

La política norteamericana de Castiella

Desde 1953, la relación con EEUU era el ancla internacional del Franquismo: garantizaba la integración de la dictadura en el bloque occidental y la benevolencia del país que lo lideraba, compensando la pobreza de los nexos con Europa Occidental y el carácter secundario de las políticas árabe e iberoamericana. Así que tenía que constituir, a la fuerza, uno de los nervios fundamentales de la política exterior de F.M^a Castiella desde 1957. Tres años y medio después de los Pactos, empezaba a haber signos de descontento. EEUU había logrado su objetivo: disponer de bases militares e instalaciones de apoyo en España para complementar el sistema de defensa occidental, a cambio de una reducida ayuda militar y económica, más un mínimo apoyo político al régimen de Franco. Pero en Madrid se sobreentendió que EEUU había sellado un compromiso con el sostenimiento económico y el reforzamiento militar del estado franquista, aunque no se hubiera conseguido reflejar estas obligaciones en las cláusulas escritas firmadas en 1953. La primera tarea de Castiella fue, por tanto, intentar extraer más beneficios de la desigual relación, sobre todo en el aspecto económico. Después, la toma de conciencia de los errores cometidos en 1953 le llevó, en la negociación de 1963, a intentar reequilibrar las obligaciones militares y de seguridad asumidas. No pudo, entonces, obtener resultados apreciables, en buena medida por la posición obstruccionista de los militares, con el apoyo tácito de Presidencia. Por eso entre 1964-67, se empeñó en un mayor control de la relación bilateral desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y en una actitud más exigente con EEUU. El progresivo desencanto con el aliado norteamericano incitó a su equipo a afrontar la segunda renegociación (1968) con otras armas y un espíritu mucho más reivindicativo. Esta actitud y las circunstancias estadounidenses determinaron la no renovación en 1968 y la dura posición de Castiella hasta el verano de 1969. El desenlace se produjo ya con su sucesor, G.López Bravo, pero la huella de su gestión marcó, en muchos sentidos, el futuro de la relación bilateral.

a) Los últimos años de la administración Eisenhower 1957-1960

Hasta 1957 los vínculos de Castiella con EEUU habían sido mínimos. Su madre, había nacido en Texas, hija de emigrante español y americana de origen alemán. En los años treinta él mismo tuvo el propósito –no cumplido– de culminar su formación como jurista internacional en alguna universidad norteamericana. Por su combate en la División Azul, por haber formado parte del *brain-trust* falangista durante la II Guerra Mundial y, probablemente, por la anglofobia que rezumaba *Reivindicaciones de España*, las autoridades estadounidenses le prohibieron entrar en el país en 1947, cuando se disponía a hacer una escala en Nueva York, de viaje a México, donde, por encargo de A.Martín Artajo, debía intentar establecer relaciones oficiosas con el gobierno de M.Alemán. En 1954 fue vetado como embajador en Washington: Franco designó en su lugar a J.M^aAreilza, colaborador en el libro maldito¹. Sin embargo, no quedaron rastros de prejuicios antiamericanos, más allá de los que Castiella pudiera portar por su formación antiliberal y su concepto conservador del hispanoamericanismo. De hecho la imagen que dio a la diplomacia norteamericana tras en los primeros meses

¹ Recomendado por Martín Artajo a Franco, fue rechazado por el Departamento de Estado: un plázet para él podía resultaba “embarazoso”. Vid. “Lequerica a Artajo, 9-2-54” en Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, (AMAE), R-4224/5 y “Castiella Visit Position Paper, 18-8-1959” en National Archives & Records Administration (NARA), RG 59 Lot Files, 1956-1966 (LF), Box 6.

de su gestión, fue positiva, sobre todo por su política de acercamiento a Europa occidental y su mentalidad económica abierta en comparación con otros colegas de gobierno. La embajada norteamericana percibió su evolución ideológica y su actitud amigable hacia EEUU; alabó siempre su afabilidad, profesionalidad y energía².

Cuando Castiella llegó al Palacio de Santa Cruz, las más altas instancias del Régimen, incluido el almirante Carrero Blanco, abogaban por una política algo más exigente con EEUU. Había decepción por la aportación económica recibida: unos 625 mills.\$ entre 1954 y 1957, de los cuales el 41% derivaban programa de ayuda a la defensa (*Defense Support Program DSP*), un 28,4% eran ventas (contra pesetas) de excedentes agrícolas (Ley Pública PL 480), un 15% fueron préstamos del Export-Import Bank para proyectos industriales (a tipos de interés entre el 5,25 y 5,75%) y, algo más, donativos tramitados por Cáritas (excedentes agrícolas por valor de unos 120 mills.). En primer lugar, las cifras eran bajas en comparación con las de otros países y dependían, cada año, de asignaciones votadas por el Congreso, casi siempre aumentadas un poco por decisión del Ejecutivo. En segundo lugar, el grueso de las contrapartidas en pesetas de la ayuda norteamericana directa se habían empleado en la construcción de las bases y en gasto militar. Sólo partidas adicionales habían sido destinadas a objetivos civiles y habían servido para contener los agobios más graves de la balanza comercial: la adquisición de materias primas sin aportación de divisas. El objetivo era que EEUU cambiara el uso o cediera como donación la mayor parte de los fondos de contrapartida, otorgara más ayuda económica en dólares y menos excedentes agrícolas³. A principios de 1957, la gravedad de la crisis económica española hacía más imperiosa la aportación norteamericana. Se habían pedido 30 mills.\$ como asistencia extraordinaria para afrontar los desequilibrios económicos; pero la parte norteamericana había dejado claro que, mientras se mantuviera el modelo autárquico, no subsidiaría políticas económicas nefastas, ni promovería el aislacionismo económico⁴. Y, de momento, en Madrid, sólo un pequeño sector del gobierno estaba dispuesto a aceptar una política de ajuste y liberalización de la economía; el resto no veía más solución que el control de precios y el auxilio estadounidense.

En el ámbito militar, España no disponía de la garantía defensiva de los socios de la OTAN y la ayuda comprometida en 1953 sólo había servido para cubrir objetivos básicos marcados unilateralmente por EEUU: equipo para tres divisiones y algunas tropas auxiliares, modernización de ciertos buques de guerra, alquiler de unos cuantos destructores norteamericanos y la creación de una pequeña fuerza aérea (9 escuadrones de cazas)⁵. Las carencias de las fuerzas armadas españolas seguían siendo inmensas en (artillería pesada y antiaérea, transportes, comunicaciones, sonar y radares, dragaminas,

² Vid. "Joint Weeka, 12-4-57", NARA, RG 59 Decimal Files (DF) 752.00 (W)/12-457, 752.13/2-2357 y 752.13/3-857 e "Informe de la embajada 18-12-57" en 611.52/12-1857 HBS.

³ Las ayudas aprobadas por el DSP fueron, en 1954, 85 mills. (más 30 gracias a una enmienda del senador McCarran); en los años siguientes 60, 70, 56 y 51, respectivamente, aunque con los incrementos aprobados por el Presidente de 10, 20 y 15 mills. entre 1955-1957, porque en 1958 no hubo mejora del Ejecutivo. Hasta 1959 se otorgaron unos 72 mills. en créditos del Export-Import Bank y se firmaron cinco acuerdos para la compra de excedentes LP480, de 46 mills. (1955), 104 (1956), 69 (1958) y 96,4 (1959). El balance es de A.VIÑAS: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*. Barcelona, Crítica, 2003, pp.289-297. Un resumen general en L.DELGADO: "¿El "amigo americano"?. España y EE.UU durante el Franquismo" en *Studia Histórica*, 21 (2003), pp.255-62 y F.TERMIS: *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 a 1963*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2005, pp.92 y ss.

⁴ Vid. "Joint Weeka nº9, 1-3-57" en NARA RG59 DF 752.00 (W)/3-157 HBS y "Request for Increased Aid. ICA, 20-1-1957" en DF 752.5-MSP/1-2057; "Lodge to Dulles, 5-3-1957" en DF 752.13/3-557.

⁵ Vid. "Ambassador's Briefing Book, may 1958" en NARA RG59 LF 2; Cif. A.MARQUINA: *España en la política de seguridad occidental*. Madrid, Ejército, 1986, pp.566-588.

aviones obsoletos, etc.) y las dificultades económicas internas hacían que el presupuesto militar ni siquiera pudiera atender los gastos necesarios para mantener la operatividad del material suministrado desde EEUU; sin contar la incapacidad técnica y la descoordinación de los ministerios militares. Por otra parte, la evolución de la Guerra Fría había incrementado la sensación de inseguridad en Madrid. Desde 1956 se sabía que la URSS podía bombardear Europa occidental con misiles de alcance intermedio y las bases norteamericanas, a punto de alcanzar plena operatividad (la primera, Torrejón, lo hizo en septiembre de 1957), aumentaban el riesgo de sufrir ataques; en algún caso poniendo en peligro grandes ciudades como Madrid. Desde España se pensaba, además, que el desencuentro euroamericano por Suez había debilitado la OTAN. A ello se iba a sumar muy pronto el riesgo de tener que utilizar la disuasión militar contra Marruecos, con unas fuerzas armadas en estado calamitoso. De ahí que se pensara en obtener más ayuda militar norteamericana.

La perspectiva del gobierno estadounidense era muy distinta. Bien informado de la situación interna española, no consideraba necesario ningún cambio de política. La regla de oro desde 1954 era garantizarse el uso de las bases militares y, para asegurarlo, contribuir con la asistencia económica y militar mínimas a fin de mantener estabilizado el país y sostener la necesaria amistad con el Franquismo. No sufragarían la modernización de las fuerzas armadas españolas que deseaban sus dirigentes (“todo lo que necesitaba España era un pequeño buen ejército para mantener estable el país”, según Eisenhower), ni subsidiarían un sistema económico condenado al colapso, ni se comprometerían más allá de lo estrictamente preciso con un régimen repudiado por sus socios europeos. Promoverían, eso sí, una mejora de las relaciones de España con éstos para, a la larga, gradualmente, poder insertar plenamente a España en el esquema defensivo occidental. Por eso, cuando en mayo de 1957 el Consejo de Seguridad Nacional revisó la política española, apenas hubo modificaciones: el nivel mínimo de ayudas imprescindible para el disfrute de las instalaciones militares; apoyo al acercamiento a Europa occidental y su integración en los OOH, sobre todo económicos, evitando contactos con la oposición que pudieran encrespar al Régimen, aunque se establecieran los mínimos necesarios para estar al tanto de la realidad política⁶.

En consecuencia, desde febrero de 1957, F.M.Castiella se propuso sacar más partido de los acuerdos de 1953, hasta que fuera posible revisarlos en 1963. Teniendo en cuenta que en 1957 se completaban los programas con las obligaciones económicas adquiridas por EEUU (465 mills.\$) en 1953, había que intentar que la administración norteamericana se comprometiera a mantener su ayuda económica (e incrementarla incluso) y obtener un trato similar al otorgado a los aliados de la OTAN (armamento, información, etc.). En temas militares, la meta era un mayor compromiso con la defensa de España dentro o fuera de la Alianza y, en todo caso, ayuda para un abastecimiento de material militar adecuado a las necesidades españolas. Este impulso a la relación con EEUU se inscribía en el esfuerzo de Castiella por dotar a la diplomacia española de un nuevo dinamismo y restaurar las relaciones con los países de Europa occidental, propósito muy valorado, a su vez, desde Washington. También sumó sus esfuerzos a los del sector gubernamental partidario de imprimir un cambio a la política económica, porque las directrices norteamericanas sobre ésta se podían rentabilizar para impulsar el ingreso de España en las organizaciones económicas internacionales y para convencer a los elementos más recalcitrantes del gabinete de la perentoriedad de adoptar medidas en un sentido liberalizador y estabilizador.

⁶ Vid. NSC 5418/1 (10-6-1954) en *Foreign Relations of United States FRUS, 1952-54*, Vol.VI, pp.1980-1985. Su sustitución por el NSC 5710/1 (14-5-1957) en F.TERMIS, *op.cit.*, pp.60-66, 120-122 y 170-173.

Otro de los propósitos de Castiella fue subsanar las deficiencias de la parte española que habían obstaculizado un mejor aprovechamiento de las oportunidades brindadas por los acuerdos de 1953: entre ellas, la falta de coordinación interministerial y de experiencia técnica para cumplimentar peticiones con las formalidades requeridas desde EEUU. Desde 1957 trabajó duro para que el Ministerio de Asuntos Exteriores fuera el organismo encargado de coordinar los múltiples flecos de la relación bilateral, aunque no terminara de conseguirlo con las autoridades militares. En principio, le vino bien el esfuerzo tecnocrático del nuevo gobierno que, a fin de mejorar la gestión de las ayudas norteamericanas, creó en mayo una comisión interministerial en Presidencia de Gobierno para el seguimiento y la coordinación de los programas derivados de los Acuerdos de 1953, con representantes del MAE y de los ministerios económicos y militares. Cuajó en octubre como “Comisión Delegada del Gobierno para el desarrollo de los Acuerdos con EEUU”. No obstante, el representante de Exteriores, Juan José Rovira, no contó con la confianza de Castiella⁷. El primer logro del Ministro fue que el control económico de los acuerdos pasase a Exteriores. Para ello se creó en octubre de 1957 una flamante Dirección General de Relaciones Económicas y se designó para la tarea a F.Javier Elorza (Marqués de Nerva), que había estado en la Oficina Comercial de la embajada de Washington. Las relaciones políticas se llevaron en la Dirección de Norteamérica, con dos hombres clave: Angel Sagaz, hasta 1966, y Nuño Aguirre de Cárcer después, aunque éste ya trabajó en la negociación de 1963 desde Washington.

Los primeros meses de 1957 fueron de tanteo. Su antecesor, A.Martín Artajo, había hecho una serie de propuestas en su último viaje oficial a Washington (abril de 1956) que fueron retomadas por el equipo de Castiella: más porcentaje de la contrapartida (hasta el 90%) para economía civil, incremento de materias primas industriales en las ventas de excedentes, rango de alianza militar para los acuerdos y una mayor integración de España en el sistema defensivo occidental. En Washington estaba como embajador un amigo común, J.M.Areilza, quien consideraba posible gestionar un aumento de las ayudas, porque la coyuntura de tensión de la Guerra Fría favorecía transitoriamente a España. Las medidas aprobadas en abril para contener la inflación, premisa para atender la petición de ayuda extraordinaria, permitieron que en junio se otorgaran 25 de los 30 mills. solicitados y nuevas demandas para el siguiente año⁸.

Desde muy pronto también comenzaron las insinuaciones para que EEUU plantease la integración de España en la OTAN, objetivo coherente con el de la plena inserción occidental de España. El primer tanteo fue ya en mayo de 1957, con motivo de la reunión anual de la OTAN en Bonn. Pero la delegación norteamericana no hizo ningún movimiento. En agosto, Castiella insistió dejando claro el deseo de España de ingresar en la OTAN, con el compromiso de contribuir con 3 divisiones de infantería a la defensa europea. Sólo los sectores militares de ambos países preferían la conexión bilateral a la integración española en la Alianza. El embajador J.D.Lodge defendía la conveniencia de que su gobierno presionase a los socios atlánticos, pero desde Washington, conocedores de la falta de apoyos de la candidatura, desistieron. En ese momento, sólo Portugal abogaba abiertamente por España; Grecia, Italia, Turquía y Alemania no se pronunciaban; Francia prefería no tocar el asunto y se oponían Noruega, Dinamarca, Bélgica y Gran Bretaña.

⁷ Había sido Subdirector de la Dirección de Cooperación Económica del Ministerio de Comercio de Arburúa, encargada del seguimiento económico de los acuerdos en 1953-1957. Según la documentación norteamericana, aparte de no mantener buena relación con J.M.Areilza, era considerado como un “topo” de Carrero Blanco y de los ministros del Opus Dei. Vid. “Areilza a Castiella, 31-10-57” en Archivo Castiella. Real Academia de la Historia (AC) 18/4 “Memo of conversation Areilza y J.D.Lodge”, 15-1-1959 NARA RG59 LF 2.

⁸ Vid. F. TERMIS: *op.cit* pp.105-125; “Explicación de las últimas actitudes rusas, 26-9-57” en Archivo de Presidencia de Gobierno. Jefatura de Estado (APG.JE) 25/5 y 24/4.2, 24/5.1 y 24/5.3.

Areilza sugirió que España tuviera, al menos, un observador en la OTAN para cuestiones técnicas militares; pero la iniciativa no fue respaldada en Madrid, porque en noviembre Castiella declaró que España consideraría humillante tener una posición de inferior categoría a la de miembro pleno⁹. La búsqueda de un nuevo emplazamiento para dos de las bases, por su proximidad a grandes ciudades (Madrid y Zaragoza), planteada desde mayo de 1957, tampoco mereció ninguna atención en Washington¹⁰.

La vaga respuesta a esas gestiones iniciales coincidió con una creciente tensión hispano-marroquí. En abril de 1956 no se había firmado con el reino alauita un acuerdo de límites y la inestabilidad interna del nuevo estado, más la explosiva situación argelina, generaba una sensación de inseguridad grave. En el verano de 1957 Rabat reclamaba Tarfaya e Ifni y, antes de responder a la oferta de Castiella de llevar el asunto al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, en noviembre, se producía el ataque del llamado Ejército de Liberación a las guarniciones de Ifni, Tarfaya y Sáhara. El conflicto iba a dejar en evidencia la vulnerabilidad militar española y a revelar las limitaciones de las garantías defensivas y de los suministros militares proporcionados por los acuerdos de 1953. A un tiempo, el clima internacional se había enrarecido tras el lanzamiento del Sputnik y una nota soviética amenazadora contra las bases militares en España. En el plano interno las dificultades económicas eran acuciantes y, en el militar, el Ministro del Ejército, Tte. Gral. A.Barroso, quería afrontar una reorganización de su arma, según el modelo “pentómico” de EEUU, para la que resultaba imprescindible la ayuda norteamericana. En consecuencia, la parte española manifestó su impaciencia: en octubre un discurso de Franco de tono antiamericano; una carta de Joaquín Garrigues al embajador J.D.Lodge para que intercediera a favor de un aumento de ayuda; la presentación de una verdadera lista de agravios y peticiones aprovechando la escala del Secretario de Estado Foster Dulles en Madrid en diciembre y, como colofón, un discurso crítico de A.Martín Artajo en la Cámara de Comercio norteamericana en Madrid. Mientras, los rumores hablaban de que el Gobierno barajaba el envío de una nota oficial pidiendo una revisión en profundidad de los acuerdos de 1953: de hecho el borrador fue redactado en el MAE. Era una cuestión de oportunidad: no quedaban más de 3 ó 4 años para que EEUU cambiase su modelo de disuasión (bombarderos nucleares por misiles en bases móviles submarinas) y, con ello, su interés por las bases españolas, revalorizadas por la coyuntura internacional¹¹.

