Charles Powell y Juan Carlos Jiménez (eds.), ***Del autoritarismo a la democracia. Estudios de política exterior española (*** **Silex, Madrid, 2007)**

Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia: el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)*

Charles Powell

A lo largo de la segunda mitad del siglo xx, la relación bilateral oficial entre España y Estados Unidos estuvo dominada en buena medida por los acuerdos sobre las bases militares firmados en 1953 y las negociaciones que hicieron posible su renovación –en ocasiones, con importantes modificaciones– en 1963, 1970, 1976, 1982 y 1988. Dada la importancia de estos acuerdos, es lógico que la literatura académica sobre dichas relaciones se haya centrado prioritariamente en este aspecto formal, y más concretamente en los esfuerzos de sucesivos gobiernos españoles por corregir en la medida de lo posible los desequilibrios heredados del acuerdo de 1953[1]. En cambio, hasta la fecha ha recibido menos atención la actitud de sucesivas administraciones estadounidenses ante la evolución política del régimen de Franco durante los últimos años de vida del dictador y el cambio de régimen que se produjo tras su muerte, siempre muy condicionada por el deseo de Washington de garantizar a toda costa su acceso a las bases militares en territorio español[2]. Este artículo –elaborado fundamentalmente en base a fuentes documentales oficiales estadounidenses– pretende contribuir a un mejor conocimiento de este aspecto central de las relaciones entre Madrid y Washington a través del análisis y

* Dedico este artículo a la memoria de mi doctorando y amigo Miguel Hueta Maroto, que recopiló buena parte de la documentación utilizada en su elaboración, y que su familia tuvo a bien depositar en la Biblioteca del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, institución en la que siempre será recordado con afecto y admiración. Este trabajo es fruto del proyecto de investigación sobre la dimensión internacional de la transición española, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (referencia SEJ2005-203867/CPOL), y desarrollado bajo mi dirección por el Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU-San Pablo (Madrid).

[1] La obra de referencia al respecto es Ángel Viñas, *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995* (Crítica, Barcelona, 2003).

[2] El primer trabajo en plantear este asunto fue seguramente Alfred Tovias, "US policy towards Southern Europe", en Geoffrey Pridahm (ed.), *Encouraging democracy* (Leicester University Press, Leicester, 1991). Véase también Charles Powell, "La dimensión exterior de la transición política española", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 18, mayo-agosto 1994, pp. 82-88.

valoración de las políticas definidas e implementadas por Henry A. Kissinger, sin duda la figura más influyente de la acción exterior norteamericana de la época, durante las administraciones de Richard M. Nixon (1969-1974) y Gerald R. Ford (1974-1977).

Antes de adentrarnos en el análisis pormenorizado de las políticas impulsadas por Kissinger relacionadas con España, resultan necesarias algunas aclaraciones previas. La primera se refiere a la necesidad de tener presente que la promoción de la democracia nunca estuvo entre los objetivos explícitos de la acción exterior de las administraciones de Nixon y Ford. En parte, ello no fue sino el reflejo del consenso entonces imperante en el mundo académico norteamericano, al que habían contribuido de forma destacada autores como Seymour Martin Lipset y Barrington Moore, sobre la existencia de una correlación empíricamente verificable entre el nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado por un Estado y su capacidad para desarrollar instituciones y prácticas democráticas. No obstante, debe recordarse también que dicho consenso fue crecientemente cuestionado a partir de 1970 por autores como Dankwart Rustow, que otorgaban a determinados actores políticos un notable margen de autonomía, con independencia de consideraciones de carácter estructural. Este debate tendría consecuencias importantes para los expertos estadounidenses encargados de evaluar la viabilidad de las políticas de promoción de la democracia como objetivo de la acción exterior: si la democratización dependía fundamentalmente del nivel socioeconómico del Estado en cuestión, no cabía más opción que fomentar su desarrollo a medio y largo plazo; en cambio, si resultaba determinante la acción de ciertos actores políticos, tenía más sentido invertir tiempo y recursos en identificar y apoyar a los elementos mejor situados de cara a un eventual cambio de régimen[3].

[3] Las obras más influyentes en este debate fueron Seymour Martin Lipset, "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", en *American Political Science Review*, vol. 53, marzo 1959, n.º 1; Seymour Martin Lipset, *Political man: the social basis of politics* Anchor Books, Garden City, Nueva York, 1963; Barrington Moore, *The social origins of dictatorship and democracy,* (Beacon, Boston, 1967); y Dankwart A. Rustow, "Transitions to democracy", en *Comparative Politics*, vol. 11, n.º 13, 1970.

En relación con lo anterior, es importante recordar también que Estados Unidos se enfrentó a ciertas dificultades de carácter estructural a la hora de intentar influir en la evolución del sistema político español. La literatura académica sobre la promoción de la democracia subraya que a menudo los actores no estrictamente gubernamentales –tales como las cámaras legislativas, los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las Iglesias, las fundaciones políticas o los medios de comunicación– pueden jugar un papel determinante en éste ámbito[4]. Sin embargo, las diferencias estructurales entre el sistema sociopolítico estadounidense y el que se pretendía establecer en España no facilitaron precisamente la actuación de este tipo de organizaciones. En parte, ello se debió a la existencia de importantes discrepancias conceptuales sobre el objetivo a alcanzar, reflejo a su vez de historias políticas muy dispares, y muy especialmente, del legado ideológico del fascismo en la Europa de entreguerras: como veremos, mientras que en España la participación de los comunistas se convirtió en una condición sine qua non del proceso democratizador, en Estados Unidos el comunismo –incluso en su versión eurocomunista– seguía siendo visto como una amenaza a la democracia. Más allá de estas divergencias conceptuales en torno a los fines, también cabe señalar una escasa compatibilidad en lo referido a los medios. Aun a riesgo de simplificar, puede afirmarse que los dos grandes partidos políticos norteamericanos se identificaban ideológicamente con los partidos que en Europa se situaban en el centro y la derecha del espectro político, con el resultado de que no tenían una interlocución fácil con aquellos situados más a la izquierda[5]. Además, y a diferencia de sus homólogos europeos, los partidos estadounidenses, que tenían estructuras organizativas menos desarrolladas y más orientadas a la competencia electoral, nunca mostraron mucho interés por relacionarse con las formaciones políticas de otros países. A su vez, ello explica en parte

[4] Véase Thomas Carothers, *Aiding democracy abroad: the learning curve* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999).

[5] Véase Laurence Whitehead, "International aspects of democratization", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives* (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 17-18.

que la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos tampoco desempeñaran un papel comparable al de algunos parlamentos nacionales europeos. Lo mismo cabe afirmar de la principal organización sindical estadounidense, la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), a pesar de que su anticomunismo militante la llevase a pronunciarse con frecuencia sobre acontecimientos ocurridos más allá de sus fronteras. Por último, cabe recordar que, mientras que las fundaciones políticas alemanas jugaron un papel muy activo en el proceso democratizador español, su equivalente estadounidense, la National Endowment for Democracy, no vería la luz hasta 1983.

La segunda consideración previa se refiere a la percepción que entonces se tenía de la importancia de España en círculos oficiales estadounidenses. Un análisis estrictamente bilateral de las relaciones entre la superpotencia norteamericana y una potencia media, de peso económico y político creciente pero todavía relativamente modesto en términos comparados, como era España a principios de los años setenta, podría llevarnos a exagerar la importancia que los actores políticos y administrativos estadounidense de la época atribuían a su aliado europeo meridional. Para contrarrestar este peligro, basta quizás recordar las contadas referencias a España en los tres volúmenes de memorias publicados por Kissinger sobre su etapa al frente de la diplomacia norteamericana, que suman casi cuatro mil páginas. Sin embargo, sería igualmente equivocado errar en sentido contrario, minusvalorando en exceso la importancia de la relación. Ciertamente, aunque para España las inversiones directas procedentes de Estados Unidos tenían una importancia notable, según la perspectiva norteamericana la relación económica bilateral era una cuestión relativamente menor[6]. En cambio, y como veremos más adelante, las sucesivas administraciones estadounidenses siempre otorgaron cierta

[6] En 1969, Estados Unidos proporcionaba el cuarenta por ciento de la inversión extranjera en España (por valor de 700 millones anuales de dolares), y era también su comprador más importante, al recibir el dieciocho por ciento de las exportaciones españolas, valoradas en 307 millones de dólares.

importancia a su acceso a las bases militares situadas en territorio español, si bien dicho interés lógicamente fluctuó en respuesta a los cambios registrados en el contexto geopolítico regional. Así lo confirman, entre otros datos, los siete desplazamientos efectuados por Kissinger a Madrid entre 1970 y 1976, así como los viajes a España de los presidentes Nixon y Ford en 1970 y 1975, todos ellos relacionados, en mayor o menor medida, con el seguimiento y la renegociación de los acuerdos sobre las bases. Por último, el propio Kissinger afirmaría en sus memorias que "la contribución norteamericana a la evolución española durante los años setenta constituyó uno de los principales logros de nuestra política exterior"[7]. Dada la elevada opinión que siempre tuvo de sus propios éxitos, ésta es una afirmación harto llamativa, que examinaremos detenidamente a lo largo del artículo.

También es necesario tener en cuenta que la posición de Kissinger en el seno de la estructura política y administrativa estadounidense –y por lo tanto, su capacidad de influencia y decisión– experimentó fluctuaciones importantes a lo largo de la etapa 1969-1977, que puede dividirse en tres fases[8]. Cuando fue nombrado consejero presidencial de Seguridad Nacional por Nixon en enero de 1969, era todavía un catedrático de la Universidad de Harvard absolutamente desconocido para el gran público, aunque respetado en círculos relacionados con la política exterior por sus escritos sobre las armas nucleares. El nuevo presidente apenas conocía a Kissinger, que había asesorado esporádicamente a sus predecesores demócratas, John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, pero le nombró a recomendación de Nelson Rockefeller, el entonces gobernador de Nueva York, un peso pesado del partido republicano a quien también había asesorado en el pasado. Nixon llegó a la presidencia con la intención de centralizar el diseño y control de la política exterior en la Casa Blanca, y desde el primer momento excluyó de las decisiones más importantes a su propio secretario de

[7] Henry Kissinger, *The White House Years* (Little, Brown & Company, Boston, 1979), p. 931.

[8] La mejor biografía política de Kissinger probablemente sea la de Walter Isaacs, *Kissinger. A Biography* (Simon & Schuster, Nueva York, 1992). Para un estudio reciente de su diplomacia, ver Jussi Hanhimäki, *The flawed architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy* (Oxford University Press, Nueva York, 2004).

Estado, William P. Rogers, un abogado sin experiencia política internacional alguna. Además, el nuevo presidente desconfiaba por completo de los diplomáticos de carrera del Departamento de Estado, a quienes atribuía una peligrosa proximidad ideológica al partido demócrata, y una igualmente irreprimible tendencia a filtrar información confidencial a la prensa. Por ello, Nixon impulsó el fortalecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, institución creada en 1947 para asesorar al presidente en materia de política exterior y de defensa, y que en teoría podía beneficiarse de las aportaciones de todos los departamentos relacionados con estos ámbitos de gobierno. Con el apoyo inestimable del presidente, el presupuesto del Consejo aumentó de 700.000 a 2,2 millones de dólares entre 1968 y 1971, y sus efectivos se duplicaron hasta sumar 46 asistentes y 105 administrativos[9]. En la práctica, esto permitió a Kissinger forjar una relación inusitadamente estrecha con Nixon, así como excluir del proceso de toma de decisiones a sus rivales, ficticios o reales[10]. (Sólo el secretario de Defensa, Melvin R. Laird, logró defenderse con cierto éxito de las maniobras excluyentes del asesor presidencial, gracias sobre todo a la información que le proporcionaba su acceso a la inteligencia militar). Así pues, el peso político de Kissinger y su protagonismo en la definición y puesta en práctica de la política exterior norteamericana no hizo sino aumentar a lo largo del primer mandato de Nixon. A ello contribuyó de forma decisiva el éxito de la diplomacia secreta que hizo posible la primera visita de un presidente estadounidense a China en febrero de 1972, y a la Unión Soviética tres meses después, durante la que se firmó un importante acuerdo sobre limitación de armamento nuclear (SALT I).

Tras el notable triunfo electoral de Nixon en noviembre de 1972, y una vez firmado el cese de hostilidades con Vietnam del Norte que habría de valerle el Premio Nobel de la Paz más controvertido de la

[9] Sobre la evolución del Consejo de Seguridad Nacional, véase David J. Rothkopf, *Running the World. The inside story of the National Security Council and the architects of American power* (Public Affairs, Washington DC, 2005).

[10] Sobre esta relación, a menudo tortuosa y envenenada, véase sobre todo Robert Dallek, *Nixon and Kissinger. Partners in power* (Harper Collins, Nueva York, 2007).

historia, en septiembre de 1973 Kissinger sustituyó a Rogers como secretario de Estado, pero sin abandonar el cargo de consejero presidencial de Seguridad Nacional. El hecho de ocupar simultáneamente ambos puestos, unido a la parálisis que se apoderó de Nixon tras el estallido del escándalo de Watergate en el verano de 1973, aumentó si cabe su influencia, y también su popularidad; a finales de ese año la empresa demoscópica Gallup le proclamó el ciudadano "más admirado" de Norteamérica, y un congresista entusiasta propuso incluso una reforma de la Constitución para que pudieran postularse a la presidencia norteamericanos que no lo fuesen de nacimiento. Su último gran servicio a Nixon fue sin duda su manejo de la guerra del Yom Kippur en octubre de 1973, y sus posteriores esfuerzos por lograr una paz duradera entre Israel y Egipto.

