía relaciones diplomáticas con Israel, cuya existencia como Estado ni siquiera reconocía, y en cambio otorgaba una gran importancia diplomática y económica a su política de amistad con los países árabes. El 9 de octubre de 1973, a los pocos días de producirse el ataque de Egipto y Siria contra Israel, el Gobierno español manifestó públicamente su oposición a que las fuerzas aéreas estadounidenses hiciesen uso de sus bases en relación con el conflicto árabe-israelí. Esta postura era similar a la adoptada por el Reino Unido, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Grecia y Turquía, pero contrastaba con la de Portugal, que sí autorizó el uso de la base de Lajes, en las Azores. Según la interpretación oficial española, el acuerdo de 1970 no permitía el uso de las bases en esas circunstancias porque se trataba de un conflicto local que no conllevaba una amenaza global contra la seguridad de Occidente.

Lo que ni Kissinger ni el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Laureano López Rodó, reconocerían en sus respectivas memorias es que Washington

hizo caso omiso de estas declaraciones, violando reiteradamente el acuerdo de 1970 al utilizar los aviones-cisterna KC-135 de la base de Torrejón para reabastecer en vuelo a los cazabombarderos F-4 y aviones de transporte en tránsito hacia Israel¹⁶. Los norteamericanos argumentaron que la participación soviética en el conflicto y las consecuencias de una posible derrota israelí justificaban plenamente el uso de las bases, pero no pidieron permiso para utilizarlas ni se comprometieron a interrumpir las operaciones en curso. Por su parte, el Gobierno español tampoco denunció la violación del acuerdo, y se limitó a solicitar el traslado de los aviones cisterna KC-135 de Torrejón a Zaragoza, donde serían menos visibles y supondrían un menor peligro para la población civil, algo que Washington se comprometió a estudiar en el contexto de la renovación del acuerdo de 1970¹⁷. Madrid no podía hacer mucho más al respecto, ya que un reconocimiento público de la violación del acuerdo hubiese alimentado la ya considerable oposición popular a la presencia militar estadounidense en España.

La mejor prueba del malestar que suscitó esta reacción española es el documento fechado el 30 de octubre de 1973 en el que, a petición de Kissinger, los expertos del Departamento de Estado exploraban posibles fórmulas de presión para obligar a las autoridades españolas a mostrarse más acomodaticias en el futuro. Washington podría abandonar su tradicional equidistancia en relación con el contencioso gibraltareño, pero ello dificultaría la renegociación del acuerdo de las bases. También podría apoyar a los países árabes que venían reclamando la descolonización del Sáhara en la Asamblea General de Naciones Unidas, pero, como en el caso anterior, España sin duda se vengaría dificultando el acceso norteamericano a las bases. Otra opción sería oponerse a los esfuerzos españoles por vincularse a la OTAN, pero eso "constituiría un movimiento contrario a un interés básico de Estados Unidos". En el terreno militar, se podrían recortar las ayudas ofrecidas, pero "los militares españoles no se sentirían muy afectados debido a que están convencidos de que el acuerdo bilateral beneficia más a Estados Unidos que a España". De forma parecida, la retirada de tropas estadounidenses de las bases españolas no haría sino entregar nuevas bazas negociadoras a Madrid. Finalmente, las represalias de tipo económico harían más daño a Estados Unidos que a España, dado el desequilibrio existente en la balanza comercial a favor de los primeros. En suma, la necesidad de garantizar su acceso a las bases españolas había situado a Washington en una situación paradójicamente vulnerable frente a Madrid, en vista de lo cual no se tomaría represalia alguna¹⁸.

LA ADMINISTRACIÓN FORD (1974-1976)

La política hacia España de Ford, que tomó posesión como presidente en agosto de 1974 tras la dimisión de Nixon, forzada por el caso *Watergate*, se centró fundamentalmente en la renovación del acuerdo de 1970, que tras diez largas rondas negociadoras, celebradas a partir de septiembre de 1974, daría lugar a un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, firmado en enero de 1976. Sin embargo, a medida que se fue haciendo visible el deterioro físico de Franco, su Administración también se mostraría cada vez más explícita en su apoyo a don Juan Carlos, aunque el temor a poner en riesgo su acceso a las bases seguiría limitando su libertad de maniobra. A pesar de ello, el nuevo embajador estadounidense en Madrid, Wells Stabler, que se incorporó a su puesto en marzo de 1975, procuraría mejorar las relaciones de la embajada con los representantes de la oposición antifranquista.

Los acontecimientos vividos en Portugal a partir de la primavera de 1974 influyeron considerablemente en la percepción norteamericana de la situación española. En un primer momento, el golpe no fue mal recibido, ya que la Junta de Salvación Nacional que tomó posesión el 26 de abril bajo la presidencia de António Spínola parecía defender un programa democrático y prooccidental, por lo que Washington no dudó en reconocer el nuevo régimen. Sin embargo, las desavenencias que pronto surgieron entre la Junta y el Movimento das Forças Armadas (MFA), la notable movilización social que se produjo a partir del 1 de mayo de 1974 y la incorporación de dos comunistas al primer Gobierno provisional portugués, que tomó posesión a mediados de mayo, hicieron sonar las alarmas. Por muy moderado que fuese, desde la perspectiva de Washington la presencia de comunistas en el Ejecutivo de un Estado miembro de la OTAN creaba un peligroso precedente que podía contaminar a otros Estados de Europa Meridional, sobre todo a Italia, donde la democracia cristiana parecía estar dispuesta a compartir el poder con el PCI, poniendo en duda la viabilidad misma de la Alianza¹⁹.

El fallido golpe de Estado de septiembre de 1974 protagonizado por Spínola, como resultado del cual fue sustituido en la presidencia de la República por el general Francisco da Costa Gomes, no hizo sino acrecentar el temor de Kissinger a que el partido comunista portugués se hiciese con el control de la situación. Cuando el secretario quiso saber si podía contar con España para ayudar a contener esta posible amenaza, Cortina respondió solicitándole el envío urgente de armas ligeras y radios de campaña para ayudar a impermeabilizar la frontera hispanoportuguesa. Sorprendido, Kissinger accedió a su petición,

pero insistió en la necesidad de adoptar medidas proactivas que contribuyesen a fortalecer a las fuerzas anticomunistas en Portugal. A modo de respuesta, Cortina le explicó que le había prometido a Soares que España no se involucraría en los asuntos internos de su vecino, a lo que el norteamericano comentó con sorna que "si quieren tener un Gobierno comunista en la frontera, ésta es una buena política a seguir"²⁰.

Debido en parte a la situación portuguesa, a lo largo de esta etapa Kissinger se mostraría radicalmente contrario a la participación de los comunistas españoles en un futuro proceso democratizador. Al secretario le preocupaba especialmente que tanto la política de *détente* desarrollada por Washington en sus relaciones con Moscú como la apertura a China iniciada con Nixon pudiesen ser malinterpretadas, hasta el punto de hacer creer que Estados Unidos había abandonado su tradicional oposición al protagonismo político de los partidos comunistas en Europa Occidental. De ahí, por ejemplo, que en octubre de 1974 el Departamento de Estado creyese necesario advertir al personal diplomático destacado en España que "los partidos comunistas de Europa Occidental deben verse como más, no menos, peligrosos en la situación actual", y que los dirigentes de la oposición moderada debían ser conscientes de que Washington era contrario a cualquier medida que pudiese "hacer que los comunistas sean vistos como participantes responsables en los procesos políticos nacionales"²¹.