Así que la visita F.Dulles (la primera desde 1955) se aprovechó para una puesta al día de la relación bilateral. No se pretendía una revisión a fondo de los Pactos de 1953, sino, en palabras de J.M.Areilza: “ir sacando lo que se pueda hasta que se presenten otras oportunidades” (la renegociación de 1963) y, entretanto, procurar subrayar la importancia de las bases, incluso tratar de aumentar sus funciones y cargas, para animar a

⁹ En el MAE, en cambio, contaban como favorables a Turquía Grecia, Italia, Portugal y Alemania; estimaban que no habría objeciones de Gran Bretaña, Francia o Canadá y sólo oposición frontal de Noruega y “otras pequeñas naciones”: F.TERMIS, *op.cit.* 141-3 y “J.D.Lodge a Chr.A.Herter, 8-8-1957 y 25-10-1957” y “Herter a R.W.Burgess, 6-12-1957” en NARA RG59 LF 4.

¹⁰ El tema de la vulnerabilidad en “Country Scope Paper diciembre 1959, NARA RG59 LF 6.

¹¹ Además había que aprovechar que se estaba planteando la incorporación del convulso Magreb al dispositivo de defensa occidental. Entre 1956 y 1958 se estudió un Pacto para el Mediterráneo Occidental, que podía vincularse a la OTAN (Francia, España, Italia, Marruecos y Túnez, quizá Portugal, Libia y Argelia). Resultó inviabile por la oposición a España en la OTAN, las difíciles relaciones militares de Francia con Túnez y Marruecos, el desquiciamiento de la situación de Argelia y la crisis política francesa. Vid.“A.Garrigues a J.Lodge, 23-11-57” en AC 38/5; A.MARTÍN ARTAJO: “El primer lustro de los convenios hispano-estadounidenses” en *Revista de Estudios Políticos*, nº 98 (marzo-abril 1958), pp.5-18; “Areilza a Castiella, 22-10-57” en APG.JE 26/1 y 25-11-57 en AC 45/8; F.TERMIS, *op.cit.* 129-131 y 147-8; “Areilza a Castiella, 2-12-57” en APG.JE, 30/2; AC 63/1 y AC 65/12; A.MARQUINA: *op.cit.* pp. 734-5.

EEUU a perpetuar su compromiso con España¹². La primera demanda era informativa, dada la exclusión española de los circuitos de decisión internacional. Existía el temor de que EEUU pensara instalar proyectiles de alcance medio en los Pirineos, premisa que F.Dulles desmintió. Las otras reclamaciones consistían en un estudio oficial sobre la peligrosidad de las bases españolas, apoyo para la entrada de España en la OTAN, más ayuda militar y, sobre todo, económica. Esta última, la cifraron en unos 250 mills. anuales durante 4 años. Para ese año fiscal se demandaba una asistencia extraordinaria de 30 mills.\$ del *Fondo Adicional Presidencial*. Se volvía a solicitar la revisión del uso de la contrapartida y una fórmula que permitiera compartir la ventajosa ayuda militar otorgada a los miembros de la OTAN: prioridad de suministro de material, financiación especial, etc. El Ministro A.Barroso pidió asistencia para su plan de reestructuración del Ejército: el armamento necesario para 2 divisiones y media (325 mills. anuales), radares y baterías de misiles antiaéreos (*Nike*). Pero el Secretario de Estado sólo prometió apoyo para el acceso de España al FMI y al BIRD¹³.

También se transmitió la preocupación por Marruecos: el vínculo del príncipe Hassan con el Ejército de Liberación, el peligro de infiltración comunista en el Norte de África y la conveniencia de una continuidad en la presencia española y francesa en la zona. De hecho, en enero de 1958, se iba a solicitar permiso para usar en la guerra de Ifni material suministrado por EEUU. La respuesta fue que podía ser utilizado en territorio español (Ifni y Sahara), con moderación, pero no en la zona sur del Protectorado. Marruecos quería que EEUU presionase a España para que cediera Tarfaya sin condiciones; Madrid que Rabat reconociera la soberanía española en el resto de territorios ocupados por España. Washington pidió prudencia en el conflicto, para evitar que España siguiera la política de fuerza francesa. El sostenimiento de la nueva monarquía alauí era, entonces, clave en la política de Eisenhower de contención del comunismo en la zona. Franco coincidía con este último objetivo, pero consideraba indispensable la presencia francesa en Argelia a fin de “mantener a cubierto la espalda de Europa”. Además, España era la parte que sufría los embates del nacionalismo expansionista marroquí. La política norteamericana fue intentar apaciguar a las dos partes, para evitar un conflicto entre dos aliados y la desestabilización de la zona. Tras la operación militar hispano-francesa de febrero contra los irregulares marroquíes, se firmó en Sintra (1-4-1958) la devolución de la zona Sur del Protectorado. Desde Washington, se garantizó oficiosamente que la benevolente actitud española sería tenida en cuenta si Marruecos volvía a plantear dificultades¹⁴.

Los primeros resultados de las demandas españolas se recogieron pocos meses después. En marzo se concedió que el 90% de la contrapartida fuera para la economía civil. También se obtuvieron 15 mills. del fondo presidencial para emergencias: la mitad de lo solicitado. El balance de ese año fiscal fue de 170 mills.. De ellos, 55 (sumando a los 15 citados, los últimos 40 de los 355 aprobados como *Defense Support* en 1953) en donaciones, que se gastaron en compras agrícolas, de materias primas industriales (30 mills.) y bienes de equipo y manufacturados (5 mills.), más un millón en el Programa de Cooperación Técnica (formación de cuadros económicos, sobre todo). A los que añadir 73 en créditos para compras de excedentes PL 480 (se habían pedido 100); 15 en préstamos del Export Import Bank (para la modernización ferroviaria y una planta eléctrica) y otros 27 mills. donados por el National Catholic Welfare Council y Cáritas.

¹² “Areilza a Castiella, 12-2-58” en AC 118/1.

¹³ Vid. “Ambassador’s Briefing Book for Paris Meeting, may 1958” en NARA RG59 LF 2; “Herter a F.Dulles, 11-12-1957” LF 6; F.TERMIS, *op.cit.* 150 y 155; “Castiella a embajadas 21-12-57” APG.JE 29/1.1; “Areilza a Castiella 2-1-58 en APG.JE 31/1.1. y 8-1-58 en AC 82/1.

¹⁴ Vid. F.TERMIS, *op.cit.* pp. 154-8 y “Areilza a Castiella, 17-4-58” en AC 205/2.

En 1958 la ayuda norteamericana sufragó el 20% del total de importaciones españolas y el 50% de las efectuadas en dólares. Además, EEUU apoyó la candidatura española en la OECE¹⁵.

En lo militar, el saldo fue mínimo. El gobierno norteamericano sólo seguía dispuesto a patrocinar la modernización de aquellas unidades que podían contribuir a los planes defensivos occidentales: las ya aprovisionadas con equipo norteamericano. Tal vez accedería a modestas mejoras para Marina y Aire (destructores y, quizá, dos divisiones más de aviones avanzados, nunca misiles *Nike*), siempre que se demostrase capacidad para mantener y utilizar el material; más la formación de oficiales a fin de familiarizarles con los sistemas de defensa occidentales. Las cifras oscilarían en los modestos términos habituales (entre 30 y 35 mills. anuales), sin llegar a los vislumbrados por el ministro Barroso; aunque esta vez se prometía que el programa militar tendría más en cuenta los intereses españoles. Las 3 bases aéreas eran ya operativas para emergencias (desde julio forman parte del operativo *Reflex* y los B-52 disponían de armas nucleares) y funcionaba el oleoducto, así que no había necesidad de cambios. Respecto a la vulnerabilidad de las bases (tema sobre el que Franco insistió en abril), la respuesta de Dulles (“todos vivimos peligrosamente”) fue clara: no había una presión sustancial de la opinión pública española ni necesidad militar, así que, de momento, nada de traslado ni construcción de bases nuevas. En EEUU eran conscientes de que esta última petición tenía que ver con el intento de obtener continuidad en la ayuda militar y económica utilizando el supuesto previsto en el convenio para la construcción de cinco bases adicionales. Por eso dieron largas hasta un no definitivo en el verano de 1959, aunque el tema volvió a ser presentado después¹⁶.

Para la parte norteamericana la situación era ideal, como se puso de manifiesto en la crisis del Líbano-Jordania de julio de 1958: España fue el único país que se ofreció inmediata e incondicionalmente a dar facilidades de tránsito y abastecimiento a los aviones de transporte que se dirigían al Mediterráneo Oriental, mientras que los aliados mediterráneos de la OTAN tardaron uno o dos días¹⁷. La política exterior española, además, discurría según lo deseado por EEUU: Castiella proseguía con éxito su aproximación a Europa occidental (sobre todo a Alemania y Francia) y había tímidos avances en liberalización económica y multilateralización de pagos, más el ingreso en el BM y el FMI. En cambio, la parte española seguía sin estar satisfecha. El gobierno de EEUU no aceptaba la vinculación entre cooperación defensiva y apoyo al desarrollo económico; tampoco parecía dispuesto a hacer nada en el tema OTAN, ni a suministrar material militar moderno, ni a implicarse a fondo para presionar a Marruecos. El grueso de la ayuda seguía dependiendo de la discusión anual en el Legislativo, a expensas siempre de que hubiera un recorte general de la ayuda exterior que pudiera afectar a España. La embajada tenía, por tanto, que seguir “engrasando” con fondos reservados sus apoyos en el Legislativo (el lobby de anticomunistas, católicos y grupos con intereses comerciales en España coordinado por P.Clark), para contrarrestar al ala liberal del partido demócrata, muy crítica con la política republicana de apoyo a

¹⁵ “Foster Dulles a Franco, 17-4-57” en AC 208/1 y 207/1; “Franco a Dulles, 28-4-1958” en NARA RG59 LF 2; “Areilza a Castiella, 17 y 20-3-58” en AC. 154/1 y 116/1; “Notas de la embajada USA, Lodge a Castiella y nota de la D.Gral. Norteamérica, 26 y 27-3-58” en AC 168/2; F.TERMIS: *op.cit.*, 131-3.

¹⁶ En 1958 el Ministro Barroso repitió su solicitud del año anterior. Se pidió, además, una misión militar permanente en el Pentágono, con acceso a niveles de información superiores a los de los agregados militares, como forma de equiparar a España con los países de la OTAN. Vid. “Areilza 6, 8, 9 y 15-10-58” en AC 359/5, 360/9, 368/4, 368/7 y 374/6; “Country Scope Paper diciembre 1959, NARA RG59 LF 6; “Briefing Paper for Mr. White, 9-2-59” en LF 2 y A.MARQUINA: *op.cit.* pp. 640 y ss., 741-4.

¹⁷ “Country Scope Paper diciembre 1959”, NARA RG59 LF 6; AC 304/2 y 4; AC 309/5 y 311/28.

regímenes dictatoriales¹⁸. Las insinuaciones de la embajada norteamericana para que aumentase la ayuda no fueron atendidas. En agosto el Legislativo aprobó 50 mills. para el siguiente año fiscal, pero hubo que enviar una comisión (J.J.Rovira y F.J.Elorza) para evitar condiciones más duras en las ventas de excedentes y agilizar créditos solicitados meses antes¹⁹.

Para 1959, aparte de conseguir la cifra más alta posible de ayuda, Areilza se había propuesto lograr apoyo financiero para el ingreso de España en la OECE. En lo militar, aún se creía posible obtener una misión militar especial en el Pentágono, incluso una nueva base entre Torrejón y Zaragoza. Los objetivos a medio plazo eran animar la inversión norteamericana dando publicidad a los cambios en la legislación económica española; desarrollar una propaganda de mayor calado sobre la opinión pública norteamericana (recordando el pasado colonial español, entre otros argumentos) y abordar los capítulos de inmigración (la cuota anual de 250 españoles era irrisoria) y comercio, para reducir los aranceles a productos exportados por España. Por último, Areilza esperaba concertar una visita oficial de Castiella a EEUU²⁰.

La única preocupación en 1959 fue el cambio percibido en la administración Eisenhower respecto a los regímenes autoritarios en América Latina. Existía el temor de que su inhibición ante la caída de los dictadores de Colombia, Venezuela y Cuba (también había sido derribado Syngman Rhee en Corea del Sur), más su frialdad respecto a los restantes (en Nicaragua, Paraguay y República Dominicana) pudiera extenderse al caso español²¹. De hecho el gobierno de EEUU se había planteado un acercamiento a la oposición antifranquista y el Presidente había pedido un estudio para saber si el apoyo a la dictadura podía dañar los intereses de su país en España. Sin embargo, la conclusión fue que, de momento, no había nada que ganar con la oposición, dado que la alternativa más probable en caso de un cambio de régimen sería un gobierno conservador protegido por el ejército y proclive a EEUU. La embajada se quedó sola recomendando un mayor contacto con el antifranquismo²².

En primavera se insistió en el tema OTAN, al estimar que la coyuntura era favorable, en plena crisis internacional de Berlín, cuando se consideraba reforzar las fuerzas convencionales en Europa en previsión de una guerra limitada. El asunto siempre fue manejado con un excesivo optimismo por la diplomacia española. Se conocía la negativa noruega, pero se pensaba que Dinamarca y Bélgica habían flexibilizado su actitud y, sobre todo, la prensa internacional había aireado la actitud positiva de Francia, Alemania y de los Estados Mayores de otros socios atlánticos. La polémica llevó a Castiella a clarificar la postura oficial española en mayo: no se había pedido nunca el ingreso, ni se necesitaba. Su declaración era inexacta, sin embargo, salvaba la cara del Franquismo. Porque la polémica estaba dando pie a más ataques públicos al Régimen, cuando, en realidad, sólo estaban claramente a favor Portugal, Turquía, Grecia, Alemania e Italia. Se mantenía la oposición de Canadá y Gran Bretaña; aunque el gobierno de Londres se permitía cierta ambigüedad oficial amparándose tras el veto de Oslo. Washington había tanteado, sin éxito, a daneses y noruegos. Los miembros de la OTAN no deseaban abrir un tema que mostrara divisiones internas

¹⁸ “Areilza a Castiella, 28-5-58 y 16-8-58” en AC 256/2 y AC 339/7, más AC111/5.

¹⁹ “Castiella a F.Dulles, 22-11-58” en AC 422/1; “Rovira y Elorza, 6-12-58” en AC 441/1; “Areilza a Castiella, 8, 9 y 13-12-58” en AC 434/2, 438/1 y 443/1.

²⁰ “Areilza a Castiella, 5-11-58” en AC 401/1.

²¹ Además, exiliados republicanos españoles participaban en la lucha contra las dictaduras caribeñas: “Areilza a Castiella, 10-3-59”, AC 554; “Castiella a Areilza 16-4-59” en AC 601/1 y “Areilza a Castiella, 27-4-59 y 28-10-59” en AC 626/5 y 788/2.

²² “The Spanish Opposition Part I, 26-2-59 y II, 23-3-59” en NARA RG59 DF 752.00/2-2659 y 752.00/3-2359; F.TERMIS, *op.cit.*, pp. 163-9.

durante la crisis de Berlín, las elecciones británicas estaban próximas, De Gaulle no quería más frentes domésticos y la oposición del socialismo internacional se mantenía incólume. El único partidario de arriesgar más para lograr el ingreso en la OTAN era J.M.Areilza, pero no parece que Castiella le siguiera, probablemente sabedor de las reticencias de El Pardo²³.

También en primavera se comunicó a Washington la inminencia del Plan de Estabilización. Se pidió ayuda extraordinaria para afrontarlo y para la plena integración en la OECE, prevista para julio: 20 mills. del Fondo Presidencial para emergencias, que no se pudieron conceder porque ese capítulo presupuestario estaba agotado, con el consiguiente enfado de Castiella. Al final, hubo una aportación norteamericana, tanto oficial como de entidades privadas, que Ullastres negoció en julio. Además de los 75 mills. en créditos del FMI y los 70 de la banca norteamericana, del gobierno de EEUU se obtuvieron 135 mills. como ayuda anual (45 en ayuda económica directa (*Defence Support*), 60 por la LP 480 y 30 en créditos del Export-Import Bank y del Fondo de Préstamos al Desarrollo²⁴.

En otro tema bilateral recurrente, Marruecos, las preocupaciones en 1959 fueron la venta de armamento norteamericano y la presión para que España retirase sus tropas, tras el anuncio de Washington de evacuar en breve sus instalaciones militares. Franco se resistió, por la resaca de la guerra de Ifni y también porque temía que las bases militares occidentales cayeran en manos comunistas o neutralistas. Tampoco aceptó la propuesta de su Ministro del Ejército de adelantarse a Francia y EEUU haciendo pública una declaración de principios favorable a la evacuación; aunque, de hecho, ésta se estaba ya produciendo: de los 60.000 hombres sólo quedaban 10.000 y pronto no más de 5000²⁵.

En el ámbito político, los avances de Castiella en Europa y la contribución de su ministerio al ingreso español en los organismos económicos internacionales tuvieron, por fin, una compensación pública. Entre agosto y septiembre de 1959 el Ministro viajó a Londres, donde logró conversar con el Presidente norteamericano y, tras hacerlo con De Gaulle en París (en noviembre iba a Alemania), acompañó a Navarro Rubio en la que fue su primera visita oficial a Washington, atendida por el nuevo Secretario de Estado Christian Herter. En las entrevistas, Castiella agradeció las gestiones en la OTAN y el apoyo al plan de estabilización. Como novedad, pidió ayuda para reclamar el *Oro de Moscú* (600 mills. \$) a través del Banco Mundial. Las relaciones pasaban por un buen momento. Tanto era así que Eisenhower aceptó la invitación de Franco para visitar España: iba a ser la primera de un presidente norteamericano y, sin duda, un gesto de solidaridad con el Régimen²⁶.