La dimisión de Nixon en agosto de 1974 como consecuencia del escándalo de Watergate y su sustitución por Ford supuso un cambio importante en la relación de Kissinger con la Casa Blanca. Mientras que el primero tenía una larga experiencia en el campo de la política exterior, el segundo era un neófito al que le interesaba más la política interior. A pesar de ello, el secretario logró que se involucrara de lleno en asuntos a los que siempre otorgó la máxima importancia, como pudo constatarse en la cumbre celebrada en Vladivostok con Leonidas Brezhnev en noviembre de 1974, que sirvió sobre todo para demostrar que la política de *détente* impulsada por Nixon seguía vigente, algo que se pondría de manifiesto en agosto de 1975 con la firma del Acta Final de Helsinki sobre Seguridad y Cooperación en Europa. Al mismo tiempo, el nombramiento de su antiguo mentor Rockefeller como vicepresidente –Spiro Agnew se había visto obligado a dimitir en octubre de 1973 al verse involucrado en un escándalo financiero– le ayudó a estrechar su relación personal con Ford. Sin embargo, la caída de Camboya y de Vietnam del Sur en abril de 1975 mermaron notablemente el prestigio y la credibilidad de Kissinger en el seno de la propia administración. El secretario pronto tuvo problemas con el jefe de gabinete del presidente, el ex congresista Donald Rumsfeld, que pretendía evitar la impresión de que el presidente carecía del criterio y la capacidad suficientes para opinar en materia de

política exterior, y también entró en colisión con el secretario de Defensa, James Schlesinger. En vista de ello, Ford se vio obligado a efectuar un amplio reajuste de su equipo en octubre de 1975, que ha pasado a la pequeña historia como la Masacre de Halloween: en contra de su voluntad, Kissinger cedió el puesto de consejero presidencial de Seguridad Nacional a su colaborador Brent Scowcroft, aunque se mantuvo al frente del Departamento de Estado; Rumsfeld pasó a ocupar la Secretaría de Defensa; y su segundo, Richard Cheney, le sustituyó como jefe de gabinete. Como resultado de todo ello, a partir de entonces Kissinger perdería influencia en la Casa Blanca y en el seno del propio gobierno, tendencia que se acentuaría durante el año electoral de 1976, al constatarse la animadversión que suscitaba tanto entre los seguidores del demócrata Jimmy Carter como entre los sectores más conservadores del partido republicano, afines a Ronald Reagan.

Por último, resultan pertinentes algunos comentarios previos sobre la visión ideológica y geoestratégica de Kissinger, que obviamente influyeron en su actitud hacia el cambio de régimen en España. Tradicionalmente, Kissinger ha sido considerado un representante destacado de la escuela realista de las relaciones internacionales, que contemplaba las relaciones entre Estados a través del prisma de las esferas de influencia y los equilibrios de poder[11]. Nacido en 1923 en el seno de una familia judía alemana que se vio obligada a huir de la ciudad bávara de Fürth en agosto de 1938, y que perdió a una docena de sus miembros en el Holocausto, su visión conservadora y pragmática, cuando no pesimista –incluso spengleriana, a decir de algunos– del mundo y de la naturaleza humana ha sido atribuida con frecuencia a este trágico pasado familiar. Es por ello que algunos autores norteamericanos siempre le consideraron un producto típico de la Europa de entreguerras, absolutamente ajeno tanto al idealismo internacionalista encarnado por Woodrow Wilson como al anticomunismo ideológico de los neoconservadores que llegarían al poder con Reagan[12].

---

[11] Véase al respecto Robert D. Schulzinberger, *Henry Kissinger. Doctor of Diplomacy* (Columbia University Press, Nueva York, 1989) y Jeremi Suri, *Henry Kissinger and the American Century* (The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2007).

[12] Véase sobre esto Bruce Mazlish, *Kissinger. The European Mind in American policy* (Basic Books, Nueva York, 1976).

Dada su biografía familiar, es de suponer que Kissinger no sintiese especial simpatía por el régimen franquista. Sin embargo, su realismo conservador le hacía poco partidario de inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado aliado, a no ser, claro está, que la evolución política del mismo pusiese en peligro su pertenencia a la esfera de influencia estadounidense. De ahí su reacción implacable al triunfo electoral de Salvador Allende en las elecciones presidenciales chilenas de septiembre de 1970, y su temor obsesivo a que la Revolución de los Claveles de abril de 1974 pudiese dar paso a un régimen comunista prosoviético incompatible con la continuidad de Portugal en la OTAN.

La pertenencia de España al bloque occidental, merced a sus relaciones con los Estados Unidos, constituía un hecho universalmente reconocido cuando Kissinger llegó a la política. En el contexto de la Guerra Fría, España era una pieza de cierta importancia en el tablero geoestratégico occidental, ya que podía actuar de plataforma de suministro y de repliegue en el caso de producirse una agresión soviética en Europa central. Por otro lado, en los años inmediatamente anteriores a la muerte de Franco se produjeron varios conflictos, algunos relacionados entre sí, que aumentaron el valor geoestratégico de España para Washington. En septiembre de 1969, el golpe de Estado liderado por Muammar al-Gaddafi en Libia privó a los Estados Unidos del uso de la base de Wheelus, una de las más importantes de la zona. Posteriormente, la crisis desencadenada por la guerra árabe-israelí del Yom Kippur de octubre de 1973 convirtió al Mediterráneo oriental en una de las zonas más inestables del globo. En la primavera de 1974, la Revolución de los Claveles suscitó la posibilidad de que elementos prosoviéticos gobernasen un país miembro de la OTAN. Poco después, el Mediterráneo oriental fue también escenario del conflicto armado entre Grecia y Turquía con motivo de la disputa chipriota, que trajo consigo la caída de la junta militar griega, dando paso a un gobierno civil que se retiró de la estructura militar de la OTAN en protesta contra la actitud complaciente de Washington hacia la dictadura desbancada. Al mismo tiempo, y con el fin de satisfacer al poderoso *lobby* griego-americano, Washington impuso un embargo de

armamentos a Turquía, cuyo gobierno reaccionó con la amenaza de acudir a los soviéticos en búsqueda de suministros militares. Por último, los primeros años de la década de los setenta conocieron un notable incremento en el peso electoral de los partidos comunistas italiano y francés, hasta el punto de que muchos creyeron inminente su llegada al poder.

En vista de este contexto regional crecientemente inestable, y dadas las buenas relaciones existentes con Madrid desde 1953, quizás no deba sorprendernos la cautela de Kissinger ante un posible cambio de régimen. Ciertamente, una España democrática podría integrarse finalmente en la OTAN, reforzando así el flanco sur que tanto le preocupaba. Entre otras ventajas, ello permitiría a Washington reducir el coste económico de su presencia militar en España, asunto nada baladí tras la guerra de Vietnam. Sin embargo, también cabía esperar que un futuro gobierno democrático español se mostrase más exigente a la hora de renovar el acuerdo sobre las bases. Aunque ello pudiese perjudicar sus intereses comerciales, Estados Unidos era igualmente partidario del ingreso de España en la Comunidad Europea, lo cual también requería necesariamente un cambio político profundo, pero éste era un asunto que ni siquiera los estados miembros planteaban con excesiva urgencia. En suma, Kissinger apoyaría un cambio de régimen ordenado que no pusiese en peligro el acceso a las bases militares en territorio español, y en la medida en que ello facilitase la plena y definitiva incorporación de España al bloque occidental.

Kissinger y Nixon encauzan su relación con España, 1969-1973

Cuando Nixon y Kissinger llegaron a la Casa Blanca a principios de 1969, las relaciones con España no atravesaban su mejor momento. En septiembre de 1968, el Gobierno español había roto las negociaciones para la renovación de los acuerdos de 1963 por considerar insuficientes las concesiones ofrecidas por Washington, abriéndose un plazo de seis meses para unas consultas que, en caso de fracasar, habrían dado lugar al desmantelamiento de las instalaciones

estadounidenses en España[13]. Madrid deseaba elevar lo que hasta entonces había sido un mero acuerdo ejecutivo al rango de tratado, lo cual hubiese requerido la aprobación del legislativo estadounidense, de mayoría demócrata, y aspiraba a conseguir ayuda militar por valor de casi 600 millones de dólares, frente a los 140 millones que ofrecía la Administración Johnson. Además, el gobierno español no renunciaba a su pretensión de obtener de Washington una largamente anhelada garantía formal de seguridad, ni a situar la relación bilateral bajo el paraguas de la OTAN. Para evitar una ruptura que el régimen de Franco no se podía permitir, en junio de 1969 se firmó una prórroga que concluiría en septiembre de 1970, a cambio de 50 millones de dólares de ayuda militar y de 35 millones en créditos[14].

La crisis de Gobierno de octubre de 1969, provocada por el escándalo Matesa, y sobre todo la sustitución de Fernando María Castiella por Gregorio López Bravo al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, fue recibida con alivio por la Administración Nixon, que atribuía al primero las dificultades surgidas en las negociaciones. Sin embargo, éstas no se retomaron hasta enero de 1970, cuando finalmente estuvo listo el nuevo informe sobre España que Kissinger había encargado al Consejo de Seguridad Nacional. En él se observaba que, a pesar del nombramiento de D. 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 naturaleza del régimen. Si bien se constataba que el crecimiento económico experimentado en los últimos años no garantizaba la paz social, la oposición a Franco se encontraba "débil y fragmentada", aunque las instituciones oficiales también se calificaban de "débiles e ineficaces". Tras afirmar que "no tenemos ni el poder ni la sabiduría necesarios para moldear el desarrollo político a corto plazo", el texto concluía

[13] Véase Rosa Pardo, "Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L.B. Johnson: 1964-1968", en *Studia Historica. Historia Contemporánea*, n.º 22, 2005.

[14] Véase Rosa Pardo, "EE.UU. y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-1974", en *Historia del Presente*, n.º 6, 2005, pp. 16-18.

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". Por otro lado, el texto también se mostraba partidario de apoyar el acercamiento de España a la Comunidad Europea (con la que Madrid firmaría un Acuerdo Preferencial en agosto de 1970), por entender que ello podría favorecer la democratización a largo plazo, siempre a condición de que se respetaran las reglas del GATT[15].

A finales de febrero de 1970, Nixon optó por procurar mantener el acceso a todas las instalaciones militares disponibles en España sin realizar grandes concesiones económicas, aunque se mostró partidario de firmar más adelante un tratado general de cooperación, que contemplara aspectos no militares de la relación[16]. Por su parte, López Bravo deseaba cerrar un acuerdo cuanto antes, lo que le hizo desaprovechar algunas bazas negociadoras importantes. Así pues, el nuevo Convenio de Amistad y Cooperación, firmado en agosto de 1970, volvería a ser un acuerdo ejecutivo de cinco años de duración. Tampoco se obtuvo una garantía de defensa como la que recogían los acuerdos bilaterales más vinculantes, y más adelante el Senado insistiría en la inexistencia de compromisos defensivos con España. Además, la aportación económica resultó escasa: 20 millones anuales de dólares en ayuda directa para defensa y otros 125 millones en créditos para la compra de equipos materiales. Sin embargo, a partir de entonces las instalaciones pasaron a ser de titularidad española, y desaparecía la cláusula secreta de 1953, lo cual significaba que –en teoría, al menos– los estadounidenses no podrían activar las bases sin consulta y acuerdo previos en caso de conflicto.

[15] *Revised paper on US Policy towards Spain*, National Security Study Memorandum (NSSM) 46 Related, 27/1/70, PR 00478.

[16] *US Policy Toward Spain: Base Negotiations*, National Security Decision Memorandum (NSDM) 43, 20/2/70, PD 01196.

Nixon siempre mostró más interés por España que sus predecesores demócratas, y a diferencia de ellos, no le intimidaba la relación directa con Franco, a quien había conocido brevemente durante una visita privada a Barcelona en junio de 1963. En sus memorias, el presidente reconocería con cierta pesadumbre que durante la Guerra Civil española había tomado partido por los defensores de la República, "cuya orientación comunista rara vez se mencionaba en la prensa", y cuando esperaba ser recibido por el "dictador rígido y desagradable" retratado por los medios de comunicación norteamericanos, se encontró con "un líder sutil y pragmático cuyo interés principal era mantener la estabilidad interna necesaria para el progreso de España" [17]. En lógica consonancia con esta postura, en febrero de 1970 afirmaría ante el Consejo de Seguridad Nacional que, dado que nada iba a cambiar "salvo que alguien mate a Franco", no podía compartir las reticencias de quienes no estaban dispuestos a trabajar con dictadores aunque lo requiriese el interés estadounidense, en vista de lo cual era necesario desarrollar "una nueva relación" con España. De ahí, seguramente, que estuviese dispuesto a recibir personalmente a López Bravo en el despacho oval de la Casa Blanca poco después [18].

Este cambio de actitud no tardó en hacerse presente en la embajada de Estados Unidos en Madrid. Mientras que el embajador Angier B. Duke (1965-1968) había procurado mantener abiertas las líneas de comunicación con sectores de la sociedad española contrarios al régimen, su sucesor Robert C. Hill (1969-1972), un multimillonario que había realizado importantes donaciones a las arcas del partido republicano, se mostró mucho más reacio a incomodar a las autoridades españolas. Así se constató en mayo de 1970, cuando el Gobierno español se negó a que el secretario de Estado, Rogers, que se encontraba en Madrid para impulsar la negociación sobre las bases, recibiese a una delegación de la oposición semitolerada, aunque no pudo evitar que le entregasen un documento,

[17] Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon* (Simon & Schuster, Nueva York, 1978), pp. 45 y 248.
[18] *Minutes of NSC Meeting on Post-De Gaulle France*, 23/2/70, National Archives and Records Administration (NARA), Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Institutional Files, Box 110, NSC Originals 1970.

firmado por 77 personalidades y ampliamente difundido por la prensa extranjera, contrario a la renovación del acuerdo mientras no hubiese democracia en España[19]. (Esta actitud contrasta vivamente con la de las autoridades alemanas, cuyo empeño hizo posible que su ministro de Asuntos Exteriores, Walter Scheel, pudiese recibir a una delegación de la oposición moderada durante su estancia en Madrid en abril de ese mismo año). Pocos meses después, los esfuerzos de la oposición española por hacer llegar un documento de protesta al presidente Nixon correrían idéntica suerte. El sucesor de Hill al frente de la embajada, Horacio Rivero (1972-1974), el primer hispano en alcanzar el rango de almirante en la US Navy, se mostraría incluso más inflexible, sorprendiendo a propios y extraños con su entusiasmo por un régimen autoritario en fase terminal. No fue hasta su marcha en noviembre de 1974 que un secretario de Estado adjunto –James Lowenstein– tuvo finalmente la posibilidad de reunirse con representantes de la oposición en Madrid, a finales de ese mismo año[20].