Antes de la llegada de Stabler, la embajada no había hecho gran cosa por cultivar a los sectores de la sociedad contrarios al régimen. Como vimos, Hill despreciaba a los representantes de la oposición democrática, y su sucesor, el almirante puertorriqueño Horacio Rivero (1972-1974), sentía demasiada admiración por Franco como para codearse con sus adversarios. Sin embargo, la llegada de Stabler a España coincidió con la aprobación de normas más estrictas relacionadas con la ayuda exterior que Estados Unidos prestaba a regímenes no democráticos. Según la sección 502B del *Foreign Assistance Act* de 1974, la concesión de ayuda económica o militar a un Gobierno que hubiese violado reiteradamente los derechos humanos reconocidos internacionalmente obligaba al presidente a explicar al Congreso las "circunstancias extraordinarias" que justificaban dicho apoyo. La entrada en vigor de esta ley obligó al Departamento de Estado a dirigirse a sus embajadas en los países potencialmente afectados, entre ellos España, en enero de 1975, solicitándoles información detallada al respecto. Tras analizar la información aportada, así como las denuncias realizadas por Amnistía Internacional y la Comisión Internacional de Juristas, en marzo de 1975, el Departamento circuló un documento en el que

se concluía que, si bien la embajada en Madrid no compartía plenamente la valoración de estas instituciones, sobre todo en lo referido al recurso sistemático a la tortura en las cárceles españolas, el Congreso tendría motivos para exigirle al Ejecutivo las justificaciones contempladas en la ley antes mencionada. De ser así, el Departamento se mostraba partidario de argumentar que la ayuda debía mantenerse para garantizar el acceso a unas bases militares de gran importancia estratégica, y de recordar al Congreso que parte de esta ayuda tenía fines culturales y científicos, que estaba contribuyendo "al desarrollo de una sociedad más abierta" y que en todo caso la situación española había mejorado considerablemente en el último lustro, y seguiría haciéndolo en el futuro.

La información aportada por el embajador Stabler contenía reflexiones de gran interés²². Entre las acciones realizadas por la embajada que supuestamente contribuían a promover los derechos humanos y la democracia, se citaban en primer lugar los viajes de destacadas figuras de la vida política y económica española a Estados Unidos, así como los programas desarrollados por la agregaduría laboral y el United States Information Service para dar a conocer las libertades sindicales tal y como se practicaban en su país. También se apuntaba que, en cumplimiento del *Foreign Assistance Act* de 1973, que ya obligaba a los países receptores de ayuda económica norteamericana a cumplir ciertos requisitos mínimos en el ámbito de los derechos humanos, en 1974-1975 la embajada había transmitido al ministro de la Gobernación la preocupación que existía en el Congreso estadounidense ante las frecuentes acusaciones de tortura y malos tratos vertidas contra las autoridades españolas por diversos organismos internacionales. Asimismo, Stabler quiso subrayar el apoyo prestado a los ciudadanos norteamericanos —generalmente abogados y sindicalistas— que viajaban a España para interesarse por estos asuntos, como había sucedido con ocasión del famoso *proceso 1.001* a los dirigentes de Comisiones Obreras (los llamados "diez de Carabanchel"), celebrado en diciembre de 1973, y de nuevo en febrero de 1975, para asistir a la vista del Tribunal Supremo, que reduciría muy considerablemente las penas impuestas inicialmente²³.

Consciente de la relativa modestia de lo realizado hasta entonces, Stabler dedicaba buena parte de su informe a lo que debía acometerse en el futuro. Ante todo, el embajador era partidario de fomentar la relación entre las sociedades civiles de ambos países, a través de un mayor contacto entre sindicatos, universidades, colegios de abogados y de periodistas, así como las organizaciones dedicadas a los derechos humanos. Stabler reconocía que las autoridades norteamericanas no solían emitir protestas oficiales ni realizar

declaraciones públicas ante las violaciones de derechos humanos ocurridas en España por entender que las gestiones informales podían resultar más eficaces, además de tener un coste menor para las relaciones bilaterales. Sin embargo, en caso de violaciones especialmente graves, recomendaba la posibilidad de efectuar protestas conjuntas con otros Estados influyentes en España, como Alemania o Francia. En suma, Stabler reconocía explícitamente el dilema que planteaba el deseo de favorecer los derechos humanos y la democracia sin poner en peligro el acceso continuado a las bases militares, a pesar de lo cual creía conveniente que la primera de estas preocupaciones tuviese una mayor visibilidad.

Este dilema estuvo muy presente en el debate interno que se produjo con ocasión de la visita de Ford a España en mayo de 1975. Mientras que Kissinger opinaba que la presencia del presidente contribuiría a acelerar las negociaciones sobre las bases, Stabler temía que muchos españoles vieran el viaje como una manifestación de apoyo a una dictadura en fase terminal. Aunque contrario a la visita, el embajador pensó que podría servir al menos para mejorar la imagen de su país si se tenía un gesto con la oposición moderada²⁴. Kissinger accedió a los deseos del embajador de reunir al presidente con una veintena de "creadores de opinión" independientes, porque, como le explicaría al propio Ford, a Franco ya no podía quedarle mucho tiempo de vida. Como era de esperar, la propuesta de Stabler fue muy mal recibida por el Gobierno de Carlos Arias Navarro, y cuando Cortina le hizo ver a Kissinger que una reunión de este tipo sería "muy negativa" para las negociaciones en curso, el secretario prefirió no insistir²⁵. Como había temido el embajador, la visita presidencial fue duramente condenada por casi toda la oposición democrática, incluida la más moderada, que expresó su malestar en sendos textos remitidos a la embajada. Por si fuera poco, la visita coincidió con la declaración de un estado de excepción en Guipúzcoa y Vizcaya, que dio lugar a numerosos incidentes y detenciones²⁶.

Paradójicamente, la visita tampoco sirvió para ablandar a los negociadores españoles. Sin embargo, contra todo pronóstico, a principios de octubre de 1975 Cortina y Kissinger lograron rubricar un nuevo acuerdo-marco, que sentaría las bases del futuro Tratado de Amistad y Cooperación. Este inesperado desenlace ha acostumbrado a interpretarse en función del notable escándalo internacional provocado por el consejo de guerra contra varios militantes de ETA y del FRAP acusados de delitos de sangre, las once condenas a la pena capital a que daría lugar y la posterior ejecución —el 27 de septiembre de 1975— de cinco de ellas. La reacción internacional provocada por los fusilamientos fue tal, que el Gobierno español se vio obligado a abandonar la firmeza mostrada

hasta entonces en aras de cerrar cuanto antes un acuerdo con Washington que mitigase en alguna medida su evidente aislamiento. A pesar de todo ello, y en vivo contraste con las respuestas europeas, el portavoz de la Casa Blanca, Ronald Nessen, se limitaría a observar que las ejecuciones eran "un asunto interno" español, si bien el presidente lamentaba "la espiral de violencia que ha conducido a tan trágico desenlace"²⁷.

La reacción internacional a las ejecuciones dejó a la Administración Ford en una situación poco airosa. Kissinger sabía que tendría a la opinión pública internacional en contra cuando firmase el nuevo acuerdo con España, pero ante el ministro francés de Asuntos Exteriores, Eduard Sauvagnargues, afirmaría que le era "indiferente"²⁸. El 3 de octubre, el canciller alemán, Helmut Schmidt, advirtió a Ford y Kissinger de las consecuencias adversas que podría tener la firma del acuerdo, llegando a pedirles que la pospusieran varias semanas a fin de evitar una oleada de sentimiento antiamericano en Europa. La reacción del ministro de Asuntos Exteriores irlandés, Fitzgerald, no fue muy distinta. En su opinión, la firma del acuerdo-marco podría tener resultados contraproducentes tras la muerte de Franco, provocando una reacción antinorteamericana similar a la registrada en Grecia tras la caída de los coroneles en 1974. Por ello, el ministro irlandés creía aconsejable que Estados Unidos hiciese lo posible por distanciarse del régimen franquista en los meses venideros. Fitzgerald creía tener la autoridad moral suficiente para criticar la postura norteamericana dado que el suyo era el único Gobierno comunitario que había decidido no llamar a consultas a su embajador tras las ejecuciones, por considerarlo un gesto inútil. Sin embargo, Kissinger se mantuvo en sus trece, señalando que la retirada de los embajadores europeos era un ejemplo más de la "hipocresía" de sus aliados, atribuible al hecho de que "los europeos viven en el pasado en lo que a España se refiere"²⁹.