Con motivo de la llegada de *Ike*, prevista para diciembre, ambas partes hicieron balance de las relaciones. El MAE se mostraba algo más satisfecho que en 1957 y valoraba como positiva la ayuda económica global conseguida desde 1953; aunque no

²³ Vid. AC 557/10, 584/13, 585/10, 614/10, 615/1, 618/11, 13 y 14, 620/6, 619/10 y 640/1; "Areilza a Castiella, 5 y 7-4-59 y 2-6-59" en AC 589/14 y 655/5; "Castiella a Areilza, 9 y 25-5-59" en AC 628/1 y 651/2; "Lequerica a Castiella, 23-5-59", en AC 646/2; "Santa Cruz a Castiella, 9 y 26-6-59" en AC 667/3 y 691/2; "Casa Miranda a Castiella, 26-3-58 y 3-7-59" en AC 579/11 y 687/1; "Spain and NATO, 22 y 26-5-1959" y "R.H.McBride a Lodge, 19-2-59" en NARA RG59 LF 4, "Memo of conversation, 31-8-59" LF 1 Alpha-Num Files Rel.Spain 1953-1962; A.VIÑAS: *op.cit.* pp. 321-2.

²⁴ "Castiella a Areilza, 14 y 26-6-59" en AC 683/8; "Areilza a Castiella 22-6-59, 2 y 14, 16 y 17-7-59" en AC 683/9, 686/5, 696.1 y 2, 700/1 y 702/2 y 703/1.

²⁵ M.C.YBARRA: *España y la descolonización del Magreb*. Madrid UNED, 1998, pp. 287-299; A.MARQUINA: *op.cit.* pp.705-33; "Areilza a Castiella, 29-6-59" AC 686/8; "Alba a Castiella, 26-8-59" en AC 736/1; "Castillo a Areilza, 13-4-59", en AC, 594/2.

²⁶ "Castiella Visit Position Paper, 25-8-59" en NARA RG59 LF 6; "Proposed Reply to Spanish Note – August 31- on Gold in URSS, 23-11-59" LF 8.

tanto la militar. La actitud norteamericana parecía más favorable al Régimen, con la excepción de los intelectuales izquierdistas y la prensa liberal. Como riesgos para la relación bilateral se identificaban, con buen criterio: la coexistencia pacífica, que podía llevar a reconsiderar el valor de España como aliado estratégico, incluso a un acercamiento diplomático de Occidente al bloque comunista que obligaría a España a replantearse su política de incomunicación con ese grupo de países; los misiles de alcance intermedio e intercontinentales que depreciarían las bases españolas (excepto Rota); los problemas de la balanza de pagos norteamericana y las próximas elecciones. Era ya firme la idea de empezar a preparar, sin demora, la revisión del Convenio desde la clara conciencia de los graves errores cometidos en 1953. Primero, no condicionar la colaboración española al éxito de la ayuda económica norteamericana. Segundo, la falta de control sobre el personal de EEUU en España y sobre los cambios armamentísticos en las bases, con el riesgo futuro de la introducción de rampas de misiles dirigidos (no vinculados a la defensa de territorio español) o submarinos nucleares (Rota). Tercero, Torrejón, un peligro a 10 Km de Madrid (URSS disponía ya de proyectiles intermedios desde Albania o submarinos), blanco de ataques antifranquistas e inconveniente para el aeropuerto de Barajas cuando entraba en situación de alerta. De cara al futuro, el equipo de Castiella tenía claro que no debería aceptarse ningún cambio militar profundo en las bases a menos que ello supusiera el fin de la actitud displicente de los demás aliados occidentales, la definitiva igualdad de trato respecto a ellos y el compromiso con la estabilidad económica española.²⁷

De los objetivos marcados el año anterior seguían pendientes: la siempre difícil concreción de la ayuda económica, la falta de respuesta a las peticiones militares y el incremento del cupo de inmigración española, necesario tanto para aliviar el problema social migratorio como para conseguir influencia a partir de una colonia numerosa. También se estimaba que el gobierno americano podía hacer más para contrarrestar la actitud tendenciosa del sector antifranquista de la prensa norteamericana. A medio y largo plazo, había que trabajar para impedir la apropiación, por parte de las minorías italianas, de la hazaña del descubrimiento y que la colonia mexicana hiciera lo propio en el Sur en torno a la aportación cultural hispana. Más difícil resultaba neutralizar los efectos del panamericanismo, que perpetuaba la escisión entre el mundo iberoamericano y Europa, además de fomentar la dependencia económica de aquél respecto a EEUU. La única manera era tratar de fomentar las relaciones iberoamericanas era participando en las organizaciones continentales americanas. Porque el objetivo español más ambicioso era llegar a una cooperación amplia con EEUU en la política iberoamericana. También se aspiraba a algo similar respecto a Europa y al mundo árabe, con la perspectiva de quebrar el frente izquierdista “antiespañol” europeo, ayudar al rescate de Gibraltar y, sobre todo, disponer de un agente moderador sobre Marruecos. En cambio, la actividad de los exiliados en EEUU, como el General Asensio, Victoria Kent y su revista *Ibérica*, etc. no se consideraba peligrosa²⁸.

La visión norteamericana también era complaciente. La economía española había mejorado y su aislamiento internacional se había mitigado. La actitud oficial seguía siendo cooperadora: España había accedido en agosto a la instalación de una estación espacial (proyecto Mercury) en Gran Canaria y a prospecciones petrolíferas en Sahara por empresas norteamericanas. Seguían previendo cierto riesgo político si no progresaba el programa de estabilización económica (con Argentina como ejemplo), por

²⁷“Relaciones España-EEUU, 2-12-1959” en AC 1468/8; “La cuestión del desarme y los proyectiles dirigidos, 27-10-1959” en AC 795/2; A.MARQUINA: *op.cit.* p.680-2.

²⁸ “Areilza a Castiella, 4-8-59 y 28-10-59”, en AC 723/3 y 788/2; S.DE CHURRUCA: *Reminiscencias de una vida diplomática*. Madrid, Encuentro, 1997, pp. 132 y ss.; A.MARQUINA, *op.cit.* pp.679-80

lo que estimaban preciso seguir con el programa de ayuda económica en su modalidad de donación (*grant*) al menos hasta 1961, en vez de suprimirlo de inmediato. Sólo el éxito de las reformas económicas y la inversión internacional permitirían acabar con la dependencia que España tenía de la asistencia norteamericana²⁹.

El abrazo de Eisenhower y Franco en diciembre de 1959 fue más provechoso para el segundo, al ser interpretado por la opinión internacional como un gesto de solidaridad con el régimen franquista. Franco reiteró sus temores sobre el peligro de inestabilidad en Marruecos y Argelia. Se supo entonces que EEUU suministraría buena parte de lo pedido para el ejército de tierra (proveería dos divisiones), pero nada de aviones con tecnología avanzada: total entre 30 a 50 mills.. En el rubro económico, *Ike* se comprometió a seguir ayudando a España hasta que el país pudiera valerse solo. Su única demanda fue una mayor tolerancia para los protestantes y masones³⁰.

Las relaciones pasaban por un momento dulce. De hecho, en la primavera de 1960, Castiella volvió a viajar a EEUU, en pleno escándalo sobre la posible concesión de bases militares a Alemania. En respuesta a la petición de Eisenhower, anunció un futuro estatuto que garantizaría tolerancia a las minorías religiosas: la presión de EEUU le servía para hacer avanzar lo que era uno de sus principales proyectos políticos desde 1957³¹. Castiella se quejó de los recortes en los envíos de ayuda militar y se interesó sobre todo por la política en América Latina, tras los últimos acontecimientos en el Caribe y el enrarecimiento de las relaciones con la Cuba castrista. Se acababa de producir en La Habana el incidente diplomático de J.P. Lojendio, por la acusación a la embajada y a las órdenes religiosas españolas de intervenir en conspiraciones contrarrevolucionarias. Además había cierta aprensión por la posible actividad de los republicanos exiliados desde ese país. Eisenhower ultimaba un amplio plan de ayuda norteamericana a la región (lanzado en julio), retomado después por Kennedy (ya como Alianza para el Progreso), que iba a influir en la renovación de la política española. En cambio, seguía preocupando el enfriamiento de relaciones con las dictaduras americanas en favor de regímenes reformistas (Colombia, Venezuela, Panamá) como parte de la estrategia para aislar a F.Castro, por si se reflejaba en la relación con el Franquismo; algo que no sucedió³².

En 1960, no hubo cambios respecto a Marruecos. EEUU había iniciado la evacuación de tropas, aunque pensaban mantener su programa de asistencia a este país, donde podrían utilizar bases hasta 1963. Seguían recomendando benevolencia a Madrid, pero Franco no ordenó ese año la definitiva retirada de tropas para poder presionar a Marruecos sobre los temas bilaterales pendientes. En cambio, las ayudas concedidas por EEUU sí empezaron a verse afectadas por las dificultades económicas norteamericanas. El presupuesto de *Deffence Support* se recortó. En el caso español jugaba en contra que sólo se hubieran usado 74 de los 246 mills.\$ en créditos acordados para el Plan de Estabilización. Se recibieron sólo 20 mills. como ayuda a la defensa, aunque los otros programas llegaron a 141: 41 de la venta de excedentes PL 490, más 49 de la

²⁹ “Nota de la Dirección de Norteamérica, 4-8-59” en AC 858/1; “US Mutual Security Program for Spain, FY 1961, 15-10-1959” en NARA RG59 LF 2; “Annual Report on Spain November 6, 1959” en LF 5.

³⁰ “Country Scope Paper diciembre 1959” y “Comments on President’s Trip, 22-12-1959” en NARA RG59 LF 6.

³¹ La parte norteamericana comunicó que no se haría nada sobre el *Oro de Moscú* y sería difícil incrementar el cupo migratorio para españoles: “R.H.McBride to White, 1-3-1960” NARA RG59 LF 5; “Visit by Spanish Foreign Minister, 14-4-60” y “F.D.Kohler to the Undersecretary, 17-3-1960” en LF 6; AC 898/3 y 899/9.

³² “Latin American Developments, 23-3-60” y “Visit by Spanish Foreign Minister, 18-3-60” en NARA RG59 LF 6; “Spanish Political Situation, 9-5-50” LF 5; “Ibáñez Martín a Castiella, 24-5-60” en AC 1005/1; “Areilza a Castiella, 20-4-60” en AC 982/2 y “Capdevilla a Castiella, 2-7-60” en 1039/2.

International Cooperation Administration y otro tanto en créditos del Export-Import Bank. Como compensación, EEUU apoyó el ingreso de España en el GATT (Acuerdo General de Comercio y Aranceles), solicitado en mayo³³.

En julio, Mariano Yturralde sustituyó a J.M^a Areilza. Entretanto, desde el MAE, siguieron muy atentos a los acuerdos y movimientos norteamericanos que podían tener repercusiones sobre las bases españolas. En particular al tratado militar entre EEUU y Japón, por una cláusula que impedía cambios significativos en las bases sin consulta previa al gobierno anfitrión. También con buen criterio, se pidió información a EEUU sobre los términos de su acuerdo de marzo con Gran Bretaña para introducir submarinos nucleares Polaris en la base de Holy Loch, por si se solicitaba en puertos españoles (Rota o Cartagena). Porque la política de Castiella desde 1960 fue vigilar estrechamente el uso que los norteamericanos hacían de las bases e impedir la utilización indirecta de territorio español que hacían otros miembros de la OTAN amparándose en los acuerdos hispano-norteamericanos y en la benevolencia o, más bien, dejadez de los militares españoles; todo ello, sin alterar su veto político a la España de Franco. Por eso en febrero de 1960 se denegó el uso de Rota a aviones y barcos holandeses³⁴.

Sin embargo, de momento, la política de sólida amistad con EEUU y férreo anticomunismo no se alteró un ápice. Los gestos más conocidos fueron, en mayo, la cancelación del partido de fútbol URSS-España en Madrid y, en octubre, el incidente entre Lequerica y Khrushchev en la Asamblea General de la ONU. Tampoco hubo cambios por la otra parte. La administración norteamericana evaluó su política española, en el marco de la renovación general de todas las directivas del Consejo Nacional de Seguridad, ordenada en junio por el Presidente, para allanar el aterrizaje de la administración entrante tras las elecciones de noviembre de 1960. La directiva (NSC 6016), aprobada en octubre, no incluía grandes novedades. Se descartaba sostener a la oposición democrática o presionar a Franco en favor de una liberalización política, para evitar reacciones negativas del Régimen que pusieran en riesgo el uso de las bases. El objetivo era promover el cambio político a largo plazo: se mantendrían programas de información y propaganda para tratar de familiarizar a líderes españoles con el modo de vida y organización política norteamericana; apoyo a la integración y participación internacional de España para mitigar su tradicional aislacionismo y neutralismo; más los estímulos a políticas económicas liberales que facilitasen la inversión internacional y el desarrollo español e hiciesen redundante la ayuda directa norteamericana. Sólo juzgaban útil mantener la presión en favor de las minorías religiosas. De cara al futuro, habría contactos con personalidades clave de la oposición (excepción hecha de los comunistas) y tratarían de “promover la fijación del proceso sucesorio”. Es decir, estarían alerta sobre la evolución española evitando la identificación de EEUU con el Franquismo. En este sentido se cuidarían especialmente las relaciones con las FFAA. Se recomendaba mantener una pequeña ayuda militar e ir eliminando la asistencia económica donada en favor de los créditos y préstamos³⁵. Esta pauta no fue alterada por el gobierno entrante.

b) La administración de Kennedy 1961-1963: primera renegociación de los acuerdos de 1953.

El MAE no esperaba una victoria demócrata en las elecciones de noviembre de 1960. De producirse, no se preveían grandes cambios en política exterior, pero se podía

³³ AC 967/3, AC 994/23, AC 1005/13, AC 976/1, AC 1017/7 y 1020/16; “Background Paper for the Secretary, 16-12-61” en NARA RG59 LF 6.

³⁴ Vid. AC 864/4; “Memo on Support for Polaris Submarines, 18-11-60” en NARA RG59 LF 5.

³⁵ “Operations Plan for Spain”, 2-12-1960, en NARA RG59 LF 2; F.TERMIS: *op.cit.* pp.177-180.

retomar una actitud hostil hacia el Franquismo. En principio, el candidato mantenía buenas relaciones con diplomáticos españoles. Además, su programa incluía reforzar el potencial militar norteamericano para afrontar agresiones limitadas sin armas nucleares (*respuesta flexible*) y promover la estabilidad de los estados donde su país tuviera intereses vitales. Sólo preocupaba su decidido apoyo a la descolonización, cuando la política española aún estaba ligada al inmovilismo portugués y, sobre todo, que en su equipo se impusieran los intelectuales partidarios del apaciguamiento con la URSS y de cuestionar las alianzas bilaterales con países dictatoriales³⁶. Tras la victoria de J.F. Kennedy, el nombramiento del profesor Dean Rusk para la Secretaría de Estado fue acogido con optimismo, porque en 1949-50 se había mostrado partidario de normalizar las relaciones con España. Sin embargo, se rodeó precisamente de los temidos consejeros de la Casa Blanca -como Chester Bowles o A.Schlesinger-, de la izquierda del Partido Demócrata. También existía cierta prevención por la futura actitud de las centrales sindicales AFL y CIO³⁷. Además, la victoria demócrata creó expectativas en la oposición antifranquista. Algunas muestras fueron la carta de I.Prieto a Kennedy, publicada en *España Libre*, y la inauguración del Comité para la España Democrática, presidido por Waldo Frank. Ya en febrero se temía la puesta en marcha de una gran ofensiva “antiespañola”, inaugurada con una campaña proamnistía. Tampoco gustó la actitud contemporizadora de EEUU en el caso Santa María, el secuestro de un barco de pasajeros por la oposición a Salazar, el DRIL (Directorio Revolucionario Ibérico de Liberación). Se temió que este suceso, preparado para desestabilizar las dictaduras peninsulares, acabase en un movimiento subversivo organizado en España y el Caribe³⁸.

El mensaje inicial de Kennedy a Franco y los primeros contactos con D.Rusk resultaron tranquilizadores. Como había venido siendo la regla general con los exiliados españoles, I.Prieto fue recibido en el Departamento de Estado, pero a muy bajo nivel. Sin embargo, en abril se suspendió, después de anunciada, la visita del Vicepresidente Johnson a España. Ya en mayo, M.Yturalde subrayaba la frialdad de la administración norteamericana, a pesar de la actitud colaboradora de Franco durante la crisis de Berlín, cuando las bases españolas sirvieron de apoyo a las operaciones de la OTAN³⁹.

Por otra parte, el gobierno Kennedy consideraba que si los comunistas estaban jugando a debilitar a Occidente a través de los temas africanos, era preciso resolver con agilidad los dossiers coloniales aún pendientes. Desde Presidencia se estimaba que EEUU presionaba más de la cuenta a Portugal y se temía que las colonias españolas fueran el siguiente blanco⁴⁰. Sin embargo, es probable, que la posición de Washington fuese utilizada por el MAE como un acicate para la definitiva aceptación por Franco del criterio descolonizador, considerado ineludible por Castiella. En ese mismo sentido, Exteriores trabajó para contrarrestar la conexión española con el fracasado golpe de los Generales a favor de una Argelia francesa, organizado en abril por miembros de la

³⁶ Vid. AC 1085/9; “Lequerica a Castiella, 14-11-60” en AC 1153/17; “Yturalde a Castiella 15-11-60 y 31-1-61 en AC 1154/5 y 1237/2; “Informes D.Gral. a Castiella” 4 y 25-11-60” en AC 1145/1 y 1160/4.

³⁷ “Sagaz a Castiella, 12-12-60” en AC 1179/1; “Lequerica a Castiella, 9-12-60” en AC 1182/1; “Areilza a Castiella 20-12-60” en AC 1195/8; “Yturalde a Castiella, 13-12-60, 10-1-61 y 16-1-61” en AC 1182/1, 1206/5 y 1215/7.