La firma del acuerdo sobre las bases en agosto de 1970 hizo posible la anhelada visita oficial a España de Nixon y Kissinger dos meses después, a pesar de que según éste "la transición posfranquista era un tema excesivamente delicado incluso para la alusión más oblicua". El asesor presidencial recordaría en sus memorias que España estaba "como suspendida, esperando a que termine una vida para poder reincorporarse a la historia europea". A pesar de ello, 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". Sea como fuere, la

[19] Hill to Rogers, 21/5/70, y Hillenbrand to Rogers, 22/5/70, en NARA Record Group 59, Subject Numeric File 1970-73, Political & Defense 2598; Hill to State, 27/5/70, en NARA RG 59, SNF 1970-73, PD 2597. Sin embargo, según Enrique Tierno Galván, uno de los firmantes, el incidente "frenó el proceso de protección americana", y sirvió para hacerles ver que "debían poner más cuidado y que lo que pudiéramos llamar técnica ITT no era la más valiosa en el caso español". Enrique Tierno Galván, *Cabos Sueltos* (Bruguera, Barcelona, 1982), pp. 414-419. José María de Areilza, *Crónica de Libertad* (Planeta, Barcelona, 1985), pp. 150-155.

[20] Samuel D. Eaton, *The forces of freedom in Spain, 1974-1979. A personal account* (Hoover Institution Press, Stanford, 1981), p. 27. Wells Stabler, "The view from the US Embassy", en Hans Binnendijk (ed), *Authoritarian regimes in transition* (Center for the Study of Foreign Affairs, Washington DC, 1987), p. 193.

visita no resultó demasiado fructífera. Agotado por el paseo en coche descubierto, Franco se adormiló en su única entrevista con Nixon, y Kissinger, afectado por la diferencia horaria, no pudo evitar seguir su ejemplo, mientras Nixon departía tranquilamente con López Bravo. El presidente mostró mucho interés por saber si había más público en la calle que durante la visita de Dwight Eisenhower, político al que respetaba y envidiaba, en 1959, y Franco no tuvo inconveniente en tranquilizarle al respecto. Impresionado por el entusiasmo de los madrileños, Nixon comentaría a sus acompañantes que "esta gente realmente es amiga nuestra"[21].

El viaje de Nixon y Kissinger a Madrid les permitió al menos evaluar de primera mano a los principales protagonistas de la vida política oficial española. De ahí seguramente su muy reveladora decisión, que permaneció secreta en aquel momento, de interceder ante Franco por la vida de los etarras condenados a muerte en el célebre juicio de Burgos, celebrado en diciembre de 1970. Kissinger temía que la ejecución de los condenados embarcara al régimen en una vía involucionista de la que D. Juan Carlos difícilmente podría rescatarlo, aumentando así la posibilidad de un estallido revolucionario que perjudicara los intereses estadounidenses[22].

Nixon regresó a Washington con un recuerdo especialmente grato de su conversación con D. Juan Carlos, que le causó una excelente impresión. Poco después visitaría la Casa Blanca Lord Mountbatten, tío-abuelo del príncipe, que procuró convencer al presidente y a Kissinger de la necesidad de apoyar al futuro rey de España. Sus palabras surtieron efecto, y en enero de 1971 D. Juan Carlos efectuó un largo viaje oficial a los Estados Unidos, de una semana de duración, que influyó notablemente en la actitud de Nixon y su consejero hacia la situación política española. A solas con él en el despacho oval, el presidente aconsejó al príncipe que su máxima prioridad tras la muerte de

[21] Kissinger (1979), pp. 931-932; Laureano López Rodó, *El principio del fin: Memorias III* (Plaza y Janés, Barcelona, 1992), pp. 84-85; Vernon A. Walters, *Silent Missions* (Doubleday, Nueva York, 1978), pp. 570-571. Dada la satisfacción que le produjo, no deja de ser curioso que las memorias de Nixon contengan referencias a su viaje de 1963, pero no al de 1970.

[22] *Spain: Death Sentences*, 20/2/71, en NARA RG 59, SNF 1970-73, PD 2598.

Franco debería ser mantener el 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 seguía teniendo dudas sobre su capacidad para "defender el fuerte" tras la muerte de Franco. No obstante, George Landau, el responsable de España en el Departamento de Estado, comentaría a un diplomático británico que el viaje se había organizado para expresar la confianza de Washington en el príncipe "no sólo en el contexto de las futuras relaciones hispano-estadounidenses, sino también como la mejor apuesta para asegurar la estabilidad interna de España después de Franco". Al parecer, en el transcurso de su estancia, Kissinger comentó al príncipe que, si alguna vez podía serle de utilidad, no debía dudar en comunicárselo, ofrecimiento del que tendría ocasión de acordarse durante la crisis del Sáhara a finales de 1975[23].

En aquellos momentos, en Washington se vaticinaba que cuando D. Juan Carlos tomara las riendas, habría un periodo de gracia de seis a doce meses, tras lo cual aumentaría notablemente la presión a favor de un cambio de régimen. A pesar de ello, se estimaba que, durante varios años, existiría una situación autoritaria compatible con una cierta liberalización, antes de dar paso a un sistema democrático de corte occidental. Según éste análisis, los cambios socio-económicos producidos en los años sesenta ofrecían un colchón de prosperidad que seguramente bastaría para contentar a la población. Fiel a su pragmatismo habitual, Kissinger temía tanto un tránsito rápido del franquismo a la democracia como una situación excesivamente continuista, ya que ambas fórmulas podían llevar al caos y a una nueva dictadura[24].

---

[23] Philip Ziegler (ed.), *From Shore to Shore. The Tour Diaries of Earl Mountbatten of Burma, 1953-1979* (Collins, Londres, 1980), p. 204. Philip Ziegler, *Mountbatten. The official biography* (Collins, Londres, 1985), p. 678. López Rodó (1992), p. 147. Philip Crowe (Washington) to Thomas (FCO), 4/2/71, FCO9/1455, WSS3/304/1. Pilar Cernuda, *30 días de noviembre* (Planeta, Barcelona, 2000), p. 21.

[24] *The Juan Carlos Visit*, 22/1/71 en NS-NSCF Harold Middle East Neg. Files 1189; *Spain: the Approaching Transition*, 27/4/71, en NARA RG 59, SNF 1970-73, PD 2599.

Alarmado por el deterioro físico del dictador, que había constatado personalmente en Madrid, en febrero de 1971 Nixon envió a España en misión secreta al teniente general Vernon Walters, el agregado militar norteamericano en París que había actuado como intérprete durante su visita, para explorar la posibilidad de que Franco coronase a D. Juan Carlos en vida. Walters, que sería nombrado subdirector de la CIA poco después, conversó largamente con el jefe del Estado, quien le aseguró que "la sucesión será ordenada" e insistió que "no había ninguna alternativa al príncipe", a la vez que expresaba su confianza en la capacidad de éste para hacer frente a la situación tras su muerte. El militar norteamericano regresó a Washington con el firme convencimiento de que Franco permanecería en el poder hasta el final de sus días, y con la sospecha no menos firme de que tras su muerte España experimentaría una notable transformación [25].

A pesar de un desmentido oficial del Departamento de Estado, en julio de 1971 *The Washington Post* informó que la Administración Nixon estaba embarcada en una discreta pero intensa campaña para convencer a Franco de la necesidad de nombrar a D. Juan Carlos sucesor cuanto antes, y a lo largo de ese año fueron varios los funcionarios que visitaron Madrid para transmitir el mensaje. En vista de su fracaso, Kissinger cifró sus esperanzas en el nombramiento de un presidente del Gobierno afín al príncipe, que compensara la pérdida de facultades del dictador. Por ello vio con buenos ojos el nombramiento del almirante Luis Carrero Blanco en junio de 1973, aunque le sorprendió la sustitución de López Bravo por Laureano López Rodó al frente de la diplomacia española. Si bien Carrero Blanco era visto con recelo por el Departamento de Estado debido a su visceral oposición a las formas de Gobierno demoliberales, Kissinger valoraba su igualmente visceral anticomunismo y su temor a la influencia soviética en el Mediterráneo, y en todo caso pensaba que no seguiría al frente del Gobierno una vez garantizada la sucesión de Franco a D. Juan Carlos [26].

---

[25] Walters, *op.cit.*, pp. 551-557.

[26] *Spain: Franco Restructures his Government*, 27/6/73, y *Changes in the Spanish Government*, 5/7/73, en NARA RG 59, SNF 1970-73, PD 2598; *Memo for Kissinger*, 8/6/73, en NARA RG 59, SNF 1970-73, PD 2598.

A petición de Kissinger, en agosto de 1973 el Consejo de Seguridad Nacional aprobó un nuevo informe sobre la política de los Estados Unidos hacia España, con la vista puesta en la renegociación del acuerdo sobre las bases, que expiraba en septiembre de 1975. En él se llegaba a la conclusión de que era probable que la presencia norteamericana en las bases españolas suscitara un rechazo popular cada vez mayor, sobre todo tras la muerte de Franco, en vista de lo cual se aconsejaba multilateralizar el vínculo existente mediante una relación más estrecha entre España y la OTAN. Sin embargo, también se reconocía que la adhesión de España tanto a la Alianza Atlántica como a la Comunidad Europea, que se estimaban convenientes para garantizar su futura orientación pro-Occidental, requeriría la democratización previa del sistema político español. A pesar de ello, el informe no se mostraba partidario de que Washington ejerciera una presión explícita a favor de una salida democrática a la dictadura, por temor a que pudiese interpretarse como una injerencia injustificada en los asuntos internos del país que a la larga pudiera resultar contraproducente[27].

Durante los breves meses en que fue ministro de Asuntos Exteriores, López Rodó resultó ser un negociador más duro de lo esperado por los norteamericanos. Desde el primer momento, mostró un gran interés por firmar la Declaración Conjunta de Principios Atlánticos promovida por Kissinger para reforzar la maltrecha relación transatlántica, fundamentalmente con el ánimo de vincular a España indirectamente a la OTAN. Al mismo tiempo, el ministro quiso iniciar cuanto antes los sondeos de cara a la renovación del acuerdo de las bases, con el propósito de obtener la garantía de seguridad que no se había alcanzado en 1970, logrando exasperar a Kissinger por su falta de sutileza negociadora[28]. Sin embargo, lo que más molestó al flamante secretario de Estado fue la actitud española durante la guerra del Yom Kippur de octubre de 1973, ostentosamente contraria al uso de las bases españolas por parte de las fuerzas armadas estadounidenses

[27] Submission of NSSM 179, *Policy toward Spain (includes report entitled "US Policy towards Spain"*). 30/8/73, Secret, Memorandum, NSSM 179 Related, PRO 1207.

[28] Memorandum of Conversation, 4/10/73, en NPMP NSC CF Spain 706; Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Phoenix Press, Londres, 1982), p. 709.

en sus esfuerzos por evitar una derrota militar israelí. Ello obligó a Washington a violar reiteradamente el acuerdo de 1970, al utilizar los aviones cisterna de la base de Torrejón para reabastecer en vuelo a los F-4 en tránsito hacia Israel aunque sin sobrevolar territorio español, pero Madrid poco pudo hacer al respecto, ya que reconocerlo públicamente hubiese alimentado la ya considerable oposición popular a la presencia militar estadounidense en España.

Buena prueba del malestar que suscitó la postura española es un documento fechado en 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, por ejemplo, pero ello dificultaría la renegociación del acuerdo de las bases y además "sería un favor al Reino Unido que quizás en este momento no deseamos hacer". También podría apoyar a los países árabes que venían reclamando la descolonización del Sáhara en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cual "enfurecería a los españoles, que están paranoicos en lo referente a la posibilidad de que los árabes ocupen el Sáhara, con el resultado de la pérdida de las inversiones españolas allí y de la amenaza potencial a las Islas Canarias", pero como en el caso anterior, España sin duda se vengaría dificultando el acceso norteamericano a las bases. Otra posibilidad sería oponerse a los esfuerzos españoles por vincularse a la OTAN, pero eso "constituiría un movimiento contrario a un interés básico de los Estados Unidos", y además "tendría un impacto escaso sobre el gobierno, puesto que España ha reiterado constantemente su preferencia por mantener acuerdos bilaterales con Estados Unidos en lugar de ser miembro de la OTAN". En el terreno militar, se podrían recortar las ayudas ofrecidas, si bien "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 españoles situaba a Washington en una situación curiosamente vulnerable, en vista de lo cual no se tomó represalia alguna [29].