A pesar de todo, es posible que estas reacciones hiciesen mella en el ánimo del secretario de Estado. Tras la visita de Ford a Madrid en mayo de 1975, Kissinger había pedido a Stabler que le enviase un análisis pormenorizado de los principales grupos y personalidades antifranquistas³⁰. A pesar de la calidad de la información proporcionada, el secretario no siempre supo aprovecharla, y en septiembre reconocería ante un grupo de ministros de Asuntos Exteriores europeos que "deberíamos establecer contacto con los grupos que pensamos pueden ser importantes para el futuro político de España", pero se lamentaría de que "tenemos dificultades para averiguar con quién merece la pena hablar". Stabler hizo lo que pudo por mantener informado a su superior, y no tardó en establecer contacto personal con los más destacados dirigentes de la oposición,

entre ellos Joaquín Ruiz-Giménez, José María Gil Robles y Felipe González. En cambio, no tuvo relación directa con Tierno Galván, debido a la presencia del PSP en la Junta Democrática, que la embajada consideraba una mera fachada del PCE.

La embajada estadounidense prestó especial atención a la evolución del PSOE y sus dirigentes. En octubre, González informó a Stabler de que, tras la muerte de Franco, su partido, al igual que el resto de la oposición, concedería a don Juan Carlos un cierto margen de maniobra, aunque, en su opinión, el príncipe "no conocía bien la España actual". A pesar de mostrarse partidario de una ruptura total con el pasado, el joven dirigente socialista opinaba que la exigencia comunista de un Gobierno provisional representativo de la oposición democrática era "una locura inviable" y reconocía que lo más probable era que el futuro rey intentase liderar un proceso reformista, para lo cual podría situar en la presidencia del Gobierno a un militar liberal, como Manuel Gutiérrez Mellado. Del éxito de dicha operación dependería en buena medida su posibilidad de permanecer en el trono, aunque en aquellos momentos le parecía inevitable una consulta popular sobre la monarquía. González también sostuvo que la exclusión del PCE del proceso democratizador sólo serviría para perjudicar al PSOE, argumento que no pareció convencer al embajador, aunque éste admitiese que, tal y como vaticinaba su interlocutor, en unas elecciones democráticas los socialistas podrían obtener el 30 por ciento de los votos y los comunistas solamente el 10 por ciento. En cambio, Stabler tuvo que reconocer que González acertaba al afirmar que Estados Unidos debía hacer más por disipar las dudas existentes entre la opinión pública española sobre su apoyo a un verdadero proceso democratizador, que atribuyó al hecho incómodo de que "nuestros intereses nos obligan a tratar con los Gobiernos tal y como son, y no como nos gustaría que fuesen". Por aquel entonces, la embajada comenzaría a organizar estancias en Estados Unidos a dirigentes del PSOE y UGT, como Pablo Castellano y Manuel del Valle, para que pudiesen entrevistarse con personalidades políticas y sindicales norteamericanas. A pesar de ello, el establecimiento de cauces de comunicación con la embajada avanzó con cierta parsimonia, y González no visitaría Washington hasta noviembre de 1977³¹.

A pesar de considerar al PCE la fuerza política mejor organizada del campo antifranquista, la Administración Ford se negó sistemáticamente a relacionarse con sus dirigentes de cierto nivel, ni en España ni en el extranjero. Dado que el partido comunista no podía personarse en Estados Unidos como tal, tuvo que hacerlo indirectamente a través de la Junta Democrática, algunos de cuyos dirigentes se presentaron ante la opinión pública norteamericana en una

reunión celebrada en el Capitolio en junio de 1975, que contó con la presencia de media docena de congresistas, de escaso peso político³². Aunque el Departamento de Estado se negó a recibirles, la reunión provocó la furia de Arias Navarro³³. Por su parte, durante esos meses, Carrillo procuró mostrarse conciliador con Estados Unidos, y en julio declaró a la revista *Time* que el PCE no se opondría a que los norteamericanos tuviesen bases en España mientras hubiese tropas soviéticas en Checoslovaquia. El dirigente comunista incluso intentó establecer contacto con Kissinger (sin éxito) a través de su buen amigo el dictador rumano Nicolae Ceausescu, a quien los norteamericanos cultivaban con asiduidad para alimentar sus desavenencias con Moscú³⁴. Ni siquiera el dirigente chino Deng Xiaoping, enemigo acérrimo de la Unión Soviética donde los hubiere, lograría convencer al secretario de que Carrillo y el PCE no eran meras marionetas de los soviéticos³⁵.

Lógicamente, la embajada mostró un interés especial por conocer de cerca a los representantes de los sectores más evolucionados del régimen, sobre todo a quienes pudiesen tener cierto protagonismo tras la muerte de Franco, como Silva Muñoz, fundador de Unión Democrática Española (UDE), una de las pocas asociaciones políticas que adquirió cierta consistencia. La otra asociación política a la que la embajada otorgaba cierta importancia era Unión del Pueblo Español (UDPE), a cuya cabeza se encontraba el ex vicesecretario general del Movimiento, Adolfo Suárez. Para éste, el verdadero dilema consistía en cómo manejar una transición hacia un sistema "pluralista"; en su opinión, la clave estaba en hacer las reformas necesarias de acuerdo con los procedimientos previstos en las Leyes Fundamentales, que el futuro rey habría jurado respetar. A medio plazo, habría que optar entre reformar el sistema corporativo existente o avanzar directamente hacia una democracia liberal como las de Europa Occidental, siendo la primera de estas opciones la que tenía más posibilidades de triunfar. Suárez opinaba que carecía de sentido diseñar planes a largo plazo, ya que los acontecimientos impondrían su propia dinámica³⁶.

WASHINGTON Y LA MONARQUÍA DE DON JUAN CARLOS

Unas semanas antes de la muerte de Franco, Kissinger envió a Stabler unas instrucciones detalladas sobre la política de Estados Unidos hacia la futura monarquía. En ellas se recordaba al embajador que "el objetivo prioritario de Estados Unidos en España sigue siendo el de fortalecer el conjunto de nuestras relaciones políticas y de seguridad con una España más estrechamente unida a

la comunidad Atlántica". Además, el secretario se mostraba partidario de "una evolución política gradual, en términos aceptables para el pueblo español, que conduzca a una sociedad más abierta y plural". Aunque Kissinger no deseaba que se apoyase a "ninguna opción política concreta dentro del campo democrático", vaticinaba que "la transición estará en manos de gentes esencialmente conservadoras", y no ocultaba que "veríamos una participación comunista en un futuro Gobierno español como un desarrollo poco saludable, que inevitablemente dañaría los lazos con nosotros y con las instituciones de Europa Occidental". En suma, Washington "desempeñará un papel estabilizador y de apoyo, y aconsejará en contra de cualquier esfuerzo por impulsar cambios más rápidos, que pudieran forzar el proceso más allá de límites realistas, con el riesgo de provocar reacciones graves". Por último, Kissinger aceptaba que la embajada "debe tener contactos continuos pero discretos con los grupos de la oposición, incluidos aquellos grupos razonablemente moderados actualmente obligados a operar ilegalmente", pero "todo contacto con la oposición deberá ser monitorizado cuidadosamente para evitar dar la impresión de que favorecemos a algún partido en concreto"³⁷.

Kissinger aprovechó la firma del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación en enero de 1976 en Madrid para hablar a solas con don Juan Carlos y conocer de primera mano los planes de su nuevo Gobierno³⁸. Tras su visita a La Zarzuela, el secretario mostró interés por saber "si el rey tiene tantos poderes como tenía Franco y se convertirá algún día en rey constitucional. Si puede dirigir la política saltándose al Gobierno. Si el ejército le respeta. Si va a ir de prisa en las reformas o despacio". Algunas de estas cuestiones tendrían respuesta en el largo desayuno que le ofrecieron al día siguiente Areilza y Fraga, que éste aprovechó para explicarle detalladamente su programa³⁹. El ministro de la Gobernación abogó por una "evolución gradual" del sistema, que se plasmaría en una reforma constitucional limitada, y que él mismo parecía concebir como una continuación de los intentos aperturistas de la etapa anterior. La reforma constitucional permitiría la creación de unas nuevas Cortes bicamerales, en las que el Congreso sería elegido por sufragio universal y el Senado mantendría una composición corporativa. El futuro presidente del Gobierno sería nombrado por el rey, a partir de una terna que le elevaría el Consejo del Reino, como había ocurrido hasta entonces, pero teniendo en cuenta los resultados electorales. Como comentaría el propio Kissinger, este método de elección indirecta del jefe del Ejecutivo podría plantear graves problemas si las elecciones no arrojaban un resultado inequívoco. Fraga era consciente de este peligro, por lo que se mostró partidario de que sólo hubiese en el futuro cuatro grandes

partidos, dos de derechas y dos de izquierdas: uno netamente neofranquista, otro en el que pudiesen militar personas como Areilza y él mismo, uno que reuniese a las distintas facciones demócratacristianas y uno socialista. Aunque luego se mostraría más flexible al respecto, en aquellos momentos Fraga no contemplaba la participación de los comunistas en las primeras elecciones, tanto por el hecho mismo de que "no creen en la democracia o la libertad", como por el rechazo que provocaría su legalización en los sectores más conservadores de la sociedad, que "no lo tragarian".