³⁸ AC 1147/13, 1216/7, 1259/5 y 1262/4; “Villacieros a Castiella, 18-2-61” en AC 1255/11; “Castiella a Yturalde, 31-1-61”, en AC 123/2; “Memorándum sobre el Santa María 16-2-61” en AC 1253/6.

³⁹ “Yturalde a Castiella, 7 y 9-2-61” en AC 1244/2 y 1256/1; 3-3-61 y 25-5-61 en AC 1274/1 y 1369/6; “Kennedy a Franco 10-2-61” en AC 1246/8; “Castiella a Yturalde, 3-4-61 y 4-4-61” en AC 1313/6, 1315/2 y AC 1322/5; “Dpto.Europa W a Lodge, 30-3-61”, en NARA RG59, LF 2; A.MARQUINA: *op.cit.* pp.745-6.

⁴⁰ “W.R.Tyler to R.H.McBride, 10-8-61” y “R.H.McBride to L.D.Brown, 17-7-61” en NARA RG59 LF 2; “Conversaciones de Cortina, agosto 61”, en AC 1447/3.

OAS-Exterior huidos de España con la complicidad de sectores oficiales. En ese momento, jugar contra De Gaulle era como hacerlo contra EEUU⁴¹. Con Marruecos, había seguido la tensión por la repatriación militar y sus reclamaciones territoriales en la ONU. El pico llegó en febrero de 1961 con el secuestro de técnicos norteamericanos que efectuaban prospecciones petrolíferas en Sahara. Desde Washington seguían recomendando “paciencia”, porque había que ganar para el bloque occidental un país que podía ser objetivo soviético. Como gesto de buena voluntad, al morir Mohamed V, Franco decidió rematar la evacuación militar. Pero la noticia de que EEUU había ofrecido 14 aviones a Marruecos para equilibrar la ayuda militar soviética resultó irritante. Se percibió como un agravio comparativo, teniendo en cuenta la lenta respuesta a las peticiones militares de un aliado seguro, como España, con solicitudes aún pendientes de radares y misiles para la defensa aérea. Hasta Carrero Blanco pidió a Castiella que se exigiera la ayuda necesaria para que España pudiera defenderse de una agresión en sus territorios del Norte de África⁴².

Sobre la problemática descrita incidieron nuevos efectos de las dificultades económicas norteamericanas: escasez de reservas de oro y déficit comercial, con más recortes presupuestarios, reducción de instalaciones militares en el exterior y una campaña para incrementar las exportaciones. Hubo cambios trascendentes en la ayuda exterior: se redujo el capítulo de *Defence Support* y, aunque aumentó el presupuesto de la AID (*Agency for International Development*) para créditos blandos a largo plazo, su destino era sobre todo África y América Latina. En mayo se informó que España ya no recibiría asistencia económica como donación (*grant aid*), porque no la necesitaba para equilibrar su balanza comercial: había pagado los préstamos del FMI y la OECE, sus reservas de oro eran elevadas y la peseta estaba saneada. En adelante sólo se otorgarían créditos blandos para desarrollo, venta de excedentes (LP480) y ayuda técnica. Si se mantenía una cifra simbólica de 5 mills. como *Defence Support* para el año fiscal de 1962 era como gesto político, pero desaparecería después, y tampoco eran probables fondos adicionales a través del Legislativo en adelante⁴³.

La administración Kennedy trató de apaciguar al gobierno español: no había un cambio de política hacia España. Sin embargo el Departamento de Estado había realizado un estudio para ver si era conveniente su modificación, aunque las conclusiones había sido demoledoras. El Régimen aparecía más estable que nunca y era muy difícil, sin poner en peligro el disfrute de las bases, ayudar discretamente y con eficacia a una oposición desunida, e impopular en algunos casos, que no tenía visos de conseguir implantar una democracia. Así que la voluntad demócrata de animar una liberalización política y mantener una mejor relación con el antifranquismo no pudo materializarse. Un consejero de la embajada (R.H.McBride) siguió con los prudentes contactos con la oposición, de los estaban al tanto las autoridades españolas⁴⁴.

La desconfianza hacia la administración Kennedy tuvo como efectos una cierta relegación del desprestigiado lobby de P.Clark⁴⁵ y una campaña antinorteamericana en

⁴¹ “R.H.McBride to W.R.Tyler, 20-7-61”, en NARA RG59 LF 2; “Areilza a Castiella, 22,24 y 25-4-61” en AC 1341/1, 1342/2, 1343/4, 1344/3-7 y AC 1345/1, 2 y 11.

⁴² “Alba a Castiella, 14 y 21-2-61, AC 1258/1 y 1266/3; “Mtro. del Aire a Castiella, 26-1-61”, en AC 1230/8; A.MARQUINA: *op.cit.* pp.747; “Appointment with Lodge, 24-4-61” NARA RG59 LF 5.

⁴³ Vid. “Sagaz a Castiella, 7-12-60” en AC 1175/5; “Yturralde a Castiella”, 13-12-60; 23 y 29-5-61 y 5-6-61 en AC 1182/1, 1374/3 y 1380/10; “Lodge a Castiella, 18-1-61” en AC 1215/6; “Nota a Castiella, 12-4-61 en AC 1330/6; “Appointment with Spanish Ambassador”, 10-5-61” NARA RG59 LF 5.

⁴⁴ “Biddle to W.R.Tyler, 27-7-61”, “R.H.McBride to W.R.Tyler, 20-7-61”, “W.R.Tyler to R.H.McBride, 10-8-61” y “L.D.Brown a R.H.McBride, 27-9-61” en NARA RG 59 LF 2 y DF 752.00/7-2861.

⁴⁵ El embajador lo consideraba contraproducente con la administración demócrata y pagó a una empresa de relaciones públicas para llegar a sectores más amplios de la opinión pública. Pero no se renovó este

la prensa española en mayo y junio. Se criticaba la debilidad de la política exterior de EEUU frente a la amenaza comunista en África, Laos y, sobre todo, en América Latina: Bahía Cochinos (crisis en las relaciones interamericanas y desprestigio para EEUU), el asesinato de Trujillo, etc. Hasta la Oficina de Información Diplomática consideró que desde el Ministerio de Información se había dado una consigna en ese sentido, contra el criterio del MAE. El discurso de Franco en junio, duro con la política hacia Cuba fue demasiado estridente; tanto, que Castiella, intentó compensarlo con una entrevista del *Caudillo* a la cadena Hearst⁴⁶. Finalmente, el 26 de junio la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos hispano-norteamericanos decidió enviar una misión oficial presidida por J.J.Rovira para tantear la voluntad del Ejecutivo norteamericano en los temas básicos: ayudas y futuro de los convenios. La información que trajo tenía luces y sombras. Confirmó que no había un cambio radical hacia España, pero no habría ayuda económica directa para la fase del Plan de Desarrollo y sí considerables recortes sobre las peticiones militares pendientes: un tope de 250 mills. para futuros suministros, nada de red de radar a todo el territorio nacional y menos aviones sofisticados (F-102, F-104), por las dificultades para aprovechar los F-86⁴⁷.

Con las noticias recién llegadas de Washington, el equipo de Castiella redobló sus esfuerzos para que Franco tomara conciencia de la necesidad de preparar la renovación de 1963. Desde hacía muchos meses, la preferencia del MAE era renegociar los acuerdos y no prorrogarlos automáticamente, a sabiendas de que las bases españolas seguían siendo básicas en el sistema defensivo norteamericano, máxime con la actitud cada vez más crítica de De Gaulle en la OTAN, la tensión de EEUU con Portugal por Angola, con las bases de las Azores en juego, el desmantelamiento de las marroquíes y la búsqueda de una ubicación para submarinos nucleares. Desde julio de 1960, Castiella había estado “preparando” al Jefe del Estado con el envío de diversos informes que enfatizaban la escasa garantía militar que suponían las bases y, sobre todo, la necesidad de controlar la actividad norteamericana en las mismas. El más contundente fue uno de enero de 1961 sobre la perentoriedad de renegociar para subsanar los errores de 1953, exigir apoyo para la OTAN y rentabilizar la probable instalación de Polaris o de rampas de misiles. También le hizo llegar las sugerencias de A.Martín Artajo en el sentido de plantear una renovación profunda en 1963, con la oferta de una base en Sahara como alternativa a Torrejón y a las bases marroquíes; la carta de Carrero Blanco en febrero recomendando “cancelar” los convenios a menos que hubiera un aumento sustancial de la ayuda militar; más la recomendación de J.J.Rovira de renegociar los acuerdos, a su vuelta de EEUU. A partir del verano, ya no se interrumpió el martilleo de Castiella a El Pardo con informes críticos que subrayaban la creciente relevancia de las bases y la conveniencia de prepararse para renegociar⁴⁸.

Las cifras de asistencia aprobadas ese año fueron muy reducidas: 81 mills. para compras de excedentes (LP 480) y 15 mills. como *Supporting Assistance* (antes *Defense Support*), 10 más de los previstos, gracias al *lobby* español. En agosto, cuando EEUU

contrato en 1962, seguramente porque en 1961 fue necesario utilizar de nuevo a P.Clark. Vid.”Yturralde a Castiella, 16 y 17-1-51, 9-2-61; 28-3-61 y 20-6-61 en AC 1215/5 y 7; 1256/1; 1276/5 y 1397/3; J.DURAN LORIGA: *Memorias diplomáticas*. Madrid, Siddharth Mehta, 1999, pp.80 y ss.

⁴⁶ Vid. “Lodge to Rusk, 6-6-61” en NARA RG59 DF752.00(w)/6-961; “R.H.McBride to W.R.Tyler, 20-7-61” en LF 2; AC 1381/1 y 20, 1383/3, 1388/8 y 9; 1391/1 y 11; 1396/8 y 1387/12.

⁴⁷ “Yturralde a Castiella, 27-6-61 y 17-7-61” en AC 1403/3, 1406/1 y 1470/3 y “Piniés a Castiella, 4-7-61” en AC 1407/4; A.VIÑAS: *op.cit.* pp.335-6.

⁴⁸ Vid. “Informes de la Dirección General sobre los acuerdos con EEUU, 2-12-1959, 6-7-61 y 26-9-61” en AC 1469/8 y 8 bis; “Artajo a Castiella, 14-2-61” en AC 1250/4; “Alba a Castiella, 27 y 31-3-61” en AC 1276/5 y 1311/1; “Nota de la Dirección de Norteamérica, 8-7-61” en AC, 1410/4; AC 1426/11, 1421/2 y 3, 1543/9, 1545/6 y 1672/12; F.TERMIS: *op.cit.*, p.188-194 y A.VIÑAS: *op.cit.* pp.329-337.

empezó a tantear el permiso para una base de submarinos atómicos que patrullarían el Mediterráneo, el Subsecretario Cortina planteó las primeras quejas por el recorte de las ayudas y la necesidad de un tratado de mutua defensa. Este roce, arropado por una prensa española aún hostil, no hizo mella en la otra parte⁴⁹. Al final, la tacañería norteamericana y el trabajo de zapa de Castiella dieron su fruto. En su discurso del 1 de octubre, Franco señaló que los cambios en armas nucleares habían desvalorizado lo obtenido en 1953 y era necesario renovar los convenios. Una semana después, Castiella informó a su embajador en Washington de la intención del gobierno de negociar para “poner al día” los Acuerdos. A partir de ese momento, el MAE se sintió con suficiente fuerza como para intentar paralizar cualquier concesión gratuita a EEUU. Había que ir creando un clima más propicio para la renegociación y se advirtió a A.Muñoz Grandes que no debía autorizarse ninguna solicitud norteamericana; al menos hasta no obtener respuesta sobre las peticiones militares pendientes: radares y aviones de combate más modernos que el F-86⁵⁰.

Desde octubre se detectaron indicios alentadores de un giro “realista” en la política exterior de Washington: más contundencia anticomunista en Berlín o República Dominicana⁵¹. Pero en noviembre hubo un nuevo sobresalto cuando se anunció la entrega a Marruecos de F-86 (contra los MIG soviéticos), muy parecidos a los que había recibido España. El asunto coincidió, además, con un malentendido diplomático. Se supo que Hassan II iba a pedir la cesión del Sáhara e Ifni a cambio de acuerdos económicos y el embajador de EEUU en Rabat (Bonsal) recomendó a su colega español aceptarlo. Cundió la alarma al pensar que se trataba de una iniciativa amparada desde Washington y, por tanto, resultado de un cambio de política de la gran potencia en el sentido de que España debía ceder a las presiones marroquíes. E.Ibáñez y A.Sagaz fueron enviados a Washington para pedir explicaciones. Había sido una falsa alarma. El Departamento de Estado reconocía que el derecho internacional avalaba la posición española (sobre todo en Sahara); pero, como para los marroquíes eran casos claros de continuidad colonial y EEUU no deseaba más conflictos entre un país occidental y otro africano, preferían una cesión. Sin embargo entendían la resistencia española. No obstante, dejaron claro que, en caso de conflicto militar, permanecerían al margen y España debería prepararse para afrontar en solitario una guerra con Marruecos⁵².

Además desde EEUU se filtraron a la prensa rumores falsos (exigencias militares exageradas, presentadas como chantaje, supuestas peticiones de armas atómicas, próxima instalación de bases de misiles en España) interpretados como parte de una táctica negociadora de presión, tras conocerse el deseo español de revisar los acuerdos. El único gesto positivo fue en diciembre: D.Rusk haría escala en Madrid, en su viaje de vuelta de la reunión OTAN, para demostrar que la actitud norteamericana no había cambiado. También se comunicó que EEUU equiparía los F-86 con proyectiles GAR-8 Sidewinder, aunque no habría F-104. La visita del Secretario de Estado sólo sirvió para intercambiar puntos de vista sobre la situación mundial. EEUU seguía intentando que Portugal adoptara un criterio descolonizador y había venido utilizando

⁴⁹ “Castiella a Yturralde, 5-7-61” en AC 1420/3; “Yturralde a Castiella, 3-10-61” en AC 1472/6; “Conversaciones Cortina, 10-8-61” en AC 1438/9 y 1439/10; “W.R.Tyler to R.H.McBride, 10-8-61”, “L.D.Brown a McBride, 27-9-61”, “McBride to L.D.Brown, 17-7-61” en NARA RG59 LF 2 y “Background Paper for the Secretary from the Embassy, 16-6-61” en LF 6.

⁵⁰ “Castiella a Muñoz Grandes, 17-10-61” en AC 1487/2 y 3.

⁵¹ “Nota de la Dirección Norteamérica, 6-12-61” en AC 1542/3; “Yturralde a Castiella, 25-10-61 y 5-12-61” en AC 1498/9 y 1541/1; AC 1521/2 y AC 1538.20; “Castiella a Franco, 1-12-61” en AC 1539/18.

⁵² “Yturralde a Castiella, 7 y 25-11-61, 1-12-61” en AC 1512/9, 1529/1 y 1538/1; “Informes, 3 y 29-11-61” en AC 1525/1 y 1532/2; “Legal Bases for Spanish Empire, prim.61” en NARA RG59 LF 6; “Tyler to Finletter, 11-12-61” en LF 4; “McBride to Brown, 17-7-61” en LF 2; A.MARQUINA: *op.cit.* pp.751-4.

los buenos oficios españoles para pasar información y sugerencias a Lisboa: en la visita, se pidió a Castiella que transmitiera el inminente ataque de India en Goa. Franco, preocupado por Marruecos, ofreció una base en Sáhara, que se rechazó porque hubiera supuesto casi una garantía de seguridad sobre el territorio⁵³. El MAE se interesó por la *Alianza para el Progreso* y el tema de Cuba. En 1961 se había asentado la política de mantener relaciones normales con el Castrismo, con prudencia, teniendo siempre en cuenta la posición de EEUU. En principio, España se había hecho cargo de la defensa de los religiosos disidentes y ayudaba a la evacuación de los expulsados⁵⁴.

A principios de 1962, la percepción norteamericana de las relaciones bilaterales seguía siendo optimista. Se detectaba una actitud oficial más reivindicativa, pero era interpretada como un fenómeno natural, pues al mejorar los lazos con Europa, el nexo con EEUU dejaba de ser tan esencial. El clima político era amigable, a pesar de la preocupación española por la política africana de Washington, sus contactos con el antifranquismo y los niveles de la ayuda bilateral. Desde marzo empezaron a preparar la renovación de los acuerdos. Esperaban no tener que llegar a una renegociación completa y preveían que la parte española pediría otras formas de *quid pro quo*: ayuda para el desarrollo económico, equipamiento militar moderno y, tal vez, un estatuto jurídico para sus tropas en España menos benévolo. En fin, sabían que debían prepararse para pagar más por asegurarse las bases, aunque desconocían la estrategia negociadora española⁵⁵.

En los medios oficiales de Madrid se mantenía el clima de desconfianza. Había seguido el tono antinorteamericano de la prensa, en particular crítico con la política latinoamericana de EEUU y su ingenua fe en la distensión. El punto culminante fue un polémico artículo del entonces director del Instituto de Cultura Hispánica, Blas Piñar, en el *ABC* del 19 de enero. El MAE trató, en lo posible, de minimizar su impacto con todo tipo de explicaciones y el cese de su autor. Para sustituirle fue nombrado Gregorio Marañón Moya, de apellido y talante liberal, antítesis de su predecesor en el cargo⁵⁶. Desde febrero volvieron a plantearse los temas clásicos de desazón bilateral. Primero se supo que en 1963 cesaría la ayuda norteamericana a España. Y otra vez Marruecos: un nuevo resquemor por el suministro de armamento (esta vez doce aviones de transporte C-119), que llevó a Carrero Blanco a insistir ante Franco en la amenaza marroquí, con posible apoyo soviético. Washington garantizó que no habría *Sidewinder* para los F-86 cedidos a Marruecos y siguió recomendando prudencia⁵⁷. En marzo, con las dos representaciones diplomáticas en situación irregular, por las muertes del embajador español⁵⁸ y del candidato americano para Madrid, tuvo lugar un viaje oficial de L.López Rodó a Washington. Sus objetivos de lograr apoyo para las aspiraciones españolas en la CEE y ayuda económica para el futuro Plan de Desarrollo (créditos de la AID) tampoco

⁵³ “Yturralde a Castiella, 5-12-61” en AC 1541/2; “Audiencia Franco-D.Rusk, 16-12-61” en AC 1556/9; “Informe de la D.Gral., 12-12-61” en AC 1548/4; AC 1555/1 y AC 1558/7.