Superado este desencuentro, Kissinger viajó a Madrid en diciembre de 1973 para entrevistarse con Franco, D. Juan Carlos, López Rodó y Carrero Blanco, siendo una de las últimas personas en ver a éste con vida antes de su asesinato. Sus conversaciones versaron fundamentalmente sobre el reciente conflicto de Oriente Medio y la crisis del petróleo, aunque Carrero Blanco aprovechó la ocasión para aleccionarle sobre el peligro que conllevaría un aumento de la presencia soviética en el Mediterráneo y la necesidad de reforzar a la OTAN. Kissinger manifestó su apoyo al ingreso de España en la Alianza, pero el almirante no era partidario de presentar una solicitud que seguramente no sería bien recibida. En cambio, creía posible un tratado de defensa mutua, a lo que Kissinger no se opuso, aunque dudaba que el Congreso norteamericano –cuya postura calificó de "increíble"– lo aceptara. Carrero Blanco manifestó su estupor por el hecho de que el legislativo estadounidense fuese tan insensible a la amenaza comunista, y a decir de un diplomático español que presenció la conversación, "el almirante se encaramó, encendió un cigarrillo y, con espontaneidad, como hablándose a sí mismo, murmuró: '¡pues estamos aviados!'" [30]

En contra de lo que han venido sosteniendo con sorprendente insistencia algunos autores y actores políticos españoles supuestamente bien informados –entre ellos, el dirigente comunista Santiago Carrillo– no existe ninguna evidencia de que el asesinato de Carrero Blanco a manos de la organización terrorista ETA contara con la aquiescencia o colaboración, directa o indirecta, de los Estados Unidos. Como él mismo reconoce en sus memorias, Kissinger era capaz de sugerir

[29] *Possible Pressure Points on Spain*, 30/10/73, NARA RG 59, SNF 1970-73, PD 2600.

[30] *The Secretary's Call on General Franco*. Memorandum of Conversation, 18/12/73, NARA, RG 59 SNF 1970-73, POL 27 Arab-Isr, y *The Secretary's Call on Admiral Carrero Blanco*, Memorandum of Conversation, 19/12/73, en NARA RG 59, SNF 1970-73, POL 27-14 Arab-Isr; López Rodó (1992), pp. 504-511. Luis Guillermo Perinat, *Recuerdos de una vida itinerante* (Compañía Literaria, Madrid, 1996), pp. 142-148.

y apoyar el uso de métodos ilícitos para presionar e incluso derribar a gobiernos no afectos, como hizo tras el triunfo de Allende en septiembre de 1970. Más aún, unas instrucciones impartidas por él a la CIA, aunque posteriormente canceladas, darían lugar al secuestro frustrado y posterior asesinato del general René Schneider, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas chilenas, que era contrario a un golpe militar contra Allende[31]. Si consideramos inverosímil la participación de Estados Unidos en el asesinato de Carrero Blanco es porque, a priori, su desaparición sólo podía generar la inestabilidad e incertidumbre que tanto aborrecía la administración norteamericana, alentando de paso a la única organización armada capaz de enfrentarse con éxito al régimen. En cambio, su continuidad al frente del gobierno y al servicio de D. Juan Carlos permitía albergar la esperanza de un tránsito gradual del franquismo a la monarquía como el que apoyaba Washington. Por si fuera poco, el almirante podría haber sido un excelente aliado en las inminentes negociaciones para la renovación del acuerdo de las bases[32].

Impresionado por la muerte de quien le había recibido en su despacho apenas unas horas antes, Kissinger quiso que, por respeto a Franco, la representación de los Estados Unidos en su funeral corriese a cargo del vicepresidente Ford, a lo que Nixon accedió de inmediato. Inevitablemente, el contraste entre tan alta representación y la ausencia total de políticos europeos de rango comparable puso una vez más de manifiesto las servidumbres de la política exterior y de defensa norteamericanas.

En contra de lo que cabía esperar, el asesinato de Carrero Blanco apenas modificó la política de Kissinger hacia España, aunque sí le hizo pedir al Consejo de Seguridad Nacional una nueva valoración de las relaciones con Madrid, que no aportó grandes novedades. Si acaso, el nombramiento de Carlos Arias Navarro como sucesor del almirante fue bien recibido, dada su experiencia en cargos de responsabilidad,

---

31 Jonathan Haslam, *The Nixon Administration and the Death of Allende's Chile* (Verso, Londres, 2005), pp. 69-71.

32 *Death of Spanish President Carrero Blanco* y *Memo for the President*, 20/12/73, en NPMP NSC CF Spain 706.

y tampoco se vieron con malos ojos los contenidos aparentemente aperturistas del llamado "espíritu del 12 de febrero". Kissinger no tardó en retomar las conversaciones para la renovación del acuerdo de las bases con el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, con el que se reunió en Barajas de camino a Egipto en enero de 1974, y los acontecimientos posteriores en Portugal, Grecia y Turquía no hicieron sino aumentar su valor geoestratégico a ojos de Estados Unidos. En julio viajó de nuevo a Madrid para rubricar una Declaración Conjunta de Principios, versión española del texto aprobado por la OTAN en Ottawa en junio, que pretendía subrayar la contribución española a la defensa de Occidente, algo que seguía levantando ampollas entre muchos miembros de la Alianza. La hospitalización de Franco obligó a D. Juan Carlos a firmar la declaración final por parte española, mientras Nixon hacía otro tanto en su residencia californiana de San Clemente. Poco después, recibiría allí al ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Hans-Dietrich Genscher, quien le instó a estrechar lazos con los "elementos liberales" de la sociedad española a fin de facilitar su aproximación a Europa. El presidente no se opuso al razonamiento de su visitante, pero le recordó que la declaración conjunta recién firmada pretendía precisamente acercar España a la OTAN, tarea en la que no estaba recibiendo mucha ayuda por parte de algunos aliados europeos. A Genscher sin duda le habría tranquilizado conocer un texto elaborado al respecto por el Departamento de Estado al poco tiempo de la dimisión de Nixon, en el que se afirmaba con rotundidad que "es nuestro objetivo favorecer y trabajar por una mayor integración de España en Occidente, debido tanto a la importancia estratégica de ese país como para proporcionar un anclaje para su estabilidad interna en la etapa posfranquista"[33].

[33] *US Policy toward Spain*, NSSM 193, 15/2/74. *Meeting with Spanish Foreign Minister*, Memorandum of Conversation, 21/1/74, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3; *Memorandum (Briefing Papers on Spain and Portugal) from the State Department to Brent Scowcroft*, 20/8/74, Spain (1), Box 12, National Security Adviser, PCF-EC, Gerald Ford Library; *President Nixon's Meeting with West German Foreign Minister Genscher*, Memorandum of Conversation, 26/7/74, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 9.

Kissinger y Ford, ante la crisis final del franquismo, 1974-1975

La dimisión de Nixon y su sustitución por Ford en agosto de 1974 aumentaron la influencia de Kissinger en la definición de la política norteamericana hacia España. Por ende, este traumático acontecimiento desencadenó un proceso que habría de tener consecuencias inesperadamente positivas para la embajada estadounidense en Madrid. Cuando el embajador Rivero aprovechó la dimisión de Nixon para seguir su ejemplo, Ford quiso que le sustituyera un antiguo asesor económico del presidente, Peter M. Flanigan. Sin embargo, las dudas sobre su idoneidad manifestadas por el Senado obligaron a retirar su candidatura, circunstancia que fue aprovechada por Kissinger para proponer el nombramiento de un experimentado diplomático de carrera, Wells Stabler, que ya había colaborado con él como secretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos. Stabler demostraría una notable capacidad para establecer vías de comunicación con sectores de la sociedad con los que la embajada no había tenido mucha relación hasta entonces, aunque sin perder por ello el apoyo de su secretario de Estado. A pesar de la buena relación entre ambos, Kissinger quiso que otra persona de su confianza, el embajador volante Robert J. McCloskey, se mantuviese al frente de las negociaciones para la renovación del acuerdo bilateral[34].

Como ha reconocido Kissinger en sus memorias, tras la Revolución de los Claveles, Washington tenía más interés que nunca por garantizar el acceso a las bases españolas. El secretario pretendía reeditar el convenio de 1970, sin aceptar la retirada de los aviones cisterna de Torrejón que Madrid buscaba desde la guerra del Yom Kippur, y sin ofrecer una garantía de seguridad que fuese más allá de la declaración conjunta de julio de 1974[35]. Por su parte, los negociadores españoles

[34] Robert J. McCloskey, "The 1976 Treaty: overview of the negotiations", en John W. McDonald y Diane B. Bendahmane, *US Bases Overseas*, (Westview Press, Boulder, Co., 1990), pp. 16-28.

[35] Las instrucciones de Kissinger para los negociadores norteamericanos se recogen en *Renegotiation of Bases Agreement with Spain*, NSDM 268, 19/9/74, que se encuentra disponible en http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/nsdmnssm/nsdm268a.htm.

pretendían elevar el convenio al nivel de tratado, renegociar a la baja las facilidades militares, y establecer algún tipo de vínculo entre España y el sistema defensivo de la OTAN. Tras varios meses de duras negociaciones, en abril de 1975 la parte española exigió formalmente la salida de los aviones cisterna de Torrejón, la retirada de armas y submarinos nucleares de Rota, y el abandono del territorio español de las fuerzas norteamericanas asignadas a la Alianza. Sorprendido por la dureza de la postura de Madrid, Kissinger convenció a Ford de la necesidad de interceder por España ante el Consejo Atlántico en Bruselas, para que la OTAN tomara conciencia de la importancia de la contribución española a la defensa colectiva de Occidente. A pesar de que la Alianza había tenido entre sus socios fundadores a la dictadura portuguesa, y de que Grecia y Turquía distaban mucho de ser democracias ejemplares, la gestión estadounidense fue recibida con gran frialdad. El primer ministro holandés, Johannes den Uyl, incluso replicaría a Ford que cualquier beneficio militar que pudiese reportar un gesto hacia el régimen español sería contrarrestado por la pérdida de credibilidad que la OTAN sufriría por ello[36].

Durante aquellos meses, Kissinger mantuvo numerosas conversaciones con dirigentes políticos europeos en las que contrastó su actitud hacia España y Portugal en relación con la OTAN para poner de manifiesto lo supuestamente inconsistente de su postura. En lo que a España se refería, los europeos le argumentaban que, excluyéndola de la Alianza, se favorecería la democratización del régimen franquista, mientras que en el caso de Portugal, le insistían que era mejor que permaneciese en ella para favorecer su evolución hacia un sistema plenamente democrático tras la Revolución de los Claveles. Kissinger era de la opinión contraria en ambos casos, y como le advirtió (solo parcialmente en broma) al ministro irlandés de Asuntos Exteriores, Garret Fitzgerald, a su entender se corría el peligro de aplicar a España la

[36] Henry Kissinger, *Years of Renewal* (Phoenix Press, Londres, 1999), pp. 632-633, y Gerald R. Ford, *A time to heal* (W. H. Allen, Londres, 1979), p. 285, pp. 288-289. El hecho de que Kissinger cite en sus memorias un párrafo del discurso pronunciado por Ford en Bruselas el 29 de mayo de 1975 da una idea de la importancia otorgada a esta iniciativa. Las actas de la reunión del gabinete estadounidense celebrada el 4 de junio de 1975, en la que Ford y Kissinger explicaron al resto del gobierno su visita a la OTAN y a Madrid pueden consultarse en: http//128.83.78.237/library/exhibits/cabinet/750604.htm

política que podía funcionar en Portugal, y a Portugal la que más le convenía a España. Sea como fuere, su preocupación por la situación política portuguesa estuvo muy presente en sus reflexiones sobre España durante 1974-1975. En no poca medida, ello se debió al escaso entusiasmo que suscitaba en él la figura del dirigente socialista Mário Soares, a quien no dudaría en comparar con sus colegas de Harvard en presencia de Cortina Mauri, porque "habla mucho y no hace nada"[37].

Haciendo caso omiso de las protestas de Stabler, Kissinger también convenció a Ford de la conveniencia de visitar Madrid a finales de mayo de 1975 para desatascar las negociaciones, aun a sabiendas de que la iniciativa tampoco sería bien recibida en las capitales europeas. En vísperas de su viaje, el ministro de Asuntos Exteriores británico, James Callaghan, había manifestado a Kissinger que era prematuro vincular España a la OTAN mientras viviese Franco. Poco después, el canciller Helmut Schmidt recordaría a Ford que "es más que evidente que la era de Franco está tocando a su fin; todavía no está claro quién tomará el timón, pero deberíamos estar animando a quienes esperan poder gobernar después de Franco. Eso significa que no debemos relacionarnos solamente con los que están en el poder en la actualidad". El presidente, por su parte, le hizo ver que Estados Unidos se encontraba en plena renegociación del convenio, añadiendo que la pérdida de las bases militares supondría un duro golpe para Occidente, y no solamente para Washington. A esto, Schmidt replicó que "para que puedan estar ustedes seguros de sus bases y sus vínculos estratégicos con España pasado mañana, también deberían hablar sobre ello con quienes estarán en el poder en el futuro". Poco después, el primer ministro italiano Aldo Moro y su ministro de Asuntos Exteriores, Mariano Rumor, le plantearían idénticas objeciones[38].

---

[37] *Discussion with Irish Foreign Minister FitzGerald*, 27/5/75, NARA, RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 13. *Discussion with Pedro Cortina Mauri*, 9/10/74, NARA, RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 5.

[38] *Conversation with Secretary Kissinger and UK Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs James Callaghan*, 8/5/75. NARA, RG 59, DSR, Records of Joseph Sisco, 1951-76, Box 19; Helmut Schmidt, *Men and Powers. A political retrospective*, (Jonathan Cape, Londres, 1990), pp. 167-168; *Meeting with Gerald Ford and Helmut Schmidt*, 29/5/75, NARA, RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 5, Germany 1975; *President's meeting with Prime Minister Moro and Foreign Minister Rumor of Italy*, 3/6/75, NSA, Memorandum of Conversation, Box 12, GFL.