Los consejos que Kissinger transmitió a Areilza en privado destilaban aprensión y cinismo a partes iguales: "Es mejor prometer que dar. No hagan caso a las exigencias de los europeos más que en aquello que realmente les convenga a ustedes. Bastarán probablemente para que entren en la Comunidad y luego en la Alianza Atlántica... No caigan ustedes en la mitomanía de los profesores dogmáticos que lo quieren ensayar todo. Hagan cambios y reformas y den libertades. Pero el calendario lo fijan ustedes. Y mantengan la fortaleza y la autoridad del Estado por encima de todo. El ejemplo portugués, supongo, ha de servirles. ¡Vayan despacio! *Go slowly!*"⁴⁰.

Dada la calidad de la información que manejaba, resulta un tanto sorprendente la actitud generalmente complaciente de Kissinger hacia el Gobierno de Arias Navarro. En marzo de 1976, el ministro de Asuntos Exteriores irlandés, Fitzgerald, que acababa de recibir a Areilza en Dublín, le comentó que, en perspectiva europea, la reforma prevista por el gabinete español, que contemplaba el nombramiento del futuro presidente del Gobierno por parte del rey, seguiría siendo un obstáculo para su homologación democrática, por mucho que hubiese una cámara baja elegida por sufragio universal. A pesar de ello, al secretario le parecía razonable el plazo de dos años anunciado por el Gobierno español para la implementación de su proyecto reformista. En buena medida, la actitud reticente de Kissinger hacia la evolución política española se debía al temor casi enfermizo que manifestaría a lo largo de estos meses ante el protagonismo que podrían adquirir los comunistas aprovechándose de la supuesta ingenuidad de la oposición moderada. En diciembre de 1975, el secretario comentó ante los ministros de Asuntos Exteriores de Bélgica, Francia, Alemania y Reino Unido que, a su modo de ver, la presencia de los comunistas "podría no ser compatible con la tranquilidad de España". En marzo del año siguiente, el ministro de Asuntos Exteriores irlandés, que acababa de recibir a Areilza en visita oficial, intentó hacerle ver que estaba en un error, puesto que "lo importante es derrotar a los comunistas, no suprimirles". En abril, Kissinger participó en Washington en un interesante debate sobre el papel de los comunistas

en Europa Occidental celebrado en Washington, en el que todos sus contrincentes criticaron su excesiva rigidez al respecto. Zbigniew Brzezinski, que ya entonces asesoraba a Carter, sostuvo que la beligerancia de la Administración Ford hacia los comunistas era manifiestamente contraproducente, ya que estaba acrecentando su popularidad en países como Italia. A pesar de todo ello, a principios de junio, el secretario comentaría a Areilza con su franqueza habitual que "no vamos a decir nada si ustedes se empeñan en legalizar el partido comunista. Pero tampoco les vamos a poner mala cara si lo dejan ustedes sin legalizar unos años más". Unas semanas después, cuando el secretario general del partido comunista rumano, Stefan Andrei, le animó a apoyar la legalización del PCE, el norteamericano adujo que eso le crearía muchos problemas al Gobierno español "con los restos del régimen franquista". Sin embargo, al día siguiente, *The New York Times* publicó una entrevista con Fraga, que tan contundente se había mostrado en su encuentro de enero, en la que se mostraba partidario de legalizar a los comunistas tras las primeras elecciones generales. En respuesta al debate suscitado al respecto en los medios de comunicación estadounidenses, a finales de junio de 1976, el Departamento de Estado se vería obligado a aclarar que, si bien se trataba de un asunto interno español, "a nuestro juicio sería absurdo determinar si está teniendo lugar o no un proceso de democratización en función de la legalización de un partido dedicado a principios autoritarios". Absurdo o no, buena parte de la opinión pública española sí había establecido una relación entre la legalización del PCE y la sinceridad de las intenciones democratizadoras del Gobierno, algo que la embajada debería haber detectado. A pesar de ello, por aquel entonces las instrucciones del Departamento de Estado todavía prohibían la relación directa de sus diplomáticos en Madrid con miembros del comité central del PCE⁴¹.

Entre otras consecuencias, la firma del tratado de Amistad y Cooperación en enero permitió iniciar los preparativos para la visita de los reyes de España a Washington, que se produjo en junio de 1976, coincidiendo con la conmemoración del bicentenario de la independencia de Estados Unidos. En vísperas de su llegada, Kissinger trasladó un largo informe a Ford en el que manifestaba que "nuestro propósito con esta visita es demostrar nuestro pleno apoyo al rey como la mejor esperanza para la evolución democrática con estabilidad que protegerá nuestros intereses en España"⁴². A su entender, don Juan Carlos "reconoce que, para que la monarquía pueda sobrevivir, no debe ser un actor más del proceso político. Para evitar convertirse en rehén de ninguna facción o una mera figura decorativa, debe proyectar una imagen más amplia, por encima de la política entendida en sentido partidista, pero comprometido con los cambios

que sean aceptables a una sociedad española en evolución. También reconoce que el futuro de la monarquía depende del éxito de la evolución democrática". En su informe, Kissinger admitía que "se han producido muchas críticas, nacionales y extranjeras, al enfoque cauto adoptado por el presidente Arias, y es posible que se hayan desaprovechado algunas oportunidades para afirmar un liderazgo positivo en los primeros días y semanas posteriores a la muerte de Franco". A pesar de ello, "en la práctica, el Gobierno ha logrado trazar un curso intermedio, evitando a los ultrarreaccionarios contrarios a cualquier cambio significativo, aunque sin dar satisfacción a la oposición izquierdista que reclama una ruptura total con el pasado". A juzgar por sus declaraciones a *Newsweek* en abril, en las que tildaba a Arias de "desastre sin paliativos", ésta era una apreciación voluntarista que ni siquiera don Juan Carlos compartía en aquellos momentos.

Horas antes de que el rey llegara a la Casa Blanca la mañana del 2 de junio, en el Despacho Oval se produjo un breve pero revelador intercambio entre Ford y Kissinger. Tras afirmar con su desparpajo habitual que los Borbones "habían jodido las cosas (*screwed things up*) durante trescientos años", éste intentó explicarle la complejidad del contexto institucional español: "El ministro de Asuntos Exteriores ve al rey como un monarca constitucional", pero "el rey se ve a sí mismo como Ciscard"; por ello, era aconsejable "tratar al rey como si tuviese autoridad, aunque eso ponga nervioso al ministro de Asuntos Exteriores". A continuación, Kissinger resumió muy telegráficamente la situación para beneficio del presidente: "Todo el mundo está presionando a España para que avance rápido. España ha fluctuado entre el autoritarismo y la anarquía. Carece de tradición democrática. Necesitan tiempo para desarrollar el centro". En vista de todo ello, "yo le sugeriría que avance lo suficientemente rápido como para dar respuesta a la presión, pero no tan rápido que pierda el control"⁴³.

En la entrevista celebrada poco después, de casi una hora de duración, el rey reconocería que en el tiempo transcurrido desde su proclamación se habían producido momentos difíciles, sobre todo en febrero, aunque lo peor parecía haber pasado⁴⁴. Don Juan Carlos se mostró ligeramente impaciente con Arias Navarro, afirmando que "las cosas podrían haber ido un poco más deprisa", aunque reconocería que "se están moviendo", y se manifestó especialmente satisfecho de no haber repetido el error cometido por su abuelo Alfonso XIII en 1931, al convocar elecciones municipales antes que nacionales, lo cual había dificultado la aparición de grandes partidos políticos. En aquellos momentos, el Gobierno español pretendía celebrar elecciones generales en el otoño de 1976 y elecciones municipales en la primavera de 1977. Al referirse a la actitud de los europeos

hacia España, el rey lamentó la hostilidad de algunos dirigentes, como el sueco Palme, aunque se mostró esperanzado de que la relación con la OTAN y la Comunidad Europea pudiese mejorar en un futuro próximo, si bien Areilza se apresuró a matizar que el proceso de adhesión a ésta duraría muchos años.