⁵⁴ “Castiella a Groizard, 5-1-61 y 21-2-61” en AC 1201/4 y 1257/9; “Informe D.Gral 12-1-61” en AC 1208/3; “Sanz Briz a Castiella, 26-4-61”, en AC 1349/2 e “Yturralde a Castiella, 16-5-61 y 27-6-61” en AC 1363/1 y 1403/3.

⁵⁵ “Briefing on Spain, 2-11-61” y “Briefing for Mr.Shlesinger, 28-3-62 y 15-3-62” en NARA RG59 LF 5; “Lessons from Franco’s Accident, 15-1-62 en DF 752.11/1-1562; “Spanish Scene, 23-3-62” en DF 752.00/3-2362.

⁵⁶ “Casa Rojas a Castiella, 29-1-62” en AC 1610/13; “J.D.Lodge a Castiella, 23-1-61” en AC 1607/7; “Martín Gamero a Areilza, 6-2-62” en AC 1617/2; AC 1596/6, 1597/8, 1599/12, 1609/14, 1620/5 y 1614/14; “Weekly, 2-2-62” en NARA RG59 DF 752.00W/2-262; “Memo for Tyler, 6-2-62” en LF 5.

⁵⁷ “Nota de la embajada, 26-2-62” en AC 1643/4; “Vallier to Tyler, 13-2-62”, “J.F.Root to Tasca, 9-3-62”, “Valliere to McBride, 15-3-62” y “Woodward to Rusk, 3-10-62” en NARA RG59 LF 8; “Castillo a Castiella, 7-4-62” en AC 1694/5; “Cortina to the Embassy, 14-4-62” en DF 752.022/4-1362.

⁵⁸ Según los rumores, Castiella había dilatado el relevo de Yturralde para reservarse esa embajada en caso de cese: “McBride to Rusk, 15-1-62” en NARA RG59 DF752.13/1-1562.

se vieron satisfechos. EEUU apoyaba el engarce en la Europa comunitaria, pero no haría gesto alguno hasta que el problema británico estuviera resuelto, y la ayuda económica dependería de los proyectos que se presentasen. El Comisario del Plan entendió que no se concederían créditos a largo plazo para desarrollo económico⁵⁹.

Todo ello pudo contribuir a acelerar la preparación de las negociaciones; al menos forzó un cierto movimiento de Presidencia. Por entonces Franco remitió una nota a Castiella: si EEUU no daba más ayuda económica, deberían marcharse de las bases. Y la Comisión Delegada para el Desarrollo de los Convenios encargó a J.J.Rovira una nueva misión en EEUU. Tenía que transmitir oficiosamente la intención española de iniciar conversaciones para renovar los acuerdos y explorar la posición norteamericana. Su gestión no satisfizo a Castiella. Fue contraproducente porque avanzó, sin querer, cuáles podían ser las demandas españolas. Rovira visitó la AID para saber si habría ayuda financiera cuando acabase en junio el año fiscal en curso. Allí le garantizaron que habría créditos a largo plazo, una vez que se conocieran las necesidades del Plan de Desarrollo. En el Departamento de Defensa transmitió que EEUU debía cubrir las necesidades mínimas de material para la defensa efectiva de territorio español ante los nuevos riesgos en el Mediterráneo Occidental. Castiella se enfadó con razón, porque, tras la visita, en el Departamento de Estado llegaron a la conclusión de que la renovación saldría barata, a cambio de créditos para desarrollo a bajo interés e incrementos en el programa de ayuda militar, quizá con material más moderno. La información que recibieron los norteamericanos de A.Muñoz Grandes resultó aún más tranquilizadora: Franco deseaba continuar con los acuerdos y ni siquiera sería necesaria una renegociación formal; bastaría con el suministro de suficiente material militar como para que Marruecos no fuera una amenaza⁶⁰.

Castiella buscaba resguardar todas las bazas negociadoras para poder plantear una renovación a fondo de los acuerdos o pedir un precio político. Para ayudar a conseguirlo, en abril, se nombró como nuevo embajador a Antonio Garrigues, en plena campaña de imagen para allanar el camino en Europa y superar el estado de excepción decretado por las huelgas de Asturias. Era un abogado católico, amigo de Martín Artajo, miembro del grupo de Gredos, que había sido Director General en la República, pero, sobre todo, consejero legal de la embajada norteamericana en Madrid durante diez años. Había trabajado con firmas estadounidenses que tenían intereses en España, era viudo de la norteamericana Helen A.Walker, emparentada con los Rockefeller, y había tenido relación con el difunto hermano mayor del Presidente Kennedy durante la guerra civil. Él mismo se presentaba como un independiente no vinculado al Régimen, un monárquico liberal “evolucionista”, identificado con la oposición moderada y partidario de una restauración gradual de las libertades, con Franco en el poder. Como señala J.Durán Loriga, que por entonces servía en la embajada de Washington, Castiella había convencido a Franco de que la negociación se llevase a cabo desde allí y no en Madrid (donde podrían controlarla los militares, partidarios de renovar a toda costa) y había

⁵⁹ En EEUU juzgaban la petición de asociación muy positiva por los cauces de liberalización política y económica que podía abrir y porque suponía un más firme anclaje de España en la comunidad occidental. La embajada estimaba necesario, además, apoyar el proceso para no descorazonar a los elementos más liberales y europeístas del gobierno español, entre los que se encontraba Castiella: “Political Aspects of the Spanish Application Common Market” 20-3-62 en NARA RG59 DF 375.42/3-2062; “Espinosa a Castiella, 8-3-62” en AC 1654/3; ” Nota de Dir. Norteamérica, 16-3-62” en AC 1665/10.

⁶⁰ Calculaban sobre los antecedentes de 1953, cuando se pidieron de 1500 a 2000 mills. y se pudo llegar al acuerdo por 465: “Briefing for Mr.Shlesinger, 28-3-62” y “Memo for Rusk, 23-4-62” en NARA RG59 LF 5 y “McBride to Rusk, 13-1-62” en DF 771.56/1-1362; “UPI, 20-3-62” en AC 1670/9; “Espinosa a Castiella 21, 22 y 23-3-62” en AC 1617/2 y 4; “Castiella a Espinosa 22-3-1962” en AC 1671/1; A.VIÑAS: *op.cit.* p.342 y F.TERMIS: *op.cit.* pp.192-3.

logrado el nombramiento de Garrigues, que podía presentarse como signo de la evolución política del Régimen⁶¹. La idea era inducir una mejor disposición de la administración demócrata explotando la anunciada ley de libertad religiosa (Castiella esperaba el vistobueno del Vaticano para su proyecto en noviembre), los pasos avanzados en liberalización económica y la petición de febrero para abrir negociaciones con el Mercado Común, que también suponía un compromiso de apertura.

Garrigues, que se llevó como refuerzo a Nuño Aguirre de Cárcer, comenzó a trabajar en junio. Su plan consistía en una gran campaña de relaciones públicas e imagen dirigida a la prensa y los medios económicos norteamericanos. Su antecesor Yturralde ya había logrado algunos artículos favorables y la publicación del *Spanish Newsletter*, un boletín de 6000 ejemplares de tirada editado por la OID⁶². Sin embargo Garrigues podía manejar un discurso más eficaz al explotar la idea de que el Régimen se movía hacia una liberalización controlada: “libertad con autoridad” para conservar la estabilidad, porque un régimen parlamentario era incompatible con el temperamento latino, al menos hasta que se elevase el nivel de vida de sus ciudadanos. Pero para hacerlo creíble había que “vestir el muñeco”, según la jerga utilizada con Castiella. Es decir, era preciso eliminar los aspectos más autoritarios e impresentables del Franquismo; máxime cuando la administración Kennedy estaba apostando para América Latina por regímenes reformistas, no comunistas, frente a los oligárquicos que podían acabar en revoluciones al estilo cubano. La vía española podía ofertarse en Washington incluso como modelo para el resto de América⁶³. En ese sentido la desproporcionada reacción al *Contubernio* de Munich fue un mazazo, aunque la crisis gubernamental de julio pudo neutralizar, en parte, el mal efecto causado. Garrigues, con auxilio de la empresa CCI de publicidad, pasó por televisión, contactó con las figuras de la prensa norteamericana que se ocupaban de temas españoles (C.L.Sulzberger, B.Welles y H.Thomas), con jesuitas influyentes en medios religiosos, así como con banqueros y hombres de negocios interesados en futuras inversiones en España. También logró una respuesta favorable del Export-Import Bank para futuras peticiones de créditos a largo plazo que terminasen de cubrir las necesidades del Plan de Desarrollo previsto⁶⁴.

Desde Madrid Castiella felicitó a Garrigues por el cambio de tono de los grandes periódicos y le insistió en la sinceridad de la próxima evolución del Régimen, sobre todo de la apuesta europea. Las Cortes y el sistema sindical iban a ser modernizados, la prensa liberalizada y se sacaría adelante la ley libertad religiosa. La prueba más evidente era el carácter excepcional del nuevo gabinete: el nuevo Ministro de Información, M.Fraga había prometido a la embajada de EEUU una relación fluida, acabar con la propaganda antinorteamericana y el inminente envío de la ley de prensa a las Cortes⁶⁵. Quizá tanto éste, como Castiella y Garrigues, creían de verdad en el verano de 1962 que el Régimen había entrado en un periodo de evolución más acelerada hacía un verdadero

⁶¹ “Espinosa a Castiella, 3-4-62” en AC 1696/11 y AC 1678/6, 1679/3 y 1685/7; “Tyler to Finletter, 11-11-61” en NARA RG59 LF 4; J.DURÁN LORIGA: *Memorias diplomáticas*. Madrid, Siddharth Mehta, 1999, pp. 83-5.

⁶² El *lobby* español iba a quedar muy desprestigiado desde julio: el senador Fullbright lanzó una campaña contra los “lobbistas” y P.Clark fue denunciado por *Newsweek* como prototipo. Vid. “Garrigues a Castiella, 16-10-62” en AC 1853/18.

⁶³ Vid las cartas de Garrigues a Castiella: 12-6-62 en AC 1762/4, 19-6-62 en AC 1764/4 y 5; 24-7-62 en AC 1793/12 y 1800/36; 18 y 19-7-62 en AC 1792/1; 14-12-62 en AC 1914/1.

⁶⁴ “Garrigues a Castiella, 29-6-62” en AC 1785/10 y 1773/12; 12, 13, 17 y 19-7-62 en 1786/5, 17882/2 y 4, 1783/2 y 1788/1; 18, 22 y 28-8-62 en 1800/27, 1803/7, 1808/6 y 1810/12; 25-11-62 en 1900/1; 13-11-62 en 1888/1 y 11-12-62 en 1923/3; NARA RG59 DF 752.13/7-1162 y 752.13/7-1362.

⁶⁵ “Garrigues a Castiella, 28-8-62 y 30-11-62” en AC 1811/5 y 1906/21; “Castiella a Garrigues, 25-8-62” en AC 1805/7; NARA RG59 DF 752.00/7-2762 y 752.13/7-2762.

reformismo político y que, además, era posible empujar en ese sentido desde fuera, a través de la relación con administración Kennedy. Sin embargo, no era esa la visión de Franco: lo más probable es que, al acceder al nombramiento de Garrigues, sólo pensara en suavizar las relaciones para facilitar la renegociación.

Respecto a las relaciones bilaterales, Garrigues se enfrentó, en primer lugar, al problema de las reservas de oro. España disponía de 316 mills.\$ en oro (en 1961 había comprado a EEUU por valor de 156, siendo el 2º comprador) y su proyecto era alcanzar los 510, la cifra de 1936. Este objetivo chocaba con el propósito del gobierno norteamericano de estabilizar su moneda. Desde Washington llegaron diversas insinuaciones para ayudar a nivelar su balanza de pagos y evitar la salida de dólares: limitar la contratación de servicios con empresas españolas, pagar el aprovisionamiento de las FF.AA. norteamericanas en Europa con las pesetas de la contrapartida, un plan de ventas de material militar a España similar al aceptado por Alemania y estimular, en general, las compras españolas en dólares. Hay que tener en cuenta que en 1961 el 10% de las exportaciones españolas se vendían en EEUU (77,5 mill en 1959 y 84,4 en 1961) y el 26% de las importaciones procedían de ese país (60 mills. en 1959 a 269 en 1961)⁶⁶.

El recurrente tema de Marruecos volvió a la palestra cuando se supo que EEUU había proporcionado a su gobierno más aviones de transporte (3 C-119 y 3 Dakotas): de nuevo quejas por la falta de atención a la amenaza del belicismo marroquí. Además la prensa norteamericana dio la primicia de que Franco tenía intención de pedir armamento nuclear y que había contactos con miembros del gobierno de la República en el exilio en relación con las bases. Estas noticias fueron desmentidas, pero, la interpretación volvió a ser que EEUU tensaba las relaciones para ganar posiciones de cara a la renegociación. Castiella, sin embargo, siguió dando muestras de la buena voluntad: se dejaría de comprar oro, de momento, y se ofertaron buenos oficios en la negociación entre EEUU y Portugal sobre las bases en las Azores⁶⁷.

Los norteamericanos no se movieron de su línea realista. Con respecto al nuevo gobierno de julio de 1962, valoraron el refuerzo de los partidarios de una liberalización gradual, al menos económica, informativa y quizá laboral; pero previeron que Franco no acometería cambios políticos importantes. Sabían que la decisión sobre la CEE le había sido arrancada con mucha dificultad; de hecho, muy pronto los signos de liberalización iban a desvanecerse. Así que lo que más apreciaron fue el nuevo papel otorgado a A.Muñoz Grandes, en teoría para coordinar a los ministerios militares en la negociación con EEUU. Porque el nuevo Vicepresidente del Gobierno siempre había accedido a las peticiones norteamericanas (más bombarderos en las bases, submarinos nucleares en Rota en misiones individuales, etc.). En septiembre, cuando fueron informados de la decisión española de renegociar, su posición era muy clara: querían renovar, porque las bases no habían perdido valor, pero no veían la necesidad de alterar los acuerdos. Como deseaban dar al asunto la menor publicidad posible, estaban dispuestos a entablar “conversaciones”, que llevaría el Departamento de Estado⁶⁸. En consecuencia, hasta finales de 1962 decidieron proseguir su ritmo habitual de constante presión, con nuevos recortes de ayuda e incesantes peticiones y exigencias. Notificaron la exclusión de España de los fondos de la AID; solicitaron una estación hidrofónica en Canarias para el seguimiento de misiles nucleares y otros centros de detección de explosiones nucleares,

⁶⁶ “Nota para el MAE, Rovira, 26-10-62” en AC 1869/14 y “Nota D.Gral”, 9-10-62 en AC 1846/4.

⁶⁷ “Castillo a Castiella, 7-5-62” en AC 1716/1; “Garrigues a Castiella, 8-8-62 y 4-9-62 en AC 1800/4 y 1817/1; AC 1752/15 y 1753/2 y 3; NARA RG59 DF 611.52/7-1862 y 752.00 (W)/7-2062.

⁶⁸ “Weekly, 30-3-62” en NARA RG59 DF752.00(w)/3-3062 y 752.00/7-2762; “Garrigues a Castiella, 20-9-62” en AC 1836/3.

radares en Mallorca y cerca de Calatayud, etc. En septiembre comunicaron que barajaban la posibilidad de que Rota se convirtiera en base de submarinos con Polaris; aunque desde octubre tuvieron claro que negociarían el tema con A. Muñoz Grandes, a sabiendas de que Castiella no lo aceptaría sin más⁶⁹. A ello se sumó la pretensión de un alineamiento español con la política de bloqueo a Cuba, que implicaba restricciones graves para compañías comerciales y de transporte españolas, más el riesgo de perder cualquier ayuda oficial norteamericana en caso de no aceptarlo⁷⁰.

La actitud norteamericana durante la Crisis de los Misiles en octubre tampoco fue satisfactoria. Tal como se temía en el MAE, EEUU utilizó las bases (alerta máxima) automáticamente, sin más requisito que la mera información al gobierno español, pues se valoró la crisis como un caso de evidente agresión comunista. Además, se informó mal y tarde: el general Caldara transmitió a A. Muñoz Grandes las medidas de seguridad especiales que necesitaban tomar en las bases conjuntas, casi al tiempo de adoptarlas. El gobierno español asumió todos los riesgos como muestra de solidaridad. Pero el MAE publicó una nota oficial el 22 de octubre que Garrigues calificó de fría. Sólo días después hubo disculpas de EEUU⁷¹. Tampoco la resolución de la crisis terminó de satisfacer en Madrid, porque no neutralizaba el riesgo de expansión del castrismo en América Latina. Respecto a la política de bloqueo, las nuevas medias aprobadas tras la reunión de los cancilleres americanos suponían el cierre de los puertos norteamericanos a los barcos utilizados para comerciar con Cuba. Desde ese momento, no se garantizaba la seguridad de los buques con destino a Cuba, que podían ser atacados por los grupos armados anticastristas. Las embarcaciones de la Cía. Transatlántica, con itinerarios habituales a la isla, empezaron a ser boicoteadas por el sindicato de estibadores del puerto de Nueva York y sus viajes tuvieron que suspenderse durante la crisis. La actitud oficial española fue cooperadora cuando desde EEUU se pidió información sobre Cuba (la embajada española en La Habana era una fuente muy fiable) y cuando se solicitó que Iberia renunciara temporalmente a sus vuelos a Cuba. Sin embargo, Castiella dejó claro que, aunque España estaba contra el comunismo y el castrismo, mantendría sus relaciones diplomáticas y las comunicaciones con Cuba no sólo por razones histórico-sentimentales, sino porque tenía intereses que proteger: una nutrida colonia española, lazos comerciales y económicos aún relevantes y conflictos bilaterales no resueltos (presos políticos de origen español, refugiados que trataban de salir hacia España, reclamación de propiedades españolas confiscadas por la Revolución, etc.). La crisis hizo rebrotar el antiamericanismo en la prensa española, sobre todo en *Mundo* y *SP*⁷².

⁶⁹ “Informe D.Gral., 28-8-62” en 1819/10; “Nota de la embajada, 10-12-62” en AC 1918/2; “McBride to Matthews, 10-10-62” en NARA RG59 LF 2 y 23-9-62 en LF 4; “Garrigues a Castiella, 11-7-62 y 8-1-63” en AC 1781/1 y AC 1946/1; AC 1899/7.