Anticipándose a las críticas que pudiese suscitar la presencia de Ford en Madrid en ciertos sectores de la sociedad estadounidense y en Europa, a mediados de mayo Stabler preparó un interesante informe confidencial a Kissinger para ayudarle a rebatirlas, aprovechando la ocasión para ordenar sus propias ideas al respecto[39]. Entre las acciones realizadas por la embajada que supuestamente contribuían a promocionar la democracia y los derechos humanos, 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 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 de los Estados Unidos 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 norteamericanos que viajaban a España para interesarse por estos asuntos, como había sucedido con ocasión del juicio a los dirigentes de Comisiones Obreras (los llamados Diez de Carabanchel) iniciado en 1973, al que habían asistido como observadores abogados pertenecientes a diversas organizaciones estadounidenses.

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 organizaciones dedicadas a los derechos humanos. También recomendaba que se realizaran gestiones diplomáticas informales para protestar contra decisiones gubernamentales

[39] Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, 12/5/75, Documento n.º 1975Madrid03243, disponible en http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=93396&dt=1822&dl=823.

especialmente graves en contravención de la libertad de expresión y de asociación, sobre todo si los perjudicados tenían vínculos con los Estados Unidos. Stabler reconocía que las autoridades estadounidenses no solían emitir protestas oficiales ni realizar declaraciones públicas ante las violaciones de derechos humanos ocurridas en España, por entender que las gestiones informales podían resultar más eficaces, además de tener un coste menor para las relaciones bilaterales. Sin embargo, en caso de violaciones especialmente graves, recomendaba la posibilidad de efectuar protestas conjuntas con otros Estados influyentes en España, como Alemania o Francia, y en menor medida, Reino Unido y Canadá, aunque no era partidario de vincular la embajada a organismos como la Organización Internacional del Trabajo o Amnistía Internacional. En suma, Stabler reconocía explícitamente el dilema que planteaba el deseo de favorecer la democracia y los derechos humanos sin poner en peligro el acceso continuado a las bases, a pesar de lo cual creía conveniente que la primera de estas preocupaciones tuviese una mayor visibilidad, "no solamente por su posible impacto sobre el Gobierno español, sino por el que pueda tener sobre los sectores más liberales de la sociedad, que jugarán un papel más importante tras la muerte de Franco".

Aunque poco dado a este tipo de reflexiones, el secretario de Estado no fue totalmente insensible a los argumentos de su embajador, como demuestra el largo informe que le entregó a Ford en vísperas del viaje a Madrid, explicando la situación española según la perspectiva estadounidense. Kissinger era consciente de que "la juventud española está cada vez menos dispuesta a aceptar los aspectos más represivos del régimen autoritario franquista", y predecía acertadamente que "muchos observadores dentro y fuera de España verán su visita como… un esfuerzo por apuntalar a Franco y su sistema". A pesar de ello, Kissinger creía necesario el viaje por la importancia que tenía la renovación del acuerdo para la utilización de unas bases esenciales para mantener la presencia norteamericana en el resto de Europa y el Mediterráneo. No obstante, era consciente de que "muchos españoles opinan que la presencia de EE.UU. en las bases españolas es más importante para EE.UU. que para España", y que "algunos las ven como un

símbolo embarazoso del apoyo de los EE.UU. a Franco", en vista de lo cual era necesario "fortalecer nuestros lazos con los líderes actuales, sobre todo en relación con la cooperación en defensa, pero evitando una excesiva identificación con Franco"[40].

Mirando al futuro, el texto afirmaba que "las perspectivas para la sucesión a Franco son razonablemente buenas a corto plazo, pero más inciertas a la larga. D. Juan Carlos y Arias Navarro seguramente gozarán de una aceptación bastante amplia al principio, aunque no tendrán mucho apoyo activo… a largo plazo, el éxito de los dirigentes posfranquistas dependerá de su habilidad para trazar un curso intermedio entre las presiones a favor del cambio y la insistencia derechista por preservar su estatus. La fragmentada oposición clandestina, incluido el activo Partido Comunista de España, seguramente no podrá forzar un cambio de gobierno por su cuenta, pero intentará aprovecharse de los problemas a medida que vayan surgiendo". Esta visión globalmente optimista del futuro descansaba en su percepción del papel disuasorio de los militares, "que parecen estar unidos y dispuestos a aceptar cambios políticos, y que quieren quedar al margen de la política, pero que estarían dispuestos a intervenir si apareciera una amenaza seria al orden público o si la extrema izquierda estuviese a punto de hacerse con el poder". En suma, dado que "las probabilidades de un estallido radical en la vida política española durante el crepúsculo del régimen y la etapa de sucesión son escasas", a Kissinger no le preocupaban en exceso las consecuencias de la muerte del dictador para los intereses norteamericanos, si bien reconocía que en el futuro los gobiernos españoles "serán mucho más susceptibles a la presión popular de lo que ha necesitado ser Franco, y desde luego hay sectores de la opinión publica española –no todos izquierdistas– partidarios de una menor dependencia de los Estados Unidos en la defensa y otras áreas".

Las conversaciones de Ford y Kissinger con Franco, celebradas el 31 de mayo y el 1 de junio de 1975, a las que el secretario no dedica

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

mención alguna en sus memorias, no tuvieron gran trascendencia, a pesar de que afirmaría posteriormente que había encontrado al mandatario español mejor de salud que en 1970[41]. Por parte norteamericana se puso de manifiesto una notable preocupación por la evolución política de Portugal, y Ford, instado por Kissinger, llegó incluso a sugerir la posibilidad de que España prestase ayuda para contrarrestar la marea revolucionaria que, a su entender, amenazaba con arrastrar al país vecino a la esfera de influencia soviética. Aunque el presidente se expresó con cierta ambigüedad, parecía estar pensando en algún tipo de acción realizada desde territorio español. Afortunadamente, Franco no compartía el alarmismo de sus huéspedes, y se mostró seguro de que la situación portuguesa se encauzaría sin consecuencias adversas para España. En parte, al menos, Kissinger seguramente exageró el peligro de la amenaza comunista en Portugal para que sus anfitriones cerraran cuanto antes la renovación del convenio en los términos más ventajosos posibles para Estados Unidos[42].

Aunque contrario a la visita, Stabler pensó que al menos podría servir para mejorar la imagen de su país si su presidente tenía un gesto con la oposición moderada[43]. En su informe al presidente, Kissinger había reconocido que "deberíamos manifestar nuestro deseo de mantener las actuales relaciones de cooperación con los dirigentes

---

41 Las memorias (todavía inéditas) del diplomático español que actuó de intérprete de Ford captan a la perfección lo difícil que resultaba el trato con Franco. Sentados los tres en el coche que les conducía al centro de Madrid desde Barajas, la voz de Ford rompió el embarazoso silencio inicial "con un leve comentario sobre el buen tiempo con que acogíamos su visita. Franco ni siquiera contesta. Nuevas palabritas del presidente americano sobre las joviales caras de la multitud que se apiñaba en las terrazas del aeropuerto. Sigue el imperturbable silencio de nuestro jefe del Estado, esta vez más prolongado y profundo si cabe. Al fin, ya en la carretera de Barcelona, pregunta de Ford sobre los años de esa "magnífica avenida". Franco con voz lejana, perdida, le dice entre rápidos parpadeos "veintiséis", lo cual es acogido con muestras de asombro por el estadounidense, entre bocanadas de una pipa que se había decidido a encender para tener algo que hacer con las manos. Nuevo espacio en blanco y nuevo comentario de Ford sobre las esporádicas caras juveniles que bordean la ruta. Periodo de reflexión de Franco, y, al fin, su inaudible vocecita que dice: "la juventud siempre es optimista, si no fuera por la prensa que la envenena". Grandes gestos de asentimiento del visitante y comentarios sobre lo parecido de la situación en su país". Antonio de Oyarzábal, *Recuerdos Políticos*, Madrid, pp. 48-49.

42 Memorandum of Conversation, 31/5/75, NARA RG 59, Records of Henry Kissinger, 1973-77, E. 5403, Box 13. Perinat, *op.cit.*, pp. 158-160.

43 Según Motrico, "tuvo que llegar en marzo de 1975 Wells Stabler, fino y experto diplomático, para que la gran República norteamericana tomara un rumbo definido de apoyo a la causa democrática y a la Monarquía incipiente". Areilza (1985), p. 110. Stabler, *op.cit.,* p. 195.

posfranquistas, a fin de desarrollar un amplio consenso sobre el valor de las relaciones hispano-estadounidenses que incluya a dirigentes dentro y fuera del Gobierno". En vista de ello, el embajador obtuvo su autorización para que Ford se reuniese con algunos "líderes de opinión", pero el Gobierno español se opuso y el secretario de Estado no quiso insistir. La decisión disgustó profundamente a Stabler, que había recordado a Kissinger que ésta sería la primera entrevista de un jefe de Estado extranjero con dirigentes de la oposición española. Años después se reafirmaría públicamente en la idea de que Arias Navarro habría cedido ante una toma de postura más firme, lo cual "habría supuesto un gesto –aunque pequeño– en el sentido de que sí teníamos una opinión sobre las relaciones con la oposición". (El hecho de que el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Genscher, pudiese recibir a varios dirigentes de la oposición moderada durante su visita a Madrid pocas semanas antes parecería justificar la frustración del embajador). Sin embargo, el interés de Kissinger por ampliar su círculo de relaciones parece haber sido sincero, y en septiembre reconocería ante un grupo de ministros europeos que "deberíamos establecer contacto con los grupos que pensamos pueden ser importantes para el futuro político de España", aunque se lamentaría de que "tenemos dificultades para averiguar con quién merece la pena hablar". La visita de Ford, que fue duramente condenada por toda la oposición democrática, incluso la más moderada, y que además coincidió con la declaración del estado de excepción en Guipúzcoa y Vizcaya, no contribuyó precisamente a superar este dilema[44].

El viaje cumplió al menos la función de permitir al presidente conversar a solas con D. Juan Carlos, que le impresionó muy favorablemente, tanto por su análisis de los retos a los que se enfrentaría como por el interés que manifestó por poner manos a la obra. Kissinger, en cambio, no se quedó tan convencido. Poco después manifestaría

[44] En un tenso intercambio, Cortina Mauri objetó que un encuentro con la oposición "sería muy malo para nuestras negociaciones", a lo que Kissinger contestó "¡No me amenace!" *Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri*, 28/5/75, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 13. Según el embajador norteamericano, "no había ningún motivo para la visita presidencial. No se trataba de apuntalar al régimen de Franco, porque no había necesidad de

dudas sobre la inteligencia del príncipe ante Genscher, y en octubre trasladaría al dirigente chino Deng Xiaoping la opinión de que D. Juan Carlos era "un hombre agradable", pero "ingenuo", que "no entiende de revoluciones ni a lo que se va a enfrentar", y que pensaba que "lo puede lograr todo con buena voluntad"; aunque "sus intenciones son buenas", dudaba que tuviese "la fuerza suficiente para manejar la situación por si solo". A pesar de ello, Kissinger seguiría siendo partidario de que Franco le cediese el poder cuanto antes[45].

Stabler no permitió que el gobierno Arias se interpusiera por completo en su camino, y a lo largo de 1975 lograría establecer contacto personal con los principales dirigentes de la oposición no comunista, entre ellos Joaquín Ruiz Jiménez, José María Gil Robles y Felipe González. En octubre, éste último informó al embajador de que, tras la muerte de Franco, el PSOE, al igual que el resto de la oposición, concedería a D. 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

ello. Durante y después de la visita muchos españoles me preguntaban: ¿Por qué teníais que hacer esto? ¿Qué habéis ganado con ello? Si pensábamos que habíamos obtenido algo importante en relación con la bases, sencillamente, no era cierto. La visita no logró nada en absoluto, salvo que, desde la perspectiva de Franco, demostró que el gran amigo de España acudía en su ayuda". Stabler, *op.cit.*, pp. 193-195. *Meeting of Quadripartite Group (Callaghan, Genscher, Sauvarnargues)*, 24/9/75, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 12.

[45] *Meeting with Gerald Ford and Walter Scheel*, 16/6/75, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 5, Germany 1975; *Secretary's Tour d'Horizon with FRG Foreign Minister Genscher*, 16/6/75, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 5, Germany 1975; *Meeting with Deng Xiaoping*, Memorandum of Conversation, 21/10/75, NARA RG 59, RDS, Records of the Policy Planning Staff, Director's Files (Winston Lord), 1969-77, Box 374.

proceso democratizador sólo serviría para perjudicar al PSOE, argumento que no pareció convencer al embajador, aunque éste admitiese que en unas elecciones democráticas los socialistas podrían obtener el treinta por ciento de los votos, y los comunistas solamente el diez por ciento. En cambio, Stabler tuvo que reconocer que González acertaba al afirmar que los Estados Unidos debían contribuir más a 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 los 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 lo cual González no visitaría Washington hasta noviembre de 1977[46].

En vivo contraste con lo anterior, y a pesar de considerar al PCE la fuerza política mejor organizada del campo antifranquista, la Administración Ford nunca quiso relacionarse con sus dirigentes de cierto nivel. Dado que el partido comunista no podía personarse en los Estados Unidos como tal, finalmente lo hizo a través de la Junta Democrática, cuyos dirigentes se presentaron ante la opinión pública norteamericana en una reunión celebrada en el Capitolio en junio de 1975. Los portavoces de la Junta tuvieron especial cuidado en no exigir la retirada norteamericana de las bases españolas, ni cualquier otra medida que pudiese alimentar los temores de Kissinger, a pesar de lo cual el Departamento de Estado se negó a recibirles. Por su parte, Carrillo intentó establecer contacto con él a través de su buen amigo el dictador rumano Nicolae Ceacescu, a quien los norteamericanos cultivaban con asiduidad para alimentar sus desavenencias con Moscú, pero sin éxito. Ni siquiera el dirigente chino Deng Xiaoping, un enemigo acérrimo de la Unión Soviética donde los hubiere,

[46] Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, 26/10/75, Documento n.º 1975Madrid7481, disponible en http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=190157&dt=1822&dl=823.

lograría convencer al secretario de que el PCE no era una mera marioneta de los soviéticos[47].