El momento culminante de la visita real fue sin duda el discurso pronunciado por don Juan Carlos a última hora de esa mañana ante el Congreso de Estados Unidos. En un inglés muy correcto, el rey aseguró que "la monarquía española se ha comprometido desde el primer día a ser una institución abierta en la que todos los ciudadanos tengan un sitio holgado para su participación política sin discriminación de ninguna clase y sin presiones indebidas de grupos sectarios y extremistas. La Corona ampara a la totalidad del pueblo y a cada uno de los ciudadanos, garantizando a través del derecho, y mediante el ejercicio de las libertades civiles, el imperio de la justicia". A continuación, el rey subrayó que "la monarquía hará que, bajo los principios de la democracia, se mantengan en España la paz social y la estabilidad política, a la vez que se asegure el acceso ordenado al poder de las distintas alternativas de Gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresados", compromiso que fue recibido con una cerrada ovación. A su regreso a España, el monarca se mostraría encantado con la calurosa recepción de la que había sido objeto, observando con evidente satisfacción que su discurso incluso había merecido un editorial elogioso en *The New York Times*⁴⁵.

Areilza aprovechó el viaje para mantener una larga conversación con Kissinger. En su diario, el primero observaría que a éste seguía preocupándole "el cómo y el cuándo de la reforma española. Y el hasta dónde. Que la democracia y las libertades habían de venir lo consideraba lógico y además inevitable". Sin embargo, "se le veía un alto grado de reserva en orden a lo que ese proceso podía traer como elemento discordante o factor de complicación en el ajedrez político europeo y mediterráneo". Kissinger consideraba que España era "una pieza segura en el dispositivo general de Occidente", pero esto podía cambiar "con un empuje de la izquierda hacia el Gobierno". De cara al futuro, y consciente, quizá, de las ambiciones políticas de su interlocutor, Kissinger le ofreció un consejo que no tendría ocasión de poner en práctica: "No vayan a las elecciones hasta que el Gobierno tenga un partido propio que logre la seguridad de ganarlas. Mientras eso no se haga, ganen tiempo"⁴⁶.

Se ha especulado mucho sobre las consecuencias de este viaje sobre el desarrollo posterior de la vida política española. En la única conversación que mantuvieron a solas, a petición del propio monarca, don Juan Carlos mencionó a Kissinger su intención de destituir a Arias Navarro, algo que en aquellos momentos todavía no le parecía posible, pero sin revelar la identidad de su

posible sucesor. Vista la actitud del secretario a lo largo de aquellos meses, es improbable que le animara a deshacerse del presidente, sobre todo si ello pudiese interpretarse como una concesión a quienes deseaban acelerar el ritmo de las reformas. Además, Kissinger tampoco tenía especiales motivos para recomendar a ninguno de los políticos españoles que había conocido hasta entonces. Si, como afirmaba el informe de Kissinger antes mencionado, la visita se había concebido para "reforzar la autoconfianza del rey y acrecentar su determinación", la operación resultó un éxito rotundo.

A partir del verano de 1976 la Administración Ford centraría cada vez más su atención en las inminentes elecciones presidenciales del 9 de noviembre, en las que finalmente se impondría el demócrata Carter. A pesar de ello, España seguiría estando muy presente en las frecuentes conversaciones de Kissinger con otros responsables políticos. A mediados de julio, al comentar con Schmidt y Genscher el reciente cese de Arias y el nombramiento de Suárez en presencia de Ford, el secretario se mostró satisfecho de que el rey se hubiese salido finalmente con la suya, aunque le constaba que al monarca le había sorprendido desagradablemente la negativa de Areilza y de Fraga a seguir en el Gobierno. En octubre, Kissinger aprovechó una visita a La Haya para preguntarle al primer ministro holandés, el socialista Den Uyn, si compartía la buena opinión de Willy Brandt sobre el secretario general del PSOE, a lo que su anfitrión respondió afirmativamente, porque "hablando con él se diría que es un hombre esencialmente moderado"⁴⁷.

Sorprendentemente, Kissinger seguía pensando que Arias Navarro —a quien consideraba "un hombre bastante decente"— había sido "muy bueno para la etapa de transición", y tampoco había modificado su opinión sobre la legalización de los comunistas. A principios de julio, comentando las recientes elecciones italianas con el ministro alemán de Defensa, Georg Leber, el secretario le expresó su temor a que, fuesen o no realmente independientes de Moscú, la entrada de los comunistas italianos en el Gobierno tendría consecuencias muy negativas en el resto de Europa Meridional⁴⁸. Curiosamente, ese mismo día *The New York Times* citaba a Carrillo afirmando que Washington debía entender que los partidos comunistas de Europa Occidental no deseaban modificar el equilibrio estratégico Este-Oeste, y a finales de mes el dirigente comunista reiteraría que el PCE era contrario a todas las bases militares, "tanto las americanas en países capitalistas como las rusas en países comunistas", a pesar de lo cual aceptaría la presencia militar estadounidense en España. En septiembre, al suscitarse la cuestión comunista en una reunión del llamado Grupo Cuatripartito de la OTAN, Genscher comentó que Marcelino Oreja, el

ministro de Asuntos Exteriores, era partidario de su legalización, por entender que eran más peligrosos si permanecían en la clandestinidad, pero su Gobierno temía la reacción de los sectores más conservadores del régimen, aunque no descartaba que al final pudiesen participar en las primeras elecciones. Kissinger, por su parte, afirmó que era un asunto que sólo competía a los españoles y negó que Washington estuviese presionando a Suárez para que no legalizara al PCE, aunque tampoco le estaba animando en sentido contrario. A su modo de ver, "la cuestión práctica es si son más peligrosos dentro que fuera", y en todo caso no comprendía por qué existía la obligación moral de "permitirles participar en un proceso que pretenden destruir". Sin embargo, cuando el representante británico objetó que "algunos en España que son de izquierdas pero no comunistas ven su legalización como la piedra de toque del proceso democratizador", Kissinger no dudó en afirmar que "si es así, deberían hacerlo", aunque añadiese a continuación que "para mí es una decisión táctica que no puedo juzgar", y que en todo caso "no es una decisión americana"⁴⁹.

A pesar de este aparente pragmatismo, en una larga conversación privada con un emisario del rey, Manuel Prado y Colón de Carvajal, celebrada en México D.F. poco antes de abandonar su cargo, Kissinger volvería a mostrar sus verdaderos colores: "Como secretario de Estado, debo decirle que desde nuestro punto de vista la situación legal del partido comunista debe ser una decisión española. No somos nosotros quienes debemos tomarla, ni podemos manifestarnos al respecto. Pero hablando como politólogo, mi opinión es que cuanto más pueda desarrollarse el sistema internamente antes de introducir ciertos cambios, mejor estarán. Dejen que las cosas comiencen a ordenarse por sí solas. Permitan que el sistema se establezca a sí mismo. Pero no creo que necesiten al partido comunista para hacerlo. Si yo fuese el rey, no lo haría. Demuestran su fortaleza al no hacerlo. Tendrán un espectro político y de opinión totalmente normal sin ellos. La izquierda chillará, pero chillará de todas formas". En tono más conciliador, concluyó: "A mi modo de ver, deben optar por aquello que les dé un gobierno más estable. Sencillamente, tendrán que sopesar los pros y los contras hasta encontrar el equilibrio adecuado. Personalmente, no puedo derramar lágrimas por un partido que declara ilegales a todos los demás". Por su parte, Prado le comunicó que el rey quería que supiese que nunca permitiría la participación de los comunistas en el Gobierno, ya que ello provocaría sin duda el rechazo de las fuerzas armadas. En aquellos momentos, y por el mismo motivo, don Juan Carlos incluso parecía inclinarse por posponer la legalización del PCE hasta después de las primeras elecciones generales⁵⁰. Aunque la documentación al respecto es relativamente escasa,

todo hace pensar que la Administración Ford vio con muy buenos ojos los avances realizados por el Gobierno Suárez durante el segundo semestre de 1976 bajo el impulso de don Juan Carlos, sobre todo la aprobación de la Ley para la Reforma Política por parte de las Cortes en noviembre, y por una amplia mayoría de votantes en el referéndum del 15 de diciembre. A su vez, ello no hizo sino acrecentar la admiración que el *establishment* político de Washington ya le profesaba al rey. En la reunión con Prado y Colón de Carvajal ya citada, Kissinger reconocería que el monarca "ha demostrado una habilidad notable para controlar los acontecimientos y asegurar un desenlace positivo", añadiendo que "no quisiera parecer condescendiente, pero realmente estoy muy impresionado con él, y no lo estaba al principio [...] quiero que le diga que realmente me ha sorprendido mucho su actuación [...] ha hecho un trabajo excelente". Sin embargo, al secretario todavía le preocupaba que el proceso democratizador privase por completo al rey de sus poderes⁵¹.