⁷⁰ A pesar de las críticas a la política hemisférica de EEUU, el MAE trabajaba para relanzar desde Washington su política iberoamericana. En mayo ya había viajado a EEUU Pedro Salvador (Director General de Centro y Sudamérica) con el objetivo de insertar la política española en el marco panamericano, en sintonía y como complemento de la Alianza para el Progreso. Garrigues estableció relación con los españoles exiliados que trabajaban en la OEA y estrechó vínculos con la Unión Panamericana. Vid. “Bolarque a Castiella, 6-10-62” en AC 1853/9; “Informes de la Dirección, 19-2-62 y 17-9-62” en AC 1638/7 y 1786/9; AC 1830/15 y 1823/23.

⁷¹ “Garrigues a Castiella, 22 y 26-10-62” en AC 1860/1-3 y 1867/1; “Castiella a Garrigues, 26-10-62” en AC 1867/6, “Lequerica a Castiella, 26-10-62” en AC 1867/2 y “Nota OID, 1-11-62” en AC 1873/35; “Woodward to Ortiz, 14-10-63” en NARA RG59 LF 3.

⁷² “Lequerica a Castiella, 29 a 31-10-62” en AC 1870/3, 1872/4 y 1873/21; “Quiroga a Castiella, 30-10-62” en AC 1871/1; AC 1863/16, 1864/12, 1843/16, 1852/10; “Castiella a Garrigues, 25 y 26-10-62 y “Garrigues a Castiella, 25 a 27-10-62 en AC 1865/1 y 2; 1866/2 y 1868/2 y 3; 26-11-62 en AC 1901/17; “Nota Dir.Centro y Sudamérica, 18-10-62” en AC 1858/6; “Castiella a Taberna, 26-10-1962” en AC 1867/4; AC 1882/12; “Carrero a Castiella, 27-11-62” en AC 1904/1; NARA RG59 752.00W/11-962.

En esos meses, entre el equipo del MAE y la embajada en Washington fueron perfilando la definitiva estrategia negociadora española. Además de no acceder a las peticiones sueltas que seguían haciendo los norteamericanos, era preciso preparar una negociación general, coordinando a los ministerios concernidos. Castiella necesitaba que Franco adoptase decisiones en ese sentido, porque en el MAE no sabían aún cuáles iban a ser las exigencias de los ministerios económicos ni de los militares. Sabían que éstos últimos estaban elaborando por separado sus listas y que las cifras eran muy elevadas⁷³, pero sólo contaban con los informes de Carrero Blanco. En 1961 el Almirante había barajado la idea de que EEUU armase a España para una guerra chica y otorgasen ayuda suficiente como para llevar a cabo una guerra grande. En el último, de abril de 1962, hablaba de 350 mills.\$ anuales durante 10 años, la puesta en marcha de una industria militar española y revisar el emplazamiento de Torrejón. En junio, la Comisión Delegada del Gobierno recomendaba la denuncia de los acuerdos y adoptar este informe de Carrero Blanco como base de estudio para elaborar las peticiones militares concretas de manera coordinada, a través de la Junta de Defensa. Sin embargo no parece que hubiera muchos avances. Seguramente por eso Castiella remitió al *Generalísimo* a fines de octubre una carta de J.J.Rovira (considerado un hombre del Almirante) que incidía en las carencias negociadoras. Por fin, en noviembre, adjuntando la información que traía A.Sagaz de un viaje informativo a Washington, se transmitió a Franco la posición negociadora del MAE pasándole copias de los despachos de Garrigues. Por una parte, la crisis de Cuba y el deseo de utilizar Rota para Polaris habían acrecentado el valor de las bases españolas; por otra, el cambio de circunstancias internacionales, sobre todo africanas (amenaza en el sur para España), hacían necesaria una revisión de los acuerdos, no una simple renovación automática. No parecía posible conseguir un precio económico y la obtención de material militar era discutible. La única posibilidad era pedir “ayuda a infraestructura económica para la defensa” (una fórmula propuesta por Navarro Rubio), para proyectos concretos de mejora de comunicaciones, que podrían estimarse de valor estratégico. No tenía interés solicitar créditos a largo plazo, que se obtenían ya por otros cauces (Banco Mundial, créditos suizos y alemanes, Export-Import Bank), ni pequeñas concesiones (como el remanente del fondo de contrapartida). La conclusión era que había que exigir un precio político por la renovación: apoyo para el ingreso en la OTAN y en la CEE, aunque ello implicase profundizar, a un tiempo, en la reforma económica y política de la España franquista⁷⁴. El proyecto, compartido por el equipo de Castiella y por A.Garrigues desde meses antes, contaba con el aliento de los embajadores en París (J.M^a Areilza) y Bruselas (Casa Miranda). Estos últimos estimaban que, para forzar una respuesta positiva de la CEE, era posible utilizar la presión norteamericana sobre Bélgica y algún otro miembro de los Seis. Areilza apostaba, además, por reforzar las relaciones con Francia para influir en la negociación con EEUU, dado que desde diciembre parecía dibujarse un eje franco-alemán. Las noticias sobre la crisis de la OTAN en diciembre, la falta de fuerzas convencionales del bloque occidental en Europa, los acuerdos de Nassau y la situación en el Magreb parecieron ratificar la relevancia de España en la estrategia defensiva norteamericana⁷⁵.

⁷³ “Yturralde a Castiella, 17-10-61” en AC 1493/2.

⁷⁴ Vid. “J.J.Rovira a Castiella, 26-10-62 y diciembre 1962” en AC 1869/14 y 1931/2; “Garrigues a Castiella, 6-11-62” en AC 1879/1 y AC 1905/1.

⁷⁵ “Casa Miranda a Castiella, 6, 15, 18 y 21-12-62” en AC 1919/2, 1929/2 y 1936/1; “Areilza a Castiella, 4-12-62 en AC 1916/3; “Consecuencias de la reunión de la OTAN, 31-12-62” y “Conversación con Zimmerman, 25-1-62” en AMAE R-11951/3 y AC 1939/1.

En diciembre, además, durante la visita del Secretario de Defensa MacNamara, a su vuelta de la reunión de la OTAN en París, Castiella y Ullastres confirmaron que la posición de EEUU era más que cicatera. La parte española quiso dejar clara la ligazón entre renovación y ayuda económica, además de aclarar si acabaría la ayuda militar en forma de donación. Los norteamericanos, concentrados en sus problemas económicos (querían reducir de 3000 a 1000 mills. \$ los gastos militares en el exterior), seguían empeñados en que España contribuyera a la financiación de la defensa de Europa, tal como habían exigido a sus aliados de la OTAN. Así que reiteraron su idea de que el mantenimiento de las bases se pagara con la compra de material militar y otros productos norteamericanos. El único acuerdo al que se llegó fue que representantes de los departamentos implicados en los acuerdos (Tesoro, Defensa y Estado) viajaran a España a comienzos de 1963 para revisar los temas pendientes⁷⁶.

En 1963 la renegociación copó las relaciones bilaterales. El 14 de enero Castiella informaba oficialmente al embajador Woodward sobre la necesidad de adaptar los acuerdos a la realidad de 1963: España haría uso del procedimiento de renovación previsto en el artículo V del acuerdo defensivo, aunque revistiéndolo de conversaciones amistosas, como había planteado EEUU. A un tiempo, se prorrogaba sólo por un año la concesión de la estación espacial de Maspalomas. Sin embargo, quedaba casi todo por decidir: como quién y qué se iba a negociar. J.J.Rovira y el Ministro de Marina, P.Nieto Antúnez, reclamaban una comisión interministerial. Estaban sin cerrar las peticiones militares y las de los ministerios económicos; más aún, no se sabía la opinión de la “cúpula” del gobierno. En la reunión de la Comisión Delegada del Gobierno del 13 de febrero tampoco se concretó mucho. Los militares seguían aferrados a un programa muy ambicioso, que incluía aviones F-104 y la modernización de la industria de defensa nacional. Carrero no se planteaba la no renovación, pero, a su juicio, debía haber una contrapartida adecuada. J.J.Rovira sí consideraba la posibilidad de romper: las condiciones irrenunciables eran una garantía defensiva completa y el control de la utilización de las bases para impedir su uso unilateral por EEUU, mientras que el monto de la ayuda militar (la suficiente para garantizar la defensa nacional) y la ayuda económica para financiar el Plan de Desarrollo podían negociarse⁷⁷. Las propuestas del equipo de Castiella insistían en dignificar la relación con un precio político. Para Franco, según Fraga, lo fundamental era que el nuevo acuerdo fuese presentable ante la opinión pública. En resumen, seguía sin haber una posición gubernamental sobre la que establecer el tira y afloja correspondiente con la parte norteamericana.

Entretanto, la diplomacia española creía disponer de algunos tantos que podían reforzar su postura: la decisión de EEUU de llevar submarinos nucleares a Rota, el amago de aproximación al efímero Eje París-Berlín, más el programa de cambio político que Garrigues seguía intentando “vender” en Washington y que Castiella alentaba tratando de acelerar la ley de libertad religiosa. Pero todos se fueron desvaneciendo en los meses siguientes. En el MAE querían la elección de Rota para los Polaris a fin de poder jugar fuerte en la revisión del acuerdo. Lo que no sabían era que A.Muñoz Grandes (seguramente con la anuencia de Franco) les había dejado sin la mejor baza negociadora al autorizar, el 17 de diciembre de 1962, obras de dragado y la construcción de un muelle especial para el estacionamiento de los submarinos nucleares; eso sí, sólo los que operaban al servicio de EEUU, no los asignados a la OTAN. Era un acuerdo de principio (faltaba fijar las condiciones de seguridad y responsabilidad civil), pero desde EEUU no pensaban decir nada hasta que la

⁷⁶ “Embassy to Matthews, 10-1-63” en NARA RG59 LF 4

⁷⁷ A.VIÑAS: *op.cit.* pp. 352-5; F.TERMIS: *op.cit.* pp. 196-9 y J.TUSELL: *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco.* Madrid, Temas de Hoy, 1993, pp. 304-6.

renovación se hubiera resuelto. Por si fuera poco, en mayo, en otro intercambio de cartas, A. Muñoz Grandes otorgó permiso para mejorar el sistema de comunicaciones de Rota: una antena y un edificio auxiliar⁷⁸.

A fines de enero, la prensa internacional había aireado la posibilidad de un eje Paris-Madrid-Bonn, complemento del trenzado entre Alemania y Francia a raíz del tratado del Elíseo firmado por De Gaulle y Adenauer ese mismo mes. La relación hispanoalemana era muy fluida. También Areilza había relanzado las relaciones con la Francia de De Gaulle: las visitas de ministros españoles iban a ser devueltas en la primavera de 1963. El acercamiento a ambos países servía para impulsar el tema CEE y como evidencia de que la posición internacional española se reforzaba, lo que podía dar más libertad en la negociación con EEUU. Sin embargo, en Washington tenían claro que se quería dar más relieve a estas relaciones del que verdaderamente tenían. Esta finta diplomática ya sufrió un duro golpe cuando en enero De Gaulle vetó a Gran Bretaña para la CEE, porque con ello paralizaba cualquier respuesta positiva a la petición española de 1962. De todas formas el embajador español tuvo que desmentir que se buscara crear un eje Paris-Madrid-Bonn y, finalmente, todo se desvaneció en abril con el tema Grimau⁷⁹.

Por su parte, Garrigues siguió tratando de promocionar la imagen de cambio político en España. En su discurso de enero ante el *Foreign Affairs Council* llegó a decir que Falange era un obstáculo para el progreso. Es posible que con ello intentara conseguir una cierta complicidad política de la administración Kennedy con los sectores más liberales del gobierno español: desde la embajada se llegó a pedir que el Presidente Kennedy escribiera a Franco exhortándole a proseguir con la evolución política de su régimen si quería conservar la amistad norteamericana. En todo caso, de cara a la negociación, utilizaba como argumento que alguna concesión política en la renovación de los acuerdos reforzaría en España a los sectores partidarios de una evolución política más liberal (Castiella, Fraga, etc.). Sin embargo, la información que llegaba a Washington desde la embajada en Madrid seguía neutralizando este discurso: desde julio de 1962 había algo más de libertad en campos como el económico y cultural (prensa), pero no en el ámbito político. De momento, los conservadores (con Franco en cabeza) mantenían el control; el cambio era poco más que *wishful thinking* de quienes lo defendían. El caso Grimau, en abril, volvió a dejarlo claro. Garrigues, desanimado, escribió entonces al infatigable Castiella, que había intentado evitar una condena a muerte: “Una vez más se confirma que no hay política interior y exterior (lo que se llama política interior no es más que una tarea administrativa), sino una sola política, que si en sus determinaciones es ciega para su proyección internacional no merece realmente ese nombre”⁸⁰. La inminente reforma de la competencia militar para delitos políticos llegaba tarde. Lo único que había conseguido Castiella en esos primeros meses de 1963 había sido el compromiso definitivo del gobierno con una política de descolonización en la senda de Naciones Unidas. Pero, ni la prioridad norteamericana era impulsar un cambio democrático en España, con las bases de por medio, ni Presidencia estaba predispuesta a liberalizar, pese a la voluntarioso trabajo de algunos franquistas críticos.

⁷⁸ “Meloy to Tyler, 12-11-63” en NARA, LF 4; “Nota de la Dir. Política Exterior, 15-2-63” en AC 1987/6; “Garrigues a Castiella, 25 y 29-1-63” en AC 1967/11 y 1974/2 y 3; “Spain’s International Objectives, 1-2-63” en NARA, RG59 Subject Numerical Files (SNF) 1963, Politic-Defense (P-D) 4044.

⁷⁹ “Garrigues a Castiella, 25 y 29-1-63” en AC 1968/6 y 1974/2; “Castiella a Garrigues, 30-1-63” en AC 1971/3; “Memo U.A. Johnson, 1-2-63” en NARA RG59 SNF 1963 Defense (D) 3751.

⁸⁰ “Garrigues a Castiella, 18-3-63 y 30-4-63” en AC 2025/3 y 2072/2; “Embassy to Matthews, 10-1-63”, y “Woodward to F.E. Meloy, 2-8-63” en NARA RG59 LF 4; “Liberalization of the Franco Regimen, 6-3-63” en SNF 1963, P-D 4045.

El proceso negociador en sí mismo tardó en arrancar. La visita de la comisión interministerial norteamericana en febrero y de W.Bundy, consejero para asuntos de seguridad del Presidente, no clarificó nada. Desde EEUU se insistía en que España contribuyese al recorte de los presupuestos de defensa de EEUU con un programa de compras militares: 250 mills. en 5 años, de los cuales 175 serían pagados por la parte española. En el MAE dejaron claro que a un país que no pertenecía a la OTAN ni se había beneficiado del Plan Marshall no se le podía pedir un esfuerzo de ese tipo y que semejantes cuestiones debían ser tratadas en el marco de la renegociación. Pero la propuesta era ya un claro indicio de la dificultad de conseguir cifras elevadas de ayuda militar⁸¹. Desde la embajada en Washington siguieron tanteando la disposición norteamericana: dejaron caer que, si aviones norteamericanos del SAC asignados a la OTAN hacían uso de las instalaciones españolas, debía haber alguna vinculación oficial con dicha organización; si EEUU concedía a otros países con una buena situación económica (como Israel) créditos a largo plazo y bajo interés (al 3,55% y no al 5,75% ofrecido), bien se podía hacer lo mismo con España. Y por supuesto se insistía en la posible influencia norteamericana sobre Italia, Bélgica y Holanda, en relación con la CEE y la OTAN. Sin embargo, EEUU ya había hecho la ronda pertinente de consultas a los países de la Alianza sin resultado positivo (la oposición de Bélgica, Holanda, Noruega, Dinamarca y el socialismo europeo en general era inamovible) y respecto a la CEE, el Departamento de Estado consideraba contraproducente cualquier intromisión, teniendo en cuenta que, de los seis, sólo Alemania era favorable⁸².

En marzo, un informe al Congreso del General L.B.Clay, que recomendaba reducir la ayuda exterior norteamericana citando en particular los casos de España y Portugal, enfadó al gobierno; lo mismo que la petición de la embajada de EEUU de contribuir con 500.000 dólares al sostenimiento de las fuerzas de paz de la ONU para aliviar la contribución estadounidense. El Ministro de Marina también se había molestado por las referencias al 98 en documentos oficiales del Instituto Naval norteamericano. Parece que J.J.Rovira envió al Consejo de Ministros un documento con las acciones antiespañolas de EEUU en los últimos meses. Poco después el Presidente Kennedy ratificó en un mensaje al Congreso los recortes en ayuda exterior. El colofón fueron unas declaraciones de R.MacNamara menospreciando las bases en España. El 3 de abril, en respuesta a la tensión creada por Washington, hubo manifestaciones antinorteamericanas en Zaragoza y Valencia⁸³.

Según M.Fraga, el 5 de abril se aprobó en Consejo de Ministros una posición negociadora de firmeza. Sin embargo, Garrigues no pidió abrir conversaciones hasta mayo. Entre el 25 de abril y el 3 de mayo, poco después de la ejecución de Grimau y del recorte de la visita de Giscard D'Estaing, el embajador mantuvo entrevistas con los Secretarios de Estado y Defensa. Seguía pidiendo compensaciones políticas que se entendieran como premio a las señales de evolución política del Régimen. Es decir, ayuda para mejorar el perfil internacional de España en los organismos occidentales y trato similar al de otros aliados: alguna fórmula de asociación en la OTAN o al menos una mínima vinculación que permitiera mantener algún representante en reuniones informativas, de bajo nivel; apoyo para la CEE; un viaje del presidente Kennedy (para

⁸¹ AC 1961/1 y 1963/1 y A.MARQUINA, *op.cit.* pp.762-4.

⁸² "Memo of Conversation, 18-2-63" en NARA RG59 SNF, 1963, 4046; "Casa Miranda a Castiella, 13-2-63" en AC 1987/8 y "Garrigues a Castiella, 30-1-63", en AC, 1974/1; "Spain and the Common Market, 30-1-63", en NARA RG59 LF 4.