El viaje de Ford a Madrid se tradujo en una postura más acomodaticia de Washington en relación con las bases, y, paradójicamente, en un endurecimiento de la postura española. Así lo constataron de primera mano el presidente y Kissinger en su reunión con Arias Navarro en Helsinki en agosto de 1975, con ocasión de la firma del Acta Final sobre Seguridad y Cooperación en Europa[48]. Ello explica en parte la tibia reacción norteamericana a la crisis desatada en septiembre de 1975 por la ejecución de cinco terroristas de ETA y FRAP acusados de delitos de sangre, que contrastó vivamente con la firmeza de las democracias europeas[49]. Sin embargo, al final Kissinger se salió con la suya, y tras varias conversaciones con Cortina Mauri, el 4 de octubre se anunció que se había alcanzado un nuevo acuerdo-marco, aunque tan solo se especificó que tendría una vigencia de cinco años y que los Estados Unidos seguirían disfrutando de las mismas ventajas. Para el secretario de Estado, la firma supuso un gran alivio, ya que los tortuosos métodos negociadores de Cortina Mauri –a quien tildaría de "maníaco" en distendida conversación con McCloskey– amenazaban con hacerle perder los nervios[50].

Como en ocasiones anteriores, la falta de sensibilidad de Washington por el contexto interno español no dejó de suscitar las críticas de sus aliados europeos. El primer ministro irlandés Fitzgerald advirtió a Kissinger poco después que la firma del acuerdo podía tener

---

47 Stanley G. Payne, *The Franco Regime*, 1936-1975 (The University of Wisconsin Press, Madison, 1987), p. 611. Memorandum of Conversation, 11/6/75, NARA RG 59, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3; *Meeting with Deng Xiaoping*, Memorandum of Conversation, 21/10/75, NARA RG 59, RDS, Records of the Policy Planning Staff, Director's Files (Winston Lord), 1969-77, Box 374.

48 *Meeting with Gerald Ford and Carlos Arias Navarro*, 1/10/75, NARA RG 59 RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 3, HS Chron-Official July-September 1975.

49 Kissinger comentaría al ministro de Asuntos Exteriores francés que, si bien él era partidario del indulto, y aunque las ejecuciones eran un error político, el gobierno español estaba en su derecho. *Memorandum of Conversation with Jean Sauvagnargues*, 27/9/75, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 4, France 1975. Tras las ejecuciones de septiembre, la Casa Blanca hizo público un comunicado según el cual "el presidente lamenta la espiral de violencia que ha conducido a este trágico resultado". El secretario de Defensa, James Schlesinger, reconocería que el gobierno Arias había amenazado con suspender las negociaciones sobre las bases si Washington se unía a las peticiones de clemencia. *Time*, 13 de octubre 1975.

50 Véase al respecto *Telecon with McCloskey and the Secretary at 1:50 pm*, 4/10/75, disponible en http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000BC5A.pdf.

resultados contraproducentes tras la muerte de Franco, provocando una reacción antinorteamericana similar a la ocurrida en Grecia tras la caída de los coroneles. Fitzgerald creía tener la autoridad moral suficiente para criticar la postura estadounidense por ser uno de los pocos gobernantes europeos que no había llamado a consultas a su embajador tras las ejecuciones de septiembre, 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"[51].

En vísperas de la muerte de Franco, el secretario de Estado tuvo un destacado protagonismo en una crisis internacional que podría haber tenido graves consecuencias para la evolución política española. Desde hacía varios años, la diplomacia española venía manifestándole su preocupación ante la postura crecientemente beligerante de Marruecos en relación con el Sáhara, pero Kissinger solía restarle importancia. En agosto de 1974, España anunció su intención de celebrar un referéndum de autodeterminación en el territorio, posibilidad que fue abiertamente rechazada por Rabat. A fin de evitar la consulta, poco después el rey Hassan II anunció que pediría a la ONU que se consultara a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, ante lo cual España accedió a postergar el referéndum hasta que la Corte pudiese pronunciarse. Con su proverbial sentido del humor, no exento de cinismo, en octubre de 1974 Kissinger comentaría a Cortina Mauri que "hubo una época de mi vida en la que no sabía donde estaba el Sáhara español, y era tan feliz como lo soy ahora", añadiendo más en serio que el futuro de dicho territorio le parecía tan escasamente prometedor como el de Guinea-Bissau o Burkina Faso. Pocos días después le confesaría al presidente argelino, Houari Boumediene, que "no nos interesa que España esté ahí", porque "no es lógico que España esté en África". El secretario de Estado temía que la descolonización del territorio pudiese redundar en beneficio del régimen prosoviético de Argelia, y además no deseaba contrariar a Marruecos, un

[51] Garret Fitzgerald, *All in a Life* (Gill & Macmillan, Dublín, 1991), p. 180.

viejo aliado cuyas bases militares resultaban de gran utilidad a Estados Unidos. Así pudo constatarlo personalmente Hassan II en la reunión que mantuvieron en Rabat el 15 de octubre de 1974. Aunque procuró aparentar una postura de estricta neutralidad ante el contencioso, asegurándose de que los suministros militares norteamericanos a Marruecos no modificasen el equilibrio regional de fuerzas, sus comentarios sobre la inviabilidad de un futuro Estado independiente –"la idea de un país llamado Sáhara español no es algo exigido por la historia", le espetó a Cortina Mauri en noviembre de 1974– hicieron temer a Madrid que su aparente indiferencia ocultaba en realidad un apoyo tácito al irredentismo marroquí[52].

En diciembre de 1974 la Asamblea General de la ONU –con la abstención de Estados Unidos y de España– accedió a que se consultara a la Corte Internacional de Justicia, tras lo cual Madrid confirmó que aplazaría el referéndum hasta que se conociera su decisión. A pesar de ello, la tensión fue en aumento en la región, produciéndose frecuentes escaramuzas entre fuerzas españolas y marroquíes. En junio de 1975, España pidió a Washington que auspiciara una conferencia quatripartita (con Marruecos, Argelia y Mauritania) para analizar el futuro del Sáhara, pero Kissinger se mostró absolutamente reacio a verse involucrado por temor a no poder satisfacer ni a Madrid ni a Rabat[53]. En agosto, Hassan II anunció que, con independencia del pronunciamiento de la Corte, el Sáhara estaría bajo soberanía marroquí antes de finales de año.

La documentación norteamericana revela que Kissinger fue alertado de una posible ocupación marroquí por el director de la CIA, William E. Colby, el 3 de octubre de 1975. Su informe afirmaba que el monarca alauita confiaba en poder llevar a buen puerto sus planes porque "la mayoría de las tropas españolas están mal entrenadas y no

---

[52] *Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri*, 9/10/74, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 5; *Memorandum of Conversation with President Houari Boumediene of Algeria*, 14/10/74, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 2; *Memorandum of Conversation with King Hassan of Morocco*, 15/10/74, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 2; *Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri*, 9/11/74, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 21.

[53] *The Secretary's 8:00 am Staff Meeting*, 23/6/75, NARA RG 59, DSR, Transcripts of Secretary of State Henry A. Kissinger's Staff Meetings, 1973-77, Box 7.

lucharán", y vaticinaba que el monarca seguramente no esperaría a conocer el fallo de la Corte Internacional de Justicia, que probablemente sería favorable a la independencia del territorio. En respuesta a esta información, Kissinger escribió a Hassan II, aconsejándole que no tomara las medidas que al parecer estaba contemplando, ya que ello minaría la estabilidad del Mediterráneo y además no serían toleradas por Naciones Unidas. Kissinger trasladó a Cortina Mauri su preocupación por la situación en una reunión celebrada el 5 de octubre, en la que le informó de su carta pidiéndole a Hassan II "que no hiciera ninguna locura", y animándole a buscar un acuerdo con España. Por su parte, el ministro español le dio a entender que, aunque la independencia era uno de los posibles resultados de un referéndum, en realidad lo que se pretendía era que la población saharaui optara entre Marruecos o Mauritania. En su respuesta a Kissinger, que no se recibió en Washington hasta el 14 de octubre, Hassan II le aseguró no tener intención alguna de atacar a las tropas españolas, aunque no podía prometer lo mismo en relación con el Frente Polisario [54].

Así las cosas, el 16 de octubre la Corte Internacional de Justicia falló en contra de las tesis anexionistas de Maruecos y Mauritania, y a favor del derecho de autodeterminación de la población saharaui, ante lo cual Hassan II anunció que lideraría personalmente una Marcha Verde compuesta por 350.000 voluntarios civiles, con el propósito de ocupar pacíficamente el territorio. Sin embargo, Kissinger informó a Ford del dictamen de la Corte de forma harto peculiar, dando a entender que favorecía los designios de Marruecos y Mauritania, mientras que España se inclinaba por la independencia, "que es lo que le gustaría a Argelia" [55]. En aquellos momentos el secretario de Estado parecía creer posible una salida negociada bajo los auspicios del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y el 19 de octubre envió un segundo mensaje a Hassan II, pidiéndole que diera una oportunidad a

[54] Véase el minucioso análisis de Jacob Mundy, "Neutrality or Complicity? The United States and the 1975 Moroccan takeover of the Spanish Sahara", en *The Journal of North African Studies*, vol. 11, n.º 3, septiembre 2006, pp. 292-302.

[55] *Meeting with President Ford*, 17/10/75, NSA, Memoranda of Conversation, Box 16, GFL.

la diplomacia. Sin embargo, en su respuesta del día siguiente, éste se mostró reacio a suspender la Marcha Verde, ya que podía servir para obligar a Madrid a negociar.

Las fuentes norteamericanas sugieren que el propio gobierno español emitió señales un tanto confusas durante la crisis. El 17 de octubre, España optó por la retirada unilateral, y el día siguiente se puso en marcha la Operación Golondrina, que suponía el abandono del territorio. A pesar de ello, el día 20 Cortina Mauri informó a Stabler de que Madrid no podía entregarle el Sáhara a Marruecos sin más, ignorando por completo los deseos de la población, pero cuatro días después le comentaría que, en vista del escaso impacto de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, España actuaría por su cuenta para evitar un conflicto armado con Marruecos. El ministro secretario general del Movimiento, José Solís, que visitó a Hassan II el 21 de octubre, explicaría posteriormente al embajador que la víspera había tenido lugar en Madrid un Consejo de Ministros en el que se había optado por negociar directamente con Rabat una fórmula que permitiese a la Marcha Verde efectuar una invasión "simbólica" del territorio saharaui, y a España abandonar el mismo sin que el Ejército se sintiese humillado; a cambio, Marruecos no se opondría a la celebración de una consulta popular bajo supervisión de Naciones Unidas, en el sobreentendido de que el resultado sería favorable a las tesis de Rabat. Solís aprovechó para comunicarle a Stabler que el Gobierno pensaba que, caso de producirse un conflicto armado entre marroquíes y españoles, Washington apoyaría a los primeros, afirmación que lógicamente disgustó al embajador. En todo caso, el rey no se comprometió en firme en relación con la Marcha Verde, aunque sin duda pudo constatar la debilidad de la posición española[56].

A finales de octubre, el secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, propuso un plan que situaría al Sáhara temporalmente bajo la

[56] Bromeando, el monarca también prometió a Solís que Marruecos no reivindicaría Ceuta y Melilla mientras Gibraltar permaneciese en manos británicas. Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, *Spanish-Moroccan negotiations on the Sahara*, 25/10/75, Documento n.º 1975Madrid7471, disponible en http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184064&dt=1822&dl=823.

autoridad de Naciones Unidas, hasta que pudiera celebrarse el referéndum. Tras visitar la región, Waldheim trasladó a Kissinger la preocupación de que Argelia no toleraría un acuerdo bilateral hispanomarroquí que no tuviese en cuenta los deseos de los saharauis, motivo por el cual una salida multilateral parecía la mejor solución[57]. En vista de ello, el secretario envió una tercera misiva a Hassan II el 31 de octubre, en la que le hacía ver que, dado que la situación se movía en la dirección apetecida por Rabat, parecía aconsejable cancelar la Marcha Verde, pero el monarca se resistía a aceptar la intervención de la ONU. De ahí, quizás, que el gobierno español optara por endurecer su postura, insistiendo en la necesidad de que Maruecos aceptara el Plan Waldheim, que era claramente incompatible con el abandono unilateral del territorio. Sin el conocimiento de Arias Navarro, D. Juan Carlos, alarmado por la posibilidad de que un conflicto armado trastocara sus planes sucesorios, envió a Washington a un emisario amigo, Manuel Prado y Colón de Carvajal, para solicitar la ayuda de Kissinger en un intento desesperado por detener la Marcha Verde. Éste accedió a interceder ante el monarca alauita –a través del general Walters, el subdirector de la CIA, que ya se encontraba en Marruecos- así como con otros dirigentes árabes y con el presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing[58].