A MODO DE EPÍLOGO: LA ADMINISTRACIÓN CARTER Y LA REFORMA SUÁREZ

En contra de lo que cabía esperar, el cambio de inquilino de la Casa Blanca no se tradujo en un cambio de actitud en relación con la evolución política española. Si acaso, la Administración Carter, que inició su mandato el 20 de enero de 1977, adoptaría una postura algo más abierta y pragmática ante la supuesta amenaza comunista en Europa Occidental, en consonancia con los deseos expresados por Carrillo en su famosa rueda de prensa clandestina de diciembre de 1976⁵². Así parece sugerirlo un informe oficial sobre el fenómeno del eurocomunismo elaborado para el presidente en febrero, en el que se afirmaba que Kissinger había exagerado interesadamente la importancia de dicha amenaza. Sin embargo, la Administración Carter tampoco mostró mucha impaciencia por incorporar a los comunistas españoles al incipiente juego democrático. Así lo comprobó a finales de enero el vicepresidente del Gobierno, Alfonso Osorio, en una reunión con el sucesor de Kissinger, Cyrus Vance, en la que éste se mostró partidario de legalizar al PCE después de las primeras elecciones, aunque al menos reconoció que "los icebergs es mejor verlos; si son submarinos son más peligrosos"⁵³. Poco después, el nuevo secretario de Estado manifestaría con ironía que Estados Unidos no se opondría a una participación comunista en los Gobiernos de Europa Occidental, ya que en todo caso su presencia causaría más dificultades a Moscú que a Washington. Cabe

pensar que esta postura más acomodaticia facilitó la legalización del PCE el 9 de abril de 1977, aunque los factores internos sin duda pesaron más en el ánimo de Suárez que los externos. Como escribiría José Manuel Otero Novas, que ocupaba la Subsecretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno y estaba en estrecho contacto con el PCE y con la embajada norteamericana, "un Gobierno consciente de su dignidad no pide permiso a nadie para hacer lo que cree que debe", pero, "en los temas más delicados, ha de buscar la comprensión, si no el apoyo de fuerzas internas o exteriores"⁵⁴.

Sorprendentemente, la nueva Administración demócrata se mostraría inicialmente bastante fría en su actitud hacia el Gobierno Suárez. Cuando se realizaron las primeras gestiones para que el presidente del Gobierno español fuese recibido en la Casa Blanca a fin de fortalecer su imagen ante las primeras elecciones democráticas previstas para junio de 1977, en un primer momento el Departamento de Estado mostró poco interés. Es posible que ello se debiera en parte a la actitud reticente de Stabler, a quien no le parecía correcto utilizar el viaje a Washington con fines electorales, y cuyos argumentos parecen haber hecho mella en el secretario de Estado adjunto, Warren Christopher⁵⁵. Ello obligó al rey a enviar a Washington a su emisario personal, Prado y Colón de Carvajal, que se entrevistó con Vance, tras lo cual la Administración cambió de parecer. Sin embargo, y para asombro del embajador, sus superiores sólo querían concederle a Suárez una entrevista de media hora, por lo que insistió que, una vez tomada la decisión de realizar la visita, al menos se le invitara a comer. La Casa Blanca accedió inicialmente a esta petición, pero rectificó poco después cuando supo que el mandatario español no hablaba inglés⁵⁶. Finalmente, Suárez y Carter pudieron reunirse el 29 de abril de 1977 durante algo más de una hora, pero el encuentro no contribuyó gran cosa a sentar las bases de una relación fluida⁵⁷. Stabler lamentaría años después que el presidente español se hubiera marchado de Washington "un poco irritado", y el desarrollo del viaje le llevó a concluir que "si habíamos tomado la postura de apoyar a la democracia española, tendríamos que haber actuado en consecuencia para que los actores concernidos pensarán que realmente tenían nuestro apoyo"⁵⁸.

Lógicamente, la reciente legalización del PCE —el sábado 9 de abril de 1977— fue uno de los temas suscitados por Suárez en la entrevista con Carter. Suárez explicó que, tras muchas dudas, se había llegado a la conclusión de que la exclusión de los comunistas habría puesto en duda la legitimidad de la consulta electoral, y que en todo caso las encuestas vaticinaban al PCE un resultado bastante modesto. Por otro lado, a pesar de haber provocado la

dimisión del ministro de la Marina, Gabriel Pita da Veiga, la reacción posterior de las fuerzas armadas había demostrado que era un riesgo asumible. Por su parte, Carter y su equipo manifestaron su admiración por la valentía y decisión mostrada por el dirigente español, y su satisfacción por la inminente convocatoria de elecciones generales, comentario que Suárez aprovechó para anunciarles que tenía previsto presentarse como candidato independiente en las listas de Unión de Centro Democrático⁵⁹.

CONCLUSIONES

En sus memorias, Kissinger plantearía que Estados Unidos se había enfrentado a un grave dilema en España, al tener que optar entre "condenar al ostracismo al régimen existente o trabajar con él a la vez que extendíamos nuestros contactos y por lo tanto nuestra influencia de cara al posfranquismo". También afirmaría que "carecía de sentido enfrentarnos a un autócrata envejecido cuyo mandato estaba claramente a punto de concluir, confrontación que habría estimulado el proverbial orgullo y nacionalismo españoles", en vista de lo cual era preferible "cultivar a los elementos moderados del Gobierno español y de la sociedad"⁶⁰. En realidad, la primera opción se había descartado mucho antes, a principios de la década de 1950, y como hemos constatado a lo largo de estas páginas, no existe mucha evidencia de que se optara en serio por la segunda. Mientras vivió Franco, Washington nunca hizo nada que pudiese poner en peligro su acceso a las bases militares en territorio español, cuyo valor geoestratégico aumentó si cabe durante los últimos años de la dictadura. En este sentido, puede afirmarse incluso que la política desplegada hacia España fue un ejemplo paradigmático de la *Realpolitik* kissingeriana.

Ciertamente, la tarea de desvincularse paulatinamente del régimen autoritario que les había concedido un acceso privilegiado a las bases sin poner en peligro su acceso continuado a las mismas planteaba no pocas dificultades. En la práctica, la apuesta de Nixon y Ford por el futuro posfranquista se cifró casi exclusivamente en el apoyo prestado a la figura de don Juan Carlos, inversión que resultaría extraordinariamente rentable. Sin embargo, aquí también se corrieron riesgos innecesarios. Buen ejemplo de ello fue la actitud acomodaticia de Kissinger ante la escasa ambición reformista del segundo Gobierno de Arias Navarro, que, lejos de garantizar la estabilidad que tanto anhelaba, podía haber provocado un estallido que hubiese puesto en peligro a la propia monarquía, su pieza más fiable en el tablero político español.