⁸³ "Informes de la D.Gral, 1-4-63 y 2-4-63" en AC 2037/4 y 5; "Embajada a Rusk, 27-3-63" en NARA, RG59 SNF D 3741; "McBride to Beigel, 26-4-63" en LF 4; AC 3032/2 y 3; AC 2045/3; AC2040/3; "Nieto Antúnez a Garrigues, 16-2-63" en AC 2004/1; "Garrigues a Castiella, 26-3-63" en AC 2032/5.

eliminar la imagen de frialdad con el Régimen); elevar la categoría del acuerdo y ayuda económica para el plan de desarrollo que no resultase gravosa a la balanza de pagos norteamericana. Además quería abrir conversaciones de inmediato en EEUU. Los norteamericanos no tenían prisa. Informaron a Garrigues de que aún esperaban un texto, prometido por Castiella a principios de año, con los principios y temas generales que servirían de marco a la negociación. Preferían que ésta se desarrollara en Madrid, entre su embajada madrileña y el gobierno español, por una razón bien conocida en el MAE: fuera resultaba más fácil conseguir una posición intergubernamental única y evitar interferencias de los militares. Transmitieron que no podían influir en los temas OTAN, CEE, ni conceder más ayuda económica, ni elevar la categoría del acuerdo. Tampoco habría un Comité Consultivo Conjunto que permitiera aproximarse a un pacto de defensa mutua por la puerta de atrás (como inicialmente sugirió el Departamento de Defensa) y, aún menos, que dicho comité pudiera vincularse a la OTAN o suponer acuerdos en planificación estratégica. Sólo estaban dispuestos a una renegociación simple, sobre las líneas establecidas en 1953, con ayuda militar como compensación, y no mucha. Al parecer Garrigues montó en cólera porque se consideró ninguneado. Los norteamericanos se sorprendieron de su reacción. Interpretaron que quería llevar a Madrid como trofeo una especie de cheque en blanco sobre un nuevo tipo de acuerdo. Ellos preferían no ceder y creían ilusa la idea de Areilza, Garrigues y Castiella de que podían forzar un cambio de los miembros de la OTAN. Por deferencia, le prepararon una entrevista de una hora con el Presidente Kennedy, a sabiendas de que su situación sería difícil cuando llegase a Madrid⁸⁴. La interpretación norteamericana no dejaba lugar a dudas: *“Garrigues clearly thought that his personal charm and record for liberalism would produce concrete results which were never, in my view, in the cards”*⁸⁵.

Al parecer Garrigues presentó su dimisión a Franco al llegar a Madrid, aunque no fue aceptada. El Jefe del Estado le entregó unas notas con su visión, cada vez menos dura: participar en las decisiones defensivas de Occidente equiparando a España con los aliados de la OTAN, ayuda económica y militar, más garantizar al pueblo que no habría riesgos (traslado de Torrejón); no citaba la CEE ni el ingreso en la OTAN. El encargo final a Garrigues (designado negociador oficial) fue que consiguiera el mejor trato posible. Sin embargo, no parece que se establecieran unas reclamaciones últimas e irrenunciables cuya omisión pudiera dar lugar a la denuncia de los acuerdos: cuando volvió a principios de junio, el embajador ni siquiera tenía claro el tipo de relación que se quería establecer: si tratado de alianza, acuerdos ejecutivos o algún tipo de asociación en la OTAN⁸⁶. Por su parte, A. Muñoz Grandes, ya había facilitado el permiso provisional para establecer una estación hidrófona en Canarias (Proyecto Mercury MILS), en línea con su esplendidez habitual, para enfado de Exteriores. Sólo entonces (mayo), en el Palacio de Santa Cruz tuvieron noticia de que habían comenzado obras de dragado en Rota y que estaba previsto el traslado de personal norteamericano desde la base de Kenitra. Sabían que había habido contactos entre Caldara y Muñoz Grandes, pero no hasta qué punto se había perdido esa baza negociadora⁸⁷.

⁸⁴ “Garrigues a Castiella, 30-4-63 en AC 2072/16; 3 y 8-5-63 en AC 2076/1 y 2080/9; “US-Spanish Relations, 3-5-63”, “McBride to H.F. Matthews, 3-5-63”, “McBride to Meloy, 27-5-63”, “Matthews to Rusk, 17-6-63” y “McBride to Tyler, 8-5-63” en NARA RG59 LF 4; A.GARRIGUES: *Diálogos conmigo mismo*. Barcelona, Planeta, 1978, pp.97-99.

⁸⁵ “McBride to F.E. Meloy, 13-5-63” en NARA RG 59 LF 4.

⁸⁶ “Castiella a Rusk, 30-5-63” en AC 2103/1, “Informe, 4-6-63” en AC 2110/3, “Garrigues a Castiella, 17 y 21-6-63” en AC 2117/1 y 2123/5 y 7 (con las notas de Franco).

⁸⁷ “Nota, 14-5-63” en AC 2085/5 y AC 2110/3; “Ortiz to Waltrous, 31-10-63” en NARA RG59 LF 3.

Poco a poco, el programa de una renovación profunda de los acuerdos previsto desde el MAE se iba esfumando. En junio, la idea era buscar, al menos, un mayor compromiso defensivo de EEUU, dado que sería difícil obtener ayudas a fondo perdido. Castiella consideraba que no merecía la pena tener las bases a menos que se equiparara a España con los otros aliados occidentales, con protección militar eficaz y participación en las decisiones que afectasen a España. Buscaba un acuerdo que defendiese los intereses del estado español y no sólo del Régimen, tal como expresó ante D.Rusk, semanas después en Roma, con motivo de la entronización de Pablo VI⁸⁸. Pero en EEUU sabían que Franco quería renovar y que la posición inicial española sería un programa de máximos que se podría recortar mucho, como había sucedido en 1953. Conocían la tensión entre los militares y el MAE, así como la disposición a extender el acuerdo, sin grandes cambios, de buena parte del gobierno, incluido Carrero Blanco⁸⁹. El Presidente Kennedy había encargado un estudio para ajustar la negociación, cuyas conclusiones estuvieron listas a primeros de junio: EEUU quería mantener bases, importantes para operaciones aéreas y para el apoyo a la VI Flota hasta 1968-9 por lo menos. Era posible hacer concesiones, siempre que fuesen sólo militares, evitando cualquier apoyo al Franquismo para no dañar la imagen norteamericana. No se podía hacer casi nada en los temas CEE y OTAN. Se mantenía la oferta de enero: una ayuda militar de 250 mills. en 5 años (de ellos sólo 75 donación; el resto, compras de material), pero se podía jugar con las cifras. Nada de tratado de defensa mutua (imposible de aprobar en el Senado), ni planificación militar conjunta, ni ayuda en el Norte de África⁹⁰.

El 22 de junio, el embajador español entregó en el Departamento de Estado una carta de Castiella que definía el marco general político-diplomático de los acuerdos y ratificaba a Garrigues como negociador con plenos poderes. La idea era alcanzar un acuerdo de principio antes del 26 de septiembre para no dar la impresión de dificultades. N.Aguirre de Cárcer comenzó sus tanteos en el Departamento de Estado para ver qué podían obtener (además de ayuda militar) a fin de hacer presentable el acuerdo; lo único que se podía hacer, vista la actitud norteamericana. Hasta el 22 de julio no se transmitió, sin embargo, el texto español básico de la negociación, aún a falta de la lista militar y de las peticiones económicas específicas. Se renovarían por cinco años (no por diez), en principio, a cambio de contrapartidas políticas, económicas y militares. España garantizaba colaboración en la lucha contra la subversión comunista en la Comunidad Atlántica (utilizando un concepto de Kennedy) y más cooperación militar, a cambio de igualdad en el trato respecto a otros aliados (un tratado de alianza con algún tipo de vinculación a la OTAN y un comité consultivo militar para la toma conjunta de decisiones); un compromiso defensivo equivalente al adoptado en el tratado firmado entre EEUU y Japón de febrero de 1960, con “consultas” sobre cambios importantes en las bases, y la modificación de los acuerdos técnicos y de procedimiento que tanta libertad otorgaban a los norteamericanos en España; también sendas declaraciones sobre compromisos de ayuda económica y militar, que implicaran canales de financiación (préstamos) para el Plan de Desarrollo y la contribución militar necesaria para modernización de las FFAA y para afrontar un posible conflicto en el Norte de África

⁸⁸ “Memo of conversation, 1-7-63” en NARA SNF 1963, P-D 4046; AC 2128/1 y “Sánchez-Bella a Castiella, 4-7-63” en AC 2131/1.

⁸⁹ Carrero Blanco en dos conferencias de la Escuela Naval de Guerra había declarado que no había ninguna ventaja en no renovar (J.TUSELL: *op.cit.* pp. 304-6) y J.A.Suánzes, el Presidente del INI, hombre muy próximo a Franco, había informado de la posición de éste a la embajada norteamericana: “Woodward to Rusk, 26-6-63” en NARA RG59 SNF, 1963, P-D 4046.

⁹⁰ F.TERMIS: *op.cit.* p.206 y “Memo, 28-6-63” en NARA RG59 SNF, 1963, P-D 4046.

(equipar 6 divisiones españolas, unos 600 mills., según cálculo norteamericano), más un vasto plan de cooperación cultural y técnica⁹¹.

Dos días después Castiella se alarmó porque A.Muñoz Grandes había dicho al agregado militar norteamericano que las conversaciones militares se llevarían a cabo en Madrid con él⁹². En agosto, hubo un parón. La embajada española lo achacó a la preparación del tratado de prohibición de pruebas nucleares, que concentraba entonces las energías del aparato diplomático de EEUU; el Departamento de Estado apuntó a la tradicional inactividad política veraniega en España, pero sobre todo, a problemas en el proceso español de toma de decisiones (falta de coordinación entre A.Muñoz Grandes y Exteriores), pues no les había llegado la lista de ayuda militar. En realidad, por la coyuntura de la Guerra Fría y el deterioro de relaciones de EEUU con Francia y Portugal, a la embajada española tampoco le interesaba acelerar la negociación y, además, tardaron en preparar el memorando económico, entregado por fin el día 27⁹³. El 31 de agosto Garrigues recibió la contestación oficial a la propuesta española del 22 de julio y trató de mejorarla antes de viajar a España a principios de septiembre para conocer la definitiva posición del gobierno. La oferta incluía una declaración política que implicaba un cierto compromiso norteamericano con las amenazas a la seguridad de España y no sólo de las bases conjuntas. Se aceptaba crear un comité consultivo conjunto para asuntos de defensa en Madrid. Pero no estaban dispuestos a modificar la cláusula secreta que les daba plena libertad para el uso de las bases, ni a garantizar cobertura defensiva a territorios africanos. No habría un trato especial en el programa de compras de excedentes PL 480, ni ayudas de la AID. Sólo una declaración favorable del Export-Import Bank⁹⁴. La respuesta era insatisfactoria.

Desde la embajada se pidió que en la declaración política las amenazas a una parte que obligaban a la otra a reaccionar no se limitaran a las de un origen específico (comunista-soviético); que el organismo de consulta tuviera carácter político, además de militar; que los acuerdos técnicos bilaterales se adaptasen a los firmados por EEUU con los países de la OTAN, con el mismo caudal de información (sobre subversión) y cooperación militar (programas de entrenamiento similares a los de Grecia o Turquía). También solicitaron declaraciones que contuvieran un compromiso explícito con el desarrollo económico español y una indicación del nivel de ayuda militar en los próximos años. En principio, Garrigues estimó que sería necesario denunciar los acuerdos; pero, antes de viajar a Madrid, el 8 de septiembre, dio por satisfactoria la última propuesta norteamericana, que iba a recoger algunas de las modificaciones pedidas. Tenía claro que la oferta no mejoraría si se denunciaban los acuerdos, ni se lograría con ello aumentar la ayuda. Auguraba, sin embargo, que no agradaría a los ministros económicos y militares⁹⁵.

⁹¹ “Garrigues a Castiella, 17-6-63, 23 y 30-7-63” en AC 2117/1, 2150/1 y 2153/3; “Memo para D.Rusk, 17-6-63” en NARA RG59 LF 4; A.VIÑAS: *op.cit.* pp.363-6.

⁹² “Castiella a Franco, 24-7-63” en AC 2149/1.

⁹³ Los expertos económicos (José Aragonés y Gabriel Valderrama) llegaron a finales de julio. Las peticiones económicas se exageraron deliberadamente, a sabiendas de que no iban a ser concedidas, para rentabilizar esta negativa en los aspectos político y militar: estabilizar el programa de compra de excedentes (50 ó 60 mills. anuales), financiación para proyectos de desarrollo (50 mills. al año), reponer a España en el grupo de países donatarios de ayuda al desarrollo, exenciones fiscales para estimular las inversiones en España apoyo al Plan de Desarrollo, etc.. Vid. “Garrigues a Castiella, 6, 13, 20, 27 y 29-8-63” en AC 2160/10, 2164/1, 2169/1, 2172/32 y 36; “Memo, 29-8-63” en NARA RG 59 SNF, 1963, D 3764.

⁹⁴ “Castiella a Garrigues, 2-9-63” en AC 2172/1.

⁹⁵ “Garrigues a Castiella, 30-8-63” en AC 2172/1; “Memo of Conversation, 30-8-63” en NARA RG59 SNF 1963, P-D 4046; “E.Garrigues a Castiella, 8 y 11-9-63” en AC 2174/10 y 2175/3.

En España Garrigues se entrevistó con Franco, Muñoz Grandes, Carrero y Castiella. El tema se trató en el Consejo de Ministros del 19 de septiembre. Se aceptó renovar sobre la base de lo negociado por el embajador. En la recta final de la operación, había que intentar potenciar el comité conjunto, lograr el compromiso explícito de continuar con la asistencia militar, una carta de apoyo al Plan de Desarrollo y a las aspiraciones económicas españolas en el GATT y el BM, la obligación norteamericana de someter a la autorización del gobierno español cualquier cambio importante (de equipamiento y utilización) en las bases, y que una amenaza a la seguridad de ambos países fuera al menos objeto de consulta, más cooperación cultural. Garrigues volvió a Washington con A.Sagaz el 20 y al día siguiente llegó Castiella, que había viajado con Ullastres y Navarro Rubio para la Asamblea General de la ONU y una ceremonia de la OEA. Parece que Castiella llevaba un documento preparado para denunciar el acuerdo en caso necesario. La administración norteamericana rechazó casi en bloque las enmiendas planeadas en Madrid y pospuso la reunión de Castiella con D.Rusk para apurar el plazo de caducidad de los acuerdos y presionar así a la parte española, que se encontró casi sin tiempo para el forcejeo final. El día 23, Castiella sólo fue recibido en el Departamento de Estado por William R.Tyler, responsable de asuntos europeos. En línea con lo aprobado por el gobierno, Castiella reclamó modificar la declaración conjunta para dar apariencia de un vínculo político con la idea de cooperación y de una garantía de seguridad en lo militar; otorgar al Comité Conjunto atribuciones políticas con la presencia de representantes del MAE (así podían saber qué hacían los militares y evitar sorpresas desagradables) y la conformidad de otorgar créditos a largo plazo. W.R.Tyler pasó la oferta militar: 50 mills. para los años fiscales 1963-1968, sujetos a la aprobación del Congreso, y el compromiso de una ayuda adicional equivalente al valor de las compras españolas de material militar, para las que se considerarían las mejores condiciones de financiación⁹⁶.

El último asalto fue la reunión de Castiella con el Secretario de Estado el día 25. Castiella consiguió el cambio solicitado en la composición del Comité Conjunto, la consulta al gobierno español “before any major change in the use of the bases or in forces there”, las frases de la declaración conjunta que implicaban mayor compromiso norteamericano, así como una futura reforma de los acuerdos técnicos sobre el estatuto de las fuerzas norteamericanas en España. En cambio Rusk no aceptó la declaración económica ni un incremento en la cifra de ayuda militar (Castiella pidió llegar a 250 mills.); aunque en el canje de notas sobre asistencia militar no se concretó una cantidad concreta ni un plazo de entrega de material⁹⁷. El resultado fue que se pudo firmar en la fecha límite (26 de septiembre), la prórroga por cinco años de los acuerdos.

Desde el MAE se hizo un esfuerzo exitoso en la propaganda sobre los frutos de la negociación. Castiella recibió felicitaciones de embajadores y personalidades que fueron transmitidas a El Pardo, junto con muestras de la favorable acogida en la prensa internacional, sobre todo europea, y del resquemor provocado entre los exiliados. Se dejó creer que el acuerdo suponía una garantía frente a cualquier amenaza africana e incluso el nacimiento de una verdadera comunidad defensiva atlántica, aprovechando el reconocimiento que se hacía en la declaración conjunta del papel de España en la defensa de ese área de la OTAN. En general el gobierno y la opinión pública españoles

⁹⁶ “Nota de Cortina sobre la oferta norteamericana”, 14-9-63 en AC 2175 bis/4; “Ortiz to Woodward, 1-10-63” en NARA RG59 LF 3; “Memo of conversation, 23-9-63” en SNF 1963 P-D 4046; “Beigel to embassy, 23-9-63” y “Ball to Embassy, 23-9-63” en SNF 1963 D 3764.

⁹⁷ “Woodward to Ortiz, 14-10-63” en NARA RG59 LF 3 y “Meloy to Tyler, 12-12-63” en LF 4; A.VIÑAS: *op.cit.* pp.367-9; F.TERMIS: *op.cit.* pp. 213-6.

quedaron satisfechos (aunque no bien informados), con alguna excepción (J.J.Rovira)⁹⁸. Para Castiella el colofón tuvo lugar los días 7 y 8 de octubre. En un discurso en la sede de la OEA expresó la aspiración de entrelazar las políticas española y estadounidense en el hemisferio americano, encajándolas en el concepto de *Comunidad Atlántica*, manejado por la administración Kennedy para referirse a la necesaria cooperación política occidental, entre Europa y América⁹⁹. Arrancó a D.Rusk la promesa de prestar atención a los puntos de vista españoles en los organismos económicos internacionales e impulsó el programa de intercambio Fulbright, que arrastraba problemas de financiación. El broche de oro fue una entrevista con el Presidente Kennedy. Castiella puso de relieve que los acuerdos no suponían el respaldo de EEUU a Franco, sino el compromiso español con la defensa de Occidente, y que la incorporación de nuevas generaciones al gobierno abría nuevas posibilidades de futuro en España¹⁰⁰. Porque seguía empeñado en conducir la relación bilateral como una política de estado y estirla para que sirviera de apoyo a una apertura interna.