En vista del *impasse*, el 2 de noviembre Kissinger envió a Hassan II un cuarto mensaje, instándole a ser paciente y mantener la calma, aunque sin exigirle que detuviera la Marcha Verde. Al día siguiente, en una reunión decisiva con Ford y su consejero de Seguridad Nacional, Scowcroft, celebrada en el despacho oval, Kissinger les explicó que la presión ejercida por Argelia –que según él buscaba una salida al Atlántico a través del Sáhara, amén de la riqueza derivada de los fosfatos- había obligado a España a abandonar su acuerdo bilateral con Marruecos. Para el secretario de Estado, la situación se asemejaba cada vez más a la que se habían enfrentado durante el reciente conflicto

[57] Véase *Telecon with Waldheim and Kissinger at 8:40 am*, 29/10/75, disponible en http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000BCAF.pdf.
[58] Victoria Prego, *Así se hizo la Transición* (Plaza y Janés, Barcelona, 1995), pp. 290-292.

greco-turco sobre Chipre: "en cualquiera de los casos, saldremos perdiendo". Washington podía "decirle a Hassan que nos opondremos a él frontalmente", lo cual "podría frenarle", pero eso "nos convertiría en el chivo expiatorio". En vista de ello, era preferible que la iniciativa de Waldheim siguiera su curso, siempre y cuando la consulta popular arrojase un resultado favorable a Rabat. Esta última condición se hizo explícita en una reunión de Kissinger con sus colaboradores el 5 de noviembre, en vísperas del inicio de la Marcha Verde, en la que le pidió garantías al secretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos, Arthur A. Hartman, de que Hassan II se saldría con la suya si aceptaba la intervención de la ONU[59].

Lamentablemente, la resolución 380 del Consejo de Seguridad "deplorando" la Marcha Verde fue incapaz de frenarla, en vista de lo cual el gobierno español optó finalmente por entregar el territorio a Marruecos y Mauritania en el Consejo de Ministros celebrado el 8 de noviembre, tras el cual Hassan II accedió a retirar a sus seguidores. Dos días después, Kissinger pudo informar a Ford de la decisión del monarca, aunque no sin añadir que "si no obtiene el Sáhara, está acabado", por lo que "ahora deberíamos trabajar para asegurarnos de que le salga bien", lo cual obligaría a Estados Unidos a esforzarse por obtener el resultado apetecido en el referéndum. Afortunadamente para Kissinger, aunque no para los saharauis, España entregó el territorio sin condiciones mediante el acuerdo tripartito firmado con Marruecos y Mauritania en Madrid el 14 de noviembre de 1975, y la consulta nunca llegaría a celebrarse. Un mes después, el secretario reconocería ante el ministro de Asuntos Exteriores argelino, Abdelaziz Bouteflika, que frenar la Marcha Verde hubiese acabado con las relaciones de Estados Unidos con Rabat, aunque todavía sostendría que "no les ayudamos a ustedes, pero tampoco a Marruecos"[60]. En suma, Kissinger tenía motivos para estar satisfecho con el desenlace de la crisis: Hassan II podría ocupar el Sáhara, fortaleciendo así su posición interna; D. Juan

[59] *The Secretary's 8:00 am Staff Meeting*, 5/11/75, NARA RG 59, DSR, Transcripts of Secretary of State Henry A. Kissinger Staff Meetings, 1973-77, Box 9.

[60] *Discussions with Abdelaziz Buteflika*, 17/12/75, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 13.

Carlos había evitado un conflicto armado que podría haberle debilitado en el momento mismo de ocupar la jefatura del Estado; y el régimen argelino había sufrido un serio revés. El hecho de que el Ejército de Tierra español –al que menos favorecían los acuerdos económicos con los Estados Unidos, en comparación con la Armada y la Fuerza Aérea– hubiese sacado la conclusión de que Washington valoraba más su relación con Rabat que con Madrid, como Stabler tuvo ocasión de constatar en conversación con el ministro Francisco Coloma Gallegos, no parece haberle preocupado en exceso al secretario [61].

Kissinger tuvo una última oportunidad para hacer gala de su proverbial cautela hacia el régimen de Franco en las semanas previas al fallecimiento de éste. El 23 de octubre de 1975, D. Juan Carlos informó a Stabler que, tras sufrir varios infartos, la salud de Franco se había deteriorado de forma irreversible, en vista de lo cual había tomado la decisión de pedirle que le cediera la jefatura del Estado sin más demora. Para facilitar la operación, el príncipe pretendía que Kissinger hiciera ver a Arias que su iniciativa contaba con el apoyo de Washington. El embajador no sólo se mostró partidario de responder favorablemente a su petición, sino que además logró contagiar su entusiasmo a Hartman, que procuró convencer al secretario con el argumento de que, de esta forma, la opinión pública española identificaría a Estados Unidos con los cambios deseados por quienes pronto gobernarían el país. Sin embargo, a Kissinger no debió agradarle la posibilidad de ser acusado de pretender derrocar a Franco en contra de su voluntad, y el día siguiente Hartman recibió un lacónico cable desde Tokio que decía así: "El secretario no autoriza, repito, no autoriza a Stabler a hacer una aproximación a Arias en estos momentos" [62].

---

[61] Kissinger comentaría poco después al nuevo ministro de Asuntos Exteriores español que "si se hubiesen visto envueltos en una guerra en el Sáhara, habría sido un desastre". *Memorandum of Conversation with Foreign Minister José María de Areilza of Spain*, 16/12/75, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3. Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, *Spanish Sahara: Views of Army Minister*, 4/11/75, Documento n.º 1975Madrid07684, disponible en: http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=204530&dt=1822&dl=823.

[62] Véase Telegrama de Stabler al Departamento de Estado, *Urgent efforts to persuade Franco to retire*, 23/10/75, Documento n.º 1975Madrid07409, disponible en http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=184188&dt=1822&dl=823; Telegrama de Hartman a Kissinger, *Request from Juan Carlos*,

Consciente de que la vida de Franco tocaba a su fin, a principios de noviembre de 1975 Kissinger envió a Stabler unas nuevas directrices. 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, Washington era 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 el hecho de 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 mas rápidos, que pudieran forzar el proceso mas allá de límites realistas, con el riesgo de provocar reacciones graves". Por último, el telegrama de 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"[63].

El debate sobre quién debía representar a los Estados Unidos en el funeral de Franco y la proclamación de D. Juan Carlos pocos días después dice mucho de los dilemas de la Administración en relación con España. Cuando el embajador Rivero suscitó este asunto por vez primera en el verano de 1974, recomendó que el propio primer

23/10/75, Documento n.º 1975STATE251738, disponible en http://aad.archives.gov/ aad/createpdf?rid=184179&dt=1822&dl=823; y Telegrama de Kissinger a Hartman, *Action taken by Secretary*, 23/10/75, Documento n.º 1975SECTO16126, en http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=180831&dt=1822&dl=823.

[63] *US posture during the Transition*, Telegram from the Secretary of State to the Embassy in Madrid, 1/11/75, Spain-State Department Telegrams from SECSTATE-EXDIS, Box 12, NSA, PCF-EC, GFL.

mandatario estuviera presente en ambas ceremonias, lo cual fue considerado excesivo por el Departamento de Estado. Un año después, éste sugirió que la delegación norteamericana fuese presidida por un miembro del Gobierno, pero Ford insistió en que acudiese el vicepresidente Rockefeller. (A última hora, D. Juan Carlos presionó a Kissinger para que asistiera el propio presidente, pero no fue posible). A diferencia de las grandes democracias europeas, Washington estuvo representado por la misma persona en el funeral de Franco y la proclamación del rey, como resultado de lo cual Rockefeller se vio en compañía de Imelda Marcos y Augusto Pinochet en el primero, y del duque de Edimburgo y los presidentes de Francia y Alemania en la segunda. En suma, hasta el último momento Kissinger procuró invertir en el futuro posfranquista sin distanciarse un ápice de la dictadura, una política cuya sutileza no fue suficientemente apreciada por la opinión pública española[64].

Kissinger y el inicio de la transición democrática, 1975-1977

Muerto Franco, la Administración Ford reanudó de inmediato sus esfuerzos por cerrar un nuevo acuerdo sobre las bases. Para el rey y su nuevo ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, lo importante no era tanto el contenido del mismo, como la posibilidad de elevar el rango del convenio existente a la categoría de tratado, lo cual supondría un reconocimiento de que la muerte de Franco abría una nueva etapa, y de que el Congreso norteamericano (y no sólo el ejecutivo) apoyaba la incipiente democratización promovida por la monarquía. Al mismo tiempo, el ministro deseaba situar las relaciones bilaterales en el contexto de una más amplia contribución española a la defensa de Occidente, como paso previo a una futura integración de España en la OTAN.

[64] El informe confidencial del Departamento de Estado preparado para el vicepresidente afirmaba que "nuestro objetivo al asistir a estas ceremonias es transmitir nuestras condolencias por la muerte de un líder fuerte y garantizar nuestra intención de establecer relaciones incluso más estrechas con los nuevos líderes". *Vice President's Mission to Spain*, November 1975, from the State Department, NARA, E.5037, Box 231.

Kissinger, que había hablado con D. Juan Carlos el mismo 20 de noviembre para manifestarle su apoyo, quiso viajar cuanto antes a Madrid, pero el rey le disuadió para darle tiempo a su ministro a definir una posición negociadora, que Areilza trasladó al primero el 16 de diciembre en París. Washington accedía a retirar los aviones cisterna de la base de Torrejón, y a que los submarinos nucleares estacionados en Rota iniciaran una retirada escalonada a partir de 1979, así como a no almacenar armas nucleares ni sus componentes en territorio español. Aunque por cuestiones de imagen Areilza tenía especial interés en que la suma total de la ayuda norteamericana alcanzara los mil millones de dólares, al final tuvo que conformarse con 600 millones en préstamos para adquirir material militar, 75 en donación y otros diez para adiestramiento, pero sus interlocutores se prestaron a inflar la cifra finalmente anunciada mediante la inclusión de otras partidas. Por su parte, Kissinger aceptó elevar el convenio al rango de tratado, algo que también deseaba el legislativo norteamericano, y prometió estudiar una fórmula para vincularlo a la OTAN, aunque Areilza no suscitó la cuestión de la garantía de seguridad tan largamente anhelada por España[65].

La firma del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación el 24 de enero de 1976 –que Areilza había calificado de "excelente regalo a la monarquía"– supuso un importante espaldarazo de los Estados Unidos a D. Juan Carlos. Sin embargo, dado que el segundo gobierno de Arias Navarro todavía no había dado muestras de una verdadera voluntad democratizadora, algunos, tanto en España como en Estados Unidos, lo consideraron prematuro. En aquellos momentos, tanto Washington como la embajada en Madrid se mostraban más bien cautos en relación con la evolución política del país. Tras su primera entrevista con Stabler como ministro de Asuntos Exteriores, Areilza anotaría en su diario que Estados Unidos "desea la democratización del sistema, pero fieles a su pragmatismo, sin demasiado afán,

[65] *Telecon with Prince Juan Carlos and Kissinger at 6:45 pm*, 20/11/75, disponible en http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000BCEE.pdf; *Memorandum of Conversation with Foreign Minister José María de Areilza of Spain*, 16/12/75, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3. José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía* (Planeta, Barcelona, 1977), p. 26.

exigencias ni prisas. Desean sobre todo que no vayamos por el camino de Portugal". En diciembre, Kissinger quiso tranquilizarle personalmente: "Quiero que sepa que no estará bajo la presión de Estados Unidos. Saben que tiene que haber una cierta evolución, y lo están haciendo"; si algún estadounidense le presionaba, "si es del Departamento de Estado, dígamelo, y si no es del Departamento de Estado, ignórelo". Al mes siguiente, volvería a ofrecerle consejo: "No hagan caso a las exigencias de los europeos más que en aquello que realmente les convenga a ustedes. Bastará probablemente para que entren en la Comunidad y luego en la Alianza Atlántica... 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". Y en junio, Areilza comprobaría que la preocupación del secretario era "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". No es de extrañar que Areilza concluyera que Kissinger era "un hombre de grandes dudas y pocas esperanzas" [66].

Kissinger tuvo ocasión de conocer de primera mano los planes del primer gobierno del rey en una interesante reunión celebrada en Madrid el 25 de enero de 1976 con Areilza y el ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, con ocasión de la firma del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, que puso de relieve tanto la perspicacia del huésped como la insuficiencia del proyecto defendido por sus anfitriones. Fraga abogó por realizar una reforma constitucional limitada, que permitiera la creación de unas nuevas Cortes bicamerales, en las que el Congreso sería elegido por sufragio universal y el Senado mantendría una composición corporativa. El futuro presidente del gobierno sería nombrado por el rey, a partir de una terna que le elevaría el Consejo de Reino, como había ocurrido hasta entonces, pero

[66] Areilza, ibídem, pp. 14-15, 66-67, 195-196. Memorandum of Conversation, 25/1/76, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 3.

teniendo en cuenta los resultados electorales. Como comentaría el propio Kissinger, este método de elección indirecta, además de otorgar un poder excesivo a los miembros del Consejo pertenecientes a un Senado corporativo, podría plantear graves problemas si las elecciones no arrojaban un resultado inequívoco. El propio Fraga temía la proliferación de partidos políticos, mostrándose partidario de que hubiese cuatro, dos en la derecha y dos en la izquierda: uno neofranquista, otro en el que pudiesen militar Areilza y él mismo, uno que reuniese a las distintas formaciones demócrata cristianas, y uno socialista. Por su parte, el norteamericano se mostró pesimista sobre el futuro de la democracia en el mundo, incluidos los Estados Unidos, y muy especialmente sobre la capacidad de los conservadores para defender sus intereses: "los capitalistas acabarán por darle la razón a Marx, que creía que eran unos idiotas políticos"[67].