A pesar de los esfuerzos bienintencionados aunque tardíos de Stabler, Washington nunca mostró gran interés por conquistar "los corazones y las mentes" de los demócratas españoles. Ciertamente, no facilitó esta tarea el hecho de tener que lidiar con un Congreso de mayoría demócrata, que además veía cada vez más próxima la posibilidad de ver a uno de los suyos en la Casa Blanca. A pesar de ello, Kissinger podría haber buscado la complicidad del Legislativo, y muy especialmente del Senado, pero la colaboración con las cámaras nunca fue una de sus prioridades. Por otro lado, Kissinger tampoco aprovechó a fondo las relaciones que otros Estados amigos habían logrado establecer en España con algunas fuerzas políticas emergentes, principalmente el PSOE. En conclusión, la influencia ejercida por Estados Unidos durante el proceso democratizador fue bastante menor de lo que en ocasiones se ha pretendido: Washington no alentó la defenestración de Arias Navarro, ni la aceleración de la reforma política, una de cuyas principales consecuencias sería la legalización del PCE, que no pudo postergar, ni mucho menos evitar.

A medio y largo plazo, la política seguida hacia España tampoco resultaría muy beneficiosa para los intereses estratégicos de Estados Unidos. Aunque la transición a la democracia cumplió a grandes rasgos su objetivo de "evolución democrática con estabilidad", en España casi nadie relacionó el éxito de la misma con la influencia norteamericana. Como había temido el propio Kissinger, ello explicaría en parte el hecho de que la opinión pública española siguiera asociando las bases con el apoyo estadounidense a Franco mucho después de su muerte, sentimiento sólo parcialmente atenuado por la retirada norteamericana de Torrejón tras el acuerdo alcanzado en 1988⁶¹. Cabe afirmar que el caso español no es sino un ejemplo más de un patrón que puede observarse en relación con otras dictaduras, como las de Portugal, Grecia, Corea del Sur y Filipinas, que también permitieron a Washington establecer una importante presencia militar en su territorio sin tener en cuenta los deseos de sus ciudadanos: en última instancia, los gobernantes autoritarios siempre pudieron escudarse tras sus bases para protegerse de los esfuerzos democratizadores —generalmente tímidos y titubeantes— de sus huéspedes estadounidenses⁶².

NOTAS

1. El primer trabajo en analizar sistemáticamente la contribución norteamericana a la Transición española fue seguramente Alfred Tovias: "US Policy Towards Southern Europe", en Geoffrey Pridham (ed.): *Encouraging democracy*. Leicester University Press, Leicester, 1991, aunque este asunto ya se había suscitado someramente en Laurence Whitehead: "International aspects of democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.): *Transitions from*

- Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986. Véase también Charles Powell: "La dimensión exterior de la transición política española", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18 (1994), disponible en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/15/RCEC_18_077.pdf
2. Algunos de los temas que aquí se estudian ya se plantearon en Charles Powell: "The United States and Spain, from Franco to Juan Carlos (1969-77)", en Nigel Townson (ed.): *Spain transformed. The late Franco dictatorship*, Palgrave/Macmillan, Londres, 2007, pp. 227-247, y en Charles Powell: "La Transición española vista desde Washington", pp. 197-255, en Gutmaro Gómez Bravo (ed.): *Conflicto y consenso en la transición española*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2009.
 3. Sobre lo primero, véase David F. Schmitz: *The United States and right-wing dictatorships*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, que argumenta que dicho apoyo generalmente resultó contraproducente para los intereses norteamericanos.
 4. Véase, por todos, Joan E. Garcés: *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 2000.
 5. Véase Thomas Carothers: *Aiding democracy abroad: the learning curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 1999.
 6. "Draft Memorandum for the President, Revised Paper on US Policy Toward Spain, NSSM 46 Related, 27 de enero de 1970, Presidential Directives, Part II. Memorandum for the President, 'US Policy Toward Spain'", 30 de enero de 1970, The Secretary of Defense, Nixon Box 704.
 7. "Minutes of NSC Meeting on Post-De Gaulle France", 23 de febrero de 1970, NARA, Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Institutional Files, Box 110, NSC Originals 1970.
 8. "Memorandum of Conversation, Foreign Minister Fernando María Castiella y Maiz & Ambassador Robert C. Hill", 25 de junio de 1969, Spain Ref. 16, RG 59, NACP. Carta de Landau a Hill, 24 de septiembre de 1969, Spain Ref. 16, RG 59, NACP Carta de Hill a Landau, 7 de octubre de 1969, Spain Ref. 16, RG 59, NACP.
 9. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, "Sec. Visit: Meeting with Opposition", 19 de mayo de 1970; Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Secretary's Visit: Possible Meeting with Oppositionists", 21 de mayo de 1970 y Hillenbrand a Rogers, 22 de mayo de 1970, NARA RG69, SNF, 1970-73 PD 2598; Action Memorandum, From Martin J. Hillenbrand to The Secretary, "Possible Meeting with Spanish Opposition", 22 de mayo de 1970, POL 15 SP.
 10. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, 126/70, POL 12, DEF 15 SP-US. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Government fines signers of Memorandum to Secretary Rogers", 20 de junio de 1970, POL 12 SP, NACP, RG59.
 11. Kissinger (1979), pp. 931-932.
 12. Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, "Your Visit to Spain, October 2-3, 1979".
 13. Carta de Hill a Nixon, 19 de febrero de 1971, Ref. 15, Memorandum of Conversation, Former Information and Tourism Minister Manuel Fraga Iribarne, 5 de abril de 1971, NACP, RG59, Records Relating to Spain, 1963-1976, Box 12.
 14. Walters (1978), pp. 551-557.
 15. Memorandum for the President, "US Policy Toward Spain", 25 de abril de 1972, The Secretary of State, NACP, RG59, Records Relating to Spain, 1963-1976, Box 12.
 16. Henry Kissinger: *Years of Upheaval*, Phoenix Press, Londres, 1982, p. 709. Laureano López Rodó: *El principio del fin*, Plaza & Janés, Esplugues de Llobregat, 1992, p. 458.
 17. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Special Joint Committee Meeting: US Use of Spanish Bases", 20 de octubre de 1973, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=77774&dt=1573&dl=823>, y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Spanish Actions re: Use of Bases in Mideast Conflict", 6 de noviembre de 1973, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93029&dt=1573&dl=823>
 18. Possible Pressure Points on Spain, 30 de octubre de 1973, NACP, RG59, SNF, 1970-73 PD 2600.
 19. Gomes y Moreira de Sá (2008), pp. 57-58.
 20. Memorandum of Conversation, "Discussion with Pedro Cortina Mauri", 9 de octubre de 1974, NARA, RG 59, Department of State Records, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 5, Memorandum of Conversation, "President Ford, Dr. Henry A. Kissinger, Lt. Gen. Brent Scowcroft", 18 de octubre de 1975, disponible en <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1552829.pdf>
 21. Telegrama del Departamento de Estado a Stabler, "Emerging Political Groupings", 25 de octubre de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=155635&dt=1572&dl=82>
 22. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Subject: Human Rights in Spain", 12 de mayo de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93396&dt=1822&dl=823>.
 23. A principios de 1975, el organismo estadounidense creado en solidaridad con "los diez de Carabanchel" pasó a denominarse "US Committee for a Democratic Spain". Entre sus fundadores se encontraban el ex fiscal general Ramsey Clark, el escritor Arthur Miller, la congresista Bella Abzug y los sindicalistas Leonard Woodcock y César Chavez.
 24. El 20 de mayo de 1975, Raúl Morodo se reunió con un funcionario de la embajada para trasladarle un documento de la Junta Democrática exigiendo que se cancelara la visita de Ford a España. Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, 20 de mayo de 1975, <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=88439&dt=1822&dl=823>
 25. "Discussion with Pedro Cortina", 28 de mayo de 1975, NARA, RG 59, Department of State Records, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 13, Telegrama de Kissinger a Stabler, 28 de mayo de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93311&dt=1822&dl=823>
 26. Stabler (1987), pp. 193-195.
 27. Murrey Marder: "US Silent on Discord in Spain", *The Washington Post*, 30 de septiembre de 1975. Un funcionario norteamericano no identificado reconocía que el Gobierno español había dejado claro que vería "cualquier declaración pública efectuada antes de la ejecución como una interferencia en sus asuntos internos e incompatible con la continuidad de las negociaciones", *Time*, 10 de octubre de 1975.
 28. Memorandum of Conversation, "Meeting of Quadripartite Group", 24 de septiembre de 1975, NARA, RG 59, Department of State Records, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 12.
 29. Garret Fitzgerald: *All in a Life*, Gill & Macmillan, Dublin, 1991, p. 180. Telegrama del Departamento de Estado a Stabler, "Secretary's Meeting with Irish Foreign Minister", 14 de octubre de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=185334&dt=1822&dl=823>
 30. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Overview of Spanish Political Forces", 4 de junio de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105682&dt=1822&dl=823>
 31. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Ambassador Meets with PSOE Leader Felipe González", 26 de octubre de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=190157&dt=1822&dl=823>. El PSOE tardó tres meses en responder a la invitación que Stabler había cursado a González.
 32. Telegrama del Departamento de Estado a Madrid, "Junta Democratica Appearance in Congressional Conference", 11 de junio de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=105587&dt=1822&dl=823>
 33. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, 14 de junio de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=110090&dt=1822&dl=823>
 34. Memorandum of Conversation, "President Nicolae Ceaucescu of Romania", 11 de junio de 1975, GFL, disponible en <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553117.pdf>
 35. Memorandum of Conversation, "Meeting with Deng Xiaoping", 21 de octubre de 1975, NARA, RG 59, RDS, Records of the Policy Planning Staff, Director's Files (Winston Lord), 1969-77, Box 374.
 36. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "The succession: a pragmatic view from the regime center", 29 de octubre de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184005&dt=1822&dl=823>, y Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "The Transition: Further Views of UDPE", 13 de noviembre de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204140&dt=1822&dl=823>
 37. Telegrama de Kissinger a Stabler, "US posture during the Transition", 5 de noviembre de 1975, disponible en <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204513&dt=1822&dl=823>
 38. Carmen Díez de Rivera, que trabajaba con Suárez y tenía un acceso privilegiado al monarca, anotaría en su diario: "Kissinger aconseja a Juan Carlos que vaya con cuidado, y que vaya consolidando poco a poco la Corona, que es lo más importante". Ana Romero: *Historia de Carmen. Memorias de Carmen Díez de Rivera*, Planeta, Barcelona, 2002, p. 82.
 39. José María de Areilza: *Diario de un ministro de la monarquía*, Editorial Planeta, Barcelona, 1977, p. 61. "Discussion of Spanish Political Issues with Foreign Minister Areilza", 25 de enero de 1976, NACP, RG59, RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 3. En sus memorias, Fraga recordaría que Kissinger "lo pregunta todo y lo entiende casi todo; le damos seguridades de que la transición será pacífica y la reforma política irá adelante". Manuel Fraga Iribarne: *En busca del tiempo servido*, Planeta, Barcelona, 1987, p. 32.
 40. José María de Areilza: *Diario de un ministro de la monarquía*, pp. 66-67.
 41. Memorandum of Conversation with Irish Foreign Minister Fitzgerald, 18 de marzo de 1976, NACP, RG59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 9, POL 2 Ireland; Memorandum of Conversation, "Meeting with RCP Secretary Andrei", 18 de junio de 1976, NACP, RG59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3. "HS Chron-Official April-June 1976", *Time*, 26 de abril de 1976, Areilza (1977), p. 196; Cyrus L. Sulzberger: "Step-by-step policy in Spain", *The New York Times*, 19 de junio de 1976. Samuel Eaton: *The forces of freedom in Spain: a personal account*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford, 1981, pp. 116-117 y p. 128.

42. Memorandum for the President, NARA, RG 59, Executive Secretariat Briefing Books, 1958-1976. E. 5037, Box 241.
43. Memorandum of conversation, "President Ford, Dr. Henry A. Kissinger & Brent Scowcroft", 2 de junio de 1975, GFL.
44. Memorandum of Conversation, "President Ford, Juan Carlos I, King of Spain, Dr. Henry A. Kissinger, José María de Areilza y Martínez-Rodas & Brent Scowcroft", 2 de junio de 1975, disponible en <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/memcons/1553461.pdf>
45. Entrevista del autor con Wells Stabler, 18 de marzo de 2009, Washington D.C. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Views of King re: Spanish Military Modernization", 16 de junio de 1976, GFL: "A King for Democracy", *The New York Times*, 4 de junio de 1976.
46. Areilza (1977), pp. 195-196. Véase Telecon Ambassador Stabler/Secretary Kissinger, 1 de mayo de 1975, disponible en <http://foia.state.gov/documents/Kissinger/0000Co20.pdf>
47. Memorandum of Conversation Meeting with Dutch Prime Minister Johannes den Uyl and Max van der Stoep, 11 de octubre de 1976, NARA, RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 17.
48. En las elecciones generales celebradas en Italia el 20 de junio de 1976, el PCI obtuvo el 34 por ciento de los votos, a poca distancia del 38 por ciento conseguido por la democracia cristiana, la fuerza más votada.
49. "Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos". Memorandum of Conversation, 2 de diciembre de 1976, NARA, RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 19. Memorandum of Conversation, "Office Call by FRG Defense Minister Georg Leber", 1 de julio de 1976, NACP, RG59, Records of the Department of State, Office of the Counselor, 1955-77, Box 9, POL 2, FRG. Flora Lewis: "Spanish Red Likens Revolt Against Soviet to Luther's", *The New York Times*, 7 de julio de 1976. Christina Lord: "Spanish Communists Decide to Switch to Public Activities", *The New York Times*, 1 de agosto de 1976. Memorandum of Conversation, "Meeting of the Quadripartite Group", 28 de septiembre de 1976, NARA, RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 6.
50. "Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos". Memorandum of Conversation, 2 de diciembre de 1976, NARA, RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 19.
51. Telegrama de Madrid al Departamento de Estado, "Meeting with King Juan Carlos", 14 de diciembre de 1976, Caja 12, National Security Adviser, PCF-EC, GFL.
52. "A Spanish Red Meets Press Secretly", *The New York Times*, 11 de diciembre de 1976.
53. Alfonso Osorio: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, Planeta, Barcelona, 1980, p. 280.
54. Véase Godfrey Hodgson: "The US Response", en Paolo Filo della Torre, Edward Mortimer y Jonathan Story (eds.): *Eurocommunism: Myth or Reality?*, Penguin, Londres, 1979, pp. 64-65. José Manuel Otero Novas: *Nuestra democracia puede morir*, Plaza & Janés, Barcelona, 1987, p. 28.
55. Alfonso Osorio: *Trayectoria política de un ministro de la Corona*, p. 298.
56. Wells Stabler: "The View from the US Embassy", en Hans Binnendijk (ed.): *Authoritarian Regimes in Transition*, Washington D.C., 1987, pp. 192-197. Entrevista del autor con Wells Stabler, 18 de marzo de 2009, Washington D.C.
57. Según el director general de Norteamérica que le acompañó en el viaje, Suárez temía "que su desconocimiento del inglés le impidiese transmitir la fuerza persuasiva que sus palabras tienen en castellano. El hecho es que explicó muy bien la situación española y contó con un traductor inteligente en Javier Rupérez". Durán-Lóriga (1999), p. 217.
58. Grabam Hovey: "Carter, Meeting Spaniard, Lauds Democratic Moves", *The New York Times*, 30 de abril de 1977. Stabler (1987), pp. 196-97. Resulta revelador —y no poco triste— constatar que las memorias de Jimmy Carter, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, Bantam Books, Londres, 1982, no contienen ni una sola referencia a España. Suárez sólo regresaría a Washington en una ocasión, en enero de 1980, para hablar con Carter sobre la situación en Oriente Medio.
59. Entrevista del autor con Wells Stabler, Washington D.C., 18 de marzo de 2009.
60. Henry Kissinger: *White House Years*, Little Brown, Boston, 1979, p. 931.
61. Según una encuesta confidencial realizada en junio de 1976 por Louis Harris International para un grupo empresarial español, sólo uno de cada diez españoles era partidario de la presencia norteamericana en España. Además, sólo el 13 por ciento manifestaba confianza en Estados Unidos como país. Treinta años después, el 46 por ciento de los encuestados todavía atribuía la supervivencia del régimen franquista al apoyo estadounidense. *El Mundo*, 30 de julio de 2006.
62. Véase Alexander Cooley: "Base Politics", *Foreign Affairs*, 6/84 (2005), p. 80.