Durante estos meses, Kissinger se mostraría especialmente reacio a la participación del PCE en el proceso democratizador español. En diciembre de 1975 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". El mes siguiente le recordó a Fraga que el partido comunista era ilegal en Alemania, y le tranquilizó saber que éste no tenía intención alguna de legalizarlo. En marzo de 1976, el primer ministro irlandés, Fitzgerald, que acababa de recibir a Areilza en Dublín, insistió ante Kissinger que estaba en un error, puesto que "lo importante es derrotar a los comunistas, no suprimirles". Olof Palme, el primer ministro sueco, volvería a la carga con argumentos similares en mayo. A pesar de ello, en junio Kissinger 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". En respuesta al debate suscitado al respecto en varios medios de comunicación norteamericanos, a finales de ese mes el Departamento de

[67] *Discussion of Spanish Political Issues with Foreign Minister Areilza*, 25/1/76, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3.

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, la opinión pública española sí había establecido una relación entre la legalización del PCE y la sinceridad de las intenciones democratizadoras del gobierno Arias, algo que la embajada debía haber detectado. A pesar de ello, por aquel entonces las instrucciones de ésta todavía prohibían la relación directa de sus diplomáticos con miembros del comité central del PCE[68].

La cautela de la Administración norteamericana ante el cambio de régimen en España queda perfectamente retratada en la contestación del presidente Ford a una carta que le había dirigido un grupo de intelectuales estadounidenses liderados por el periodista William L. Shirer y la historiadora Barbara W. Tuchman tras la muerte de Franco, exigiéndole una actitud más comprometida con el proceso democratizador. En ella, el presidente aceptaba la conveniencia de apoyar la transición a un régimen democrático, pero a su entender ése era un esfuerzo que debían protagonizar los propios españoles, ya que "una presión evidente sólo contribuiría al desenlace más peligroso de todos, a saber, una polarización creciente y divisiones aun más profundas, riesgo que, a nuestro modo de ver, sólo desean correr algunos grupos extremistas". En suma, su gobierno no podía "aconsejar un ritmo de cambio que exceda lo que pueda tolerar política y socialmente el sistema español"[69].

La firma del nuevo tratado hizo posible la visita de los reyes de España a Washington en junio de 1976, coincidiendo con la conmemoración del bicentenario de la independencia de los Estados

[68] *Discussion of Spanish Political Issues with Foreign Minister Areilza*, 25/1/76, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3; *Memorandum of Conversation with Irish Foreign Minister Fitzgerald*, 18/3/76, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 9, POL 2 Ireland. Areilza (1977), p. 196; *Discussion with Olof Palme*, 24/5/76, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 3. Eaton, *op.cit.*, pp. 116-117; p. 128.

[69] Cartas citadas en Graeme Mount & Mark Gauthier (eds), *895 days that changed the World. The Presidency of Gerald R. Ford* (Black Rose Books, Montreal, 2006), pp. 121-122.

Unidos. En vísperas de su llegada, Kissinger trasladó un largo informe a Ford examinando detalladamente la evolución política española. El secretario no dudaba en manifestar que "nuestro propósito con esta visita es demostrar nuestro pleno apoyo al rey como la mejor esperanza para la evolución democrática con estabilidad que protegerá nuestros intereses en España". A su entender, D. Juan Carlos "reconoce que, para que la monarquía pueda sobrevivir, no debe ser un actor más del proceso político. Para evitar convertirse en rehén de ninguna facción o una mera figura decorativa, debe proyectar una imagen más amplia, por encima de la política entendida en sentido partidista, pero comprometido con los cambios que sean aceptables a una sociedad española en evolución. También reconoce que el futuro de la monarquía depende del éxito de la evolución democrática. Avanzar por un camino tan angosto requerirá habilidad, determinación y nervios de acero, y todavía no hay pruebas suficientes para determinar si el rey tiene estas cualidades"[70].

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". Ésta era una apreciación que muchos españoles no compartían, entre ellos el propio D. Juan Carlos, que había declarado a *Newsweek* en abril que Arias Navarro era un "desastre sin paliativos". Curiosamente, Kissinger reconocía que uno de los propósitos del viaje era "reforzar la autoconfianza del rey y acrecentar su determinación", objetivo que sin duda logró: al poco tiempo de regresar a Madrid, D. Juan Carlos forzaría la dimisión de Arias Navarro y su

[70] *Memorandum for the President*, NARA RG 59, Executive Secretariat Briefing Books, 1958-76, E. 5037, Box 241.

sustitución por Adolfo Suárez. Si, como afirmaba el informe de Kissinger, el objetivo de la visita era "reafirmar nuestro apoyo al rey y por lo tanto su influencia", la operación resultó un éxito rotundo. Paradójicamente, Areilza supuso que el éxito de la visita también redundaría en beneficio suyo, pero es probable que tuviese el efecto contrario; meses después, Kissinger comentaría a Prado y Colón de Carvajal que Ford y él se habían quedado atónitos ante el comportamiento prepotente del ministro, que no dudaba en contestar las preguntas que el presidente dirigía al monarca[71].

El momento más importante de la visita real fue sin duda el discurso pronunciado por D. Juan Carlos el 2 de junio de 1976 ante el Congreso de los Estados Unidos, en el que prometió "el acceso ordenado al poder de las distintas alternativas de gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresados", compromiso que fue recibido con grandes aplausos. A pesar de que el Senado había manifestado dudas sobre la evolución política española, la visita sin duda ayudó a disiparlas, contribuyendo a la aprobación del Tratado de Amistad y Cooperación a finales de ese mismo mes, por 84 votos a favor y 11 en contra. Lejos de congratularse por el éxito obtenido, Arias Navarro amenazaría con cerrar la revista *Cambio 16* por haber publicado una caricatura del monarca vestido como Fred Astaire, provocando la intercesión de Katherine Graham, dueña de *The Washington Post*, ante su buen amigo Kissinger, que trasladó su protesta a Madrid[72].

El secretario de Estado no pudo seguir tan de cerca la situación política española a partir del verano, ya que su atención estaría centrada en las elecciones presidenciales de noviembre de 1976, que Ford perdería ante Carter. A pesar de ello, España siguió estando presente en sus frecuentes conversaciones con otros responsables diplomáticos. En agosto, por ejemplo, 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,

---

[71] *Memorandum of Conversation, Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos*, 2/12/76, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 19.

[72] *Telecon with Ms. Kay Graham/Secretary Kissinger at 7:50 pm*, 15/6/76, disponible en http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000C03F.pdf, y *Telecon with Ms. Kay Graham/Secretary Kissinger at 8:52 pm*, 18/6/75, disponible en http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000CoCE.pdf.

a lo que su anfitrión respondió afirmativamente, porque "hablando con él se diría que es un hombre esencialmente moderado". En todo caso, existen motivos para pensar que Kissinger vio con buenos ojos los avances realizados por Suárez durante la segunda mitad del año bajo el impulso de D. Juan Carlos. En relación con éste último, en diciembre de 1976 le confesaría a Prado y Colón de Carvajal que "no quisiera parecer condescendiente, pero realmente estoy muy impresionado con él, y no lo estaba al principio". (Al parecer, la admiración era mutua: ese mismo mes el monarca pediría a un alto cargo del Departamento de Estado que le dijera que "no sólo tiene un amigo, sino un rey-amigo"). Sin embargo, Kissinger seguía pensando que Arias Navarro era "un hombre bastante decente", y "probablemente muy bueno para la etapa de transición", y tampoco había cambiado mucho de opinión sobre la legalización de los comunistas. En septiembre de 1976, en una reunión con responsables diplomáticos europeos, había expresado la opinión de que "la cuestión práctica es si son más peligrosos dentro que fuera", pero cuando sir Michael Palliser, el representante británico, observó que "algunos en España que son de izquierdas pero no comunistas ven su legalización como la piedra de toque del proceso democratizador", no dudó en afirmar que "si es así, deberían hacerlo". Sin embargo, en su conversación con Prado y Colón de Carvajal en diciembre reaparecieron sus viejos prejuicios: "como secretario de Estado, debo decirle que desde nuestro punto de vista la situación legal del partido comunista es un asunto español. No somos nosotros quienes debemos decidirlo, ni podemos manifestarnos al respecto. Pero hablando como politólogo, en mi opinión, cuanto más pueda desarrollarse el sistema internamente antes de introducir ciertos cambios, mejor estarán. Dejen que el sistema se estabilice por sí solo. No creo que necesiten al partido comunista para hacerlo. Si yo fuese el rey, no lo haría. Demostrarían 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"[73].

Carter y el sucesor de Kissinger al frente del Departamento de Estado, Cyrus Vance, adoptarían una postura algo más abierta y pragmática ante la supuesta amenaza comunista en la Europa occidental, lo cual posiblemente facilitó la legalización del PCE por parte del Gobierno Suárez en abril de 1977. Así parece sugerirlo un informe oficial sobre el fenómeno del eurocomunismo elaborado para Carter en febrero, en el que se afirmaba que Kissinger había exagerado interesadamente la importancia de dicha amenaza[74]. Por aquel entonces, Vance incluso declaró que los Estados Unidos no se opondrían a una participación comunista en los gobiernos de la Europa occidental, ya que en todo caso su presencia causaría más dificultades a Moscú que a Washington. A pesar de todo ello, la nueva administración demócrata se mostró sorprendentemente fría en su actitud hacia el Gobierno Suárez. Cuando se iniciaron las gestiones necesarias para que el presidente del gobierno español fuese recibido en la Casa Blanca, a fin de fortalecer su imagen y credibilidad ante las primeras elecciones democráticas previstas para junio de 1977, en un primer momento el Departamento de Estado hizo caso omiso. Ello obligó al rey a interceder mediante el envío de un emisario personal, ante lo cual la administración cambió de parecer. Para asombro de Stabler, sus superiores sólo querían concederle a Suárez una entrevista de media hora, ante lo cual insistió que al menos se le invitara a un almuerzo. La Casa Blanca accedió inicialmente a esta petición, pero rectificó poco después al ser informada de que el mandatario español no hablaba inglés. 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

---

[73] *Meeting with Dutch Prime Minister Johannes den Uyl and Max van der Stoel,* Memorandum of Conversation, 11/10/76, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 17; *Meeting of the Quadripartite Group,* Memorandum of Conversation, 28/9/76, NARA RG 59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 6; *Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos,* Memorandum of Conversation, 2/12/76, NARA RG 59, DSR, Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 19.

[74] Véase Godfrey Hodgson, "The US Response", en Paolo Filo della Torre, Edward Mortimer & Jonathan Story (eds.), *Eurocommunism: Myth or Reality?* (Penguin, Londres, 1979).

relación fluida. El propio Stabler reconocería que el presidente español se había marchado de Washington "un poco irritado", y el incidente 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 pensaran que realmente tenían nuestro apoyo"[75].

Conclusiones

En sus memorias, Kissinger plantearía que los Estados Unidos se habían 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 reconocería 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"[76]. En realidad, la primera opción se había descartado mucho antes, a principios de la década de los cincuenta, y como hemos constatado a lo largo de éstas 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 instaladas en territorio español, cuyo valor geoestratégico aumentó si cabe durante los últimos años de la dictadura. En este sentido, cabe afirmar incluso que la política desplegada hacia España fue un ejemplo paradigmático de la *realpolitik* kissingeriana.

Ciertamente, la tarea de desvinculación paulatina 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

[75] Stabler, *op.cit.*, pp. 196-197. Es interesante observar que las memorias de Jimmy Carter, *Keeping Faith. Memoirs of a President* (Bantam Books, Londres, 1982), no contienen ni una sola referencia a España. Súarez sólo regresaría a Washington en una ocasión, en enero de 1980, para hablar con Carter sobre la situación en Oriente Medio.

[76] Kissinger (1979), p. 931.

dificultades. En la práctica, la apuesta kissingeriana por el futuro posfranquista se cifró casi exclusivamente en el apoyo prestado a la figura de D. Juan Carlos, inversión que resultaría extraordinariamente rentable. Sin embargo, aquí también se corrieron riesgos innecesarios. Buen ejemplo de ello fue la actitud de Kissinger ante la crisis del Sáhara, que podía haber debilitado al monarca en el trance más delicado de su reinado. Pero quizás fuese más grave aun su postura acomodaticia 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. Por otro lado, y a pesar de los esfuerzos bienintencionados aunque tardíos de Stabler, Kissinger nunca mostró gran interés por conquistar "los corazones y las mentes" de los demócratas españoles. Para ser justos, esto se debió no solamente a sus cálculos y prioridades políticas, sino también a la inexistencia de los instrumentos adecuados para hacerlo, de los que sí dispuso, por ejemplo, la República Federal de Alemania, gracias a sus fundaciones políticas y otros medios. Sin embargo, Kissinger tampoco aprovechó las relaciones que otros estados amigos habían logrado establecer en España con algunas fuerzas políticas emergentes, principalmente el PSOE. Por otro lado, 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 instalar 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. Años después, Samuel Huntington atribuiría parcialmente el éxito de la "tercera ola democratizadora" iniciada a mediados de los años setenta a un cambio de orientación de la política exterior norteamericana a partir de 1974. Sin embargo, la actuación de Kissinger en relación con España parece sugerir que, en éste caso al menos, la contribución estadounidense fue más bien modesta[77].

A medio y largo plazo, la política de Kissinger hacia España tampoco resultaría muy beneficiosa para los intereses geoestratégicos de

[77] Samuel S. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Paidós, Barcelona, 1994), p. 92.

Estados Unidos. Aunque la transición a la democracia cumplió a grandes rasgos su objetivo de "evolución democrática con estabilidad", en España casi nadie relacionó su éxito 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 1988[78]. En suma, 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 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 estadounidenses[79].

[78] 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 los Estados Unidos como país. Treinta años después, el 46 por ciento de los encuestados todavía atribuía la supervivencia del régimen franquista al apoyo recibido de los Estados Unidos. *El Mundo*, 30 de julio de 2006.

[79] Véase Alexander Cooley, "Base Politics" en *Foreign Affairs*, vol. 84, n.º 6, noviembre-diciembre 2005, p. 80.