En apariencia, la parte española había quedado satisfecha. Pero lo curioso es que la norteamericana consideraba que los términos del acuerdo no podían ser más ventajosos para EEUU: se había renovado al mínimo coste y las mínimas concesiones políticas. En primer lugar, no se logró alterar la naturaleza de los acuerdos, ni corregir el desequilibrio sellado en 1953. No se firmó un tratado de defensa mutua, ni se eliminó la cláusula secreta de activación de las bases. El segundo párrafo de la declaración conjunta (según el cual una amenaza a cualquiera de los dos países y a las instalaciones conjuntas afectaría a ambos estados y éstos actuarían como consideraran apropiado, dentro del marco de sus normas constitucionales) tampoco suponía una garantía de seguridad para España. La frase, redactada en el Departamento de Estado, había contentado a ambas partes, porque podía ser interpretada como algo más de lo que expresaba, tal como deseaban en Madrid. Pero, apenas semanas después, cuando estalló la guerra entre Argelia y Marruecos, Washington dejó claro que no había compromiso alguno en caso de conflicto con Marruecos por territorios africanos. En la siguiente renegociación se ratificó que no implicaba un compromiso defensivo para EEUU; aunque también es cierto que se hizo lo posible por que desapareciera de los textos para evitar cualquier malentendido¹⁰¹. Tampoco se logró un trato similar al otorgado por EEUU a sus aliados de la OTAN. El gobierno de Washington sólo se comprometió a consultar los cambios importantes en la utilización o armamento de las bases en las bases, a una futura reforma de los acuerdos técnicos y a la creación del comité consultivo conjunto. Sin embargo, el MAE no pudo rentabilizar ni lo pactado respecto a

⁹⁸ AC 3186, 3187/1,3-6, 3888/1-3, 2190/3; 2202/9; 2221/9 y 10; “Castiella a Franco, 2-10-63” en AC 2191/2. J.J.Rovira siguió muy crítico, aunque probablemente por razones personales, según las fuentes norteamericanas: “F.V.Ortiz to L.D.Waltrous, 31-10-63” en NARA, RG59, LF 3.

⁹⁹ Vid. “Memo of Conversation 22-10-63” en NARA RG59 LF 4. El tema iberoamericano apenas se habían tratado durante la negociación. Desde el MAE seguían intentando imprimir a su política un sesgo socio-económico, de cooperación al desarrollo, siguiendo la estela de la Alianza para el Progreso. Al tiempo, se intentaba conseguir una representación permanente ante la OEA. El dossier de Cuba tampoco había interferido. EEUU había pedido a principios de 1963 que se mantuviera un volumen comercial y de comunicaciones lo más bajo posible. Desde abril hubo un incremento de la presión, que arreció en octubre cuando se endureció el bloqueo económico, reprobado desde Madrid. Vid. “Discurso de Castiella en el Congreso de Instituciones Hispánicas, 12-6-63” en AC 2116/7; “Castiella a embajadores, 16-3-63” en AC 2018/8; “Castiella a Garrigues, 13-7-63”, en AC 2141/2; “Garrigues a Castiella, 18-3-63, 4-6-63 y 13-7-63” en AC 2025/3, 2110/3 y 2141/3; “Taberna a Castiella, 9 y 23-11-63” en 2236/2 y 2251/1.

¹⁰⁰ “Garrigues a Castiella, 8 y 9-10-63” en AC 2196/2 y 2197/1 y 2; “Memo of Conversation, 9-10-63” en NARA RG59 LF 4.

¹⁰¹ “Politico-economic Assessment, 3-3-64” en NARA SNF 1964-66, P-D 2262; “Matthew to F.Ortiz, 30-9-63” en LF 3; “Memo, 26-11-63” en SNF 1963 P-D 4045.

los acuerdos técnicos (hasta 1966 no se preparó texto revisado, que no se acabó hasta julio 1967, y no se aprobó hasta 1976), ni su verdadera participación en el Comité consultivo conjunto. Este último se constituyó poco después en Madrid, pero con la composición y las competencias deseadas por EEUU, gracias, de nuevo, a A.Muñoz Grandes: militares de baja graduación y sólo el Director de la sección de Norteamérica del MAE para tratar sólo cuestiones militares, no políticas. Tan escasa fue su relevancia que dejó de reunirse en 1964. De hecho, la tendencia a una relación directa entre A.Muñoz Grandes y el sustituto del General Caldara (Gral. Donovan), iba a proseguir, para descontento incluso del agregado militar norteamericano¹⁰².

La ayuda militar resultó muy inferior a la solicitada (250 mills.): 100 mills.\$ en material nuevo (de ellos, sólo 50 efectivos, porque los otros 50 estaban condicionados a compras suplementarias españolas por ese mismo valor) y otros 100 mills. en créditos oficiales para adquisición de equipo militar en EEUU, que nunca se utilizaron (los 180 mills. gastados hasta 1968 se pagaron al contado y con un crédito concertado con 5 bancos privados norteamericanos); además del compromiso de agilizar las entregas pendientes que ascendían a 46 mills.¹⁰³. No habría más ayuda económica directa (para el Plan de Desarrollo) ni de la AIC; sólo créditos oficiales del Export-Import Bank y de las organizaciones económicas internacionales. Por supuesto, resultó imposible obtener réditos políticos: aunque se intentó rentabilizar el supuesto inicio de un programa de reformas liberalizadoras, ni éste cobró impulso, ni se hizo nada para propiciar una conexión con la OTAN y, aún menos, con la CEE. Como explicó *The Economist* a sus lectores, España se había visto perjudicada por el tono de distensión entre las superpotencias después de la crisis de los misiles y por el descrédito de los planes de ayuda al extranjero en el Congreso; cabría añadir también las dificultades financieras de EEUU. Al canalizar la futura ayuda económica a través del Export-Import Bank se reconocía el florecimiento de economía española; pero el comité consultivo y el material militar comprometidos no alteraban el sentido de los acuerdos de 1953. EEUU mejoraba ligeramente la situación de España en las proximidades de OTAN (sin alarmar a sus miembros socialistas y liberales), con expresiones vagas, que respondían a los intereses norteamericanos¹⁰⁴. La renovación de 1963 dejó en evidencia la debilidad negociadora del Régimen: por razones militares y políticas, la cúpula militar no quiso poner en riesgo la conexión con EEUU. De ahí que no se lograra un frente negociador unido, con coordinación entre diplomáticos y militares. La dinámica política interna del Franquismo permitió que estos últimos establecieran cauces de relación directa con sus colegas norteamericanos, muy dañinos para la capacidad de maniobra española. El más claro ejemplo fue la cesión gratuita de la mayor baza negociadora (Rota) en los prolegómenos de la renovación. No obstante, dada la actitud del equipo de Castiella, la parte norteamericana llegó a la conclusión de que, en adelante, iba a tener que ser más cuidadosa con el MAE. Sería cada vez más difícil eludir informar a la diplomacia española utilizando el canal militar, con la vía de las “consultas previas” sobre nuevas instalaciones. Y así se puso de manifiesto en cuanto el Palacio de Santa Cruz supo lo sucedido con Rota¹⁰⁵.

¹⁰² “Nota para Castiella, 15-10-63” en AC 2202/11 “McBride to Ortiz”, 5-12-63 en NARA RG59 LF 3 y “Memo, 22-10-63” en SNF 1963 D 3764; F.TERMIS: *op.cit.* pp.215-6.

¹⁰³ Las peticiones españolas de material militar (incluidos aviones F-105, F.104, F-102 y un sistema de control aéreo y radar AC&W) se pasaron a EEUU en diciembre. Además de la amenaza marroquí, existía el temor de que la URSS quisiera hacer de Argelia una nueva Cuba. Vid. “Meloy to Tyler, 12-12-63” en NARA RG59 LF 4; AC 2290/13 y A.MARQUINA: *op.cit.* pp.775-7.

¹⁰⁴ *The Economist*, 4-10-63 en AC 2193/9.

¹⁰⁵ “Garrigues a Castiella, , 5, 6, 13 y 18-11-63” en AC 2231/1, 2232/1 y 2, 2241/1, 2244/1; “Woodward to Ortiz, 14-10-63” en NARA, RG59, LF 3; “Ortiz a Waltrous, 29-11-63”, en LF 4.

c) La administración Johnson, 1964-1968: los años tranquilos hasta la segunda renegociación¹⁰⁶

J.F.Kennedy fue asesinado el 22 de noviembre, apenas dos meses después de la renovación. Con el también demócrata B.L.Johnson se abrió una nueva etapa en la relación bilateral. En principio, sólo el tema cubano fue motivo de controversia; aunque el gobierno norteamericano era consciente de que, conforme fuera reduciendo su ayuda económica y militar, decrecería su capacidad de influencia en España. En lo económico, por ejemplo, desde 1964, EEUU ya tuvo que esforzarse para velar por sus intereses comerciales y financieros en España, en competición con los países de Europa occidental. En cambio, durante la presidencia Johnson no iba a variar la actitud oficial respecto a la dictadura. Se mantuvo la línea marcada por el Consejo Nacional de Seguridad al final de la Presidencia del republicano Eisenhower (NSC 6016/1 de octubre de 1960), que ya siguió la administración Kennedy¹⁰⁷.

La parte española también consideró que empezaba una fase nueva. Tras la mala experiencia negociadora de 1963, Exteriores se empeñó en ejercer el máximo control sobre las actividades norteamericanas en territorio español. Nada se podía hacer para alterar las condiciones del vínculo bilateral hasta 1968, pero sí era factible evitar la generosa dejadez de los militares españoles para con sus colegas estadounidenses de la década anterior. Tampoco se abandonó el objetivo de ingresar en la OTAN, sin embargo, se optó por restringir el uso indirecto que sus miembros hacían de las bases hispano-norteamericanas: una susceptibilidad que se agudizó cuando la reivindicación de Gibraltar empezó a dominar la agenda española. Por lo demás, se buscó no chocar con los intereses de Washington; objetivo que iba a resultar más difícil conforme la reforzada posición económica e internacional de España y el nuevo clima de distensión internacional dejaran margen para una política exterior española más independiente.

A lo largo de 1964, la puesta en marcha de la autonomía de Guinea y un cierto alivio de la tensión con Marruecos, permitieron a la diplomacia española un respiro en la presión que sufría desde la ONU para acelerar los procesos de descolonización. Hasta junio, el logro de una respuesta positiva de la CEE a la petición de asociación absorbió las energías del aparato diplomático. Por si la respuesta era negativa, se buscó diversificar mercados y relaciones: se retomaron los contactos con los países comunistas, se redoblaron las ofertas económicas a países del África Negra y del Magreb y se buscó relanzar la política hispanoamericana. Se dio una especie de expansión geográfica de los intereses exteriores españoles y una mayor flexibilidad diplomática. La política de De Gaulle sirvió como ejemplo, aunque en el caso español se dejó a un lado cualquier componente antinorteamericano. En palabras de Castiella al embajador Lodge: España tenía buenas relaciones con Francia pero “*wanted to go with USA. We are now no longer neutral (..) We do not want to abandon you*”¹⁰⁸. Se buscó la máxima cooperación con EEUU sobre la base de una amistad leal entre ambas partes. El frente político estaba tranquilo: parecía garantizada la continuidad de la política pragmática de Kennedy, que había renunciado a cualquier injerencia en la política interior franquista. Los “liberales” del círculo de

¹⁰⁶ Una parte de las páginas siguientes ha sido publicada por la autora en sendos artículos publicados en *Studia Histórica*, Vol.22 (2004), pp.137-181 e *Historia del Presente*, nº6 (2005), pp.11-41.

¹⁰⁷ Vid. *supra* nota 35.

¹⁰⁸ “Memo of Conversation”, 9-7-64, en NARA, RG 59, SNF, 1964-66, P.-D. 2266.

Kennedy, que tanta alarma habían causado años antes, habían perdido influencia. Se confiaba, incluso, en un probable giro derechista del nuevo presidente¹⁰⁹.

Sin embargo, desde noviembre de 1963, el resquemor que había dejado en Exteriores la renegociación se avivó al conocerse la nota de A. Muñoz Grandes (1962) que había permitido las obras de dragado en Rota. La parte norteamericana defendía que dicha autorización era suficiente para acoger de inmediato a los submarinos nucleares. Castiella (respaldado por el Ministro de Marina, Almirante P. Nieto Antúnez), reclamó que, al tratarse de un *major change* (en los términos de la renovación de 1963) era ineludible negociar previamente las condiciones de seguridad y responsabilidad civil: los submarinos con Polaris no debían tener conexión con la OTAN, habría una cobertura mínima en caso de accidente nuclear, se modificaría el artº18 del anexo técnico al Acuerdo Defensa de 1953 que eximía a los EEUU de responsabilidad civil caso de accidente y las autoridades españolas acordarían los lugares de anclaje de naves nucleares. Aun sin acuerdo, se permitió la llegada -desde el 24 de febrero- de los primeros submarinos procedentes de Holy Loch; seguramente, merced a una nueva falta de cohesión de la parte española, porque se repitieron las interferencias de A. Muñoz Grandes contra los intereses nacionales. Al final Exteriores se hizo cargo de toda la negociación y se aceleró la aprobación de la Ley de energía nuclear española (23-4-64), que los EEUU se negaban a asumir. El acuerdo se rubricó el 17 de julio: se obligaba a EEUU a cumplir los protocolos de seguridad de la legislación norteamericana; las visitas de buques de guerra de propulsión nuclear a puertos españoles (que pronto se limitaron al de Rota) necesitarían autorización previa (que pasaba por Exteriores), se prohibía la emisión de residuos y se controlaría el riesgo de contaminación radioactiva. Sólo quedó en el aire el asunto de la responsabilidad civil en caso de accidente. EEUU impuso su fórmula: resolución por vía diplomática, de acuerdo con la ley internacional, aunque se incluyó que debía ser tenida en cuenta la Ley española sobre energía nuclear¹¹⁰.

En paralelo discurrió el enfrentamiento por Cuba. EEUU amenazó con aplicar a España la enmienda 620 de la *Foreign Assistance Act* de diciembre de 1963, que suponía la retirada, a partir de febrero de 1964, de cualquier ayuda por seguir comerciando, realizando fletes y manteniendo líneas aéreas con la Cuba castrista. En EEUU deseaban limitar el comercio de Cuba con mundo libre (a excepción de alimentos, medicinas y equipo médico) o, al menos, impedir que llegaran productos considerados estratégicos, para hacer más gravoso a la URSS el sostenimiento del castrismo. El comercio español se había reducido mucho entre 1958-62, pero creció en 1963-64 tras un acuerdo comercial bilateral en noviembre de 1963: se comprarían 100.000 Tm anuales de azúcar cubano (durante tres años) por alimentos, materias primas, maquinaria y equipo de transporte español. Una compañía, CILASA, llevaba a cabo el grueso de este comercio y actuaba como intermediaria en compras cubanas a otros países. Por otra parte, IBERIA había incrementado en 1963 la frecuencia de sus enlaces con La Habana (de vuelos quincenales a semanales), cuando el resto de compañías extranjeras habían suspendido sus vuelos. Además España permitía (desde diciembre de 1963) a Cubana de Aviación dos vuelos mensuales a Madrid (con México, los únicos enlaces con pasajeros de dicha compañía). Respecto a la navegación, cuatro compañías de barcos españolas participaban

¹⁰⁹ "N. Aguirre a Castiella, 11-4-64", en AC 2401/8 y "Merry del Val a Castiella, 3 y 4-11-64", en AC 2570/9 y 11; "Garrigues a Castiella, 22 y 26-11-63" en AC 2248/1, 2255/4 y 2251/1 y 2.

¹¹⁰ "Spain's International Objectives", 1-2-63, NARA, RG59, SNF, 1963, P-D 4044; "Rusk to Madrid Embassy", 4-12-63 y 21-2-64, 26-2-64 y 13-3-64 en LB. Johnson Library (LBJL), National Security Files (NSF), Country File (CF) Spain, 204; "Woodward to Rusk, 13-2-64" y "Rusk to Woodward, 23-6-66" en NARA, RG59, SNF 1964-6 D 1679; "Nota, 22-7-64" en AC 2498/2; "Carrero a Castiella, 21 y 22-4-64" en AC 2407/2; "Nota al Alto Estado Mayor", 26-7-65 en AC 2813/30.

en el comercio con Cuba (para CILASA), con seis pequeños barcos, pocos respecto al tráfico mantenido años antes (8 escalas en 1963 frente a 93 entre 1961-2). La Cía. Transatlántica mantenía una línea de pasajeros, pero había tenido que renunciar a los fletes comerciales, porque sus barcos eran boicoteados por los sindicatos de estibadores al hacer escala en puertos de EEUU. El objetivo norteamericano era evitar el suministro de mercancías prohibidas de España o a través de España, eliminar los vuelos de Cubana a Madrid, reducir o eliminar los de Iberia a Cuba y suprimir los fletes con barcos españoles.

Cuando en enero de 1964 se anunció la inminente suspensión de la ayuda económica y militar, la prensa oficial española cargó contra el gobierno de Washington. Su embajada constató que las protestas eran respaldadas hasta por los elementos más liberales. La cuestión llegó hasta el Consejo de Ministros y se manejó incluso la velada amenaza de no conceder permiso a los submarinos de Rota. Antes de fines de febrero se llegó a un compromiso: el gobierno español vigilaría que los aviones de IBERIA no incluyeran carga comercial, buscaría fletes extranjeros para el transporte de azúcar (a cambio de la cual España sólo vendería productos no prohibidos) y se comprometía a retirar los barcos españoles del comercio cubano, hasta fines de 1964, presionando a los armadores. Pero no habría prohibición del tráfico mientras otros países democráticos, con menos derechos históricos, siguieran comerciando. Sólo se pidió a Washington no hacer público un acuerdo que podía ser interpretado como una claudicación a la presión norteamericana¹¹¹. No obstante, el gobierno estadounidense siguió preocupado por el flujo comercial hispano-cubano, sobre todo por la venta de barcos y camiones. En el verano ya sólo quedaba una compañía marítima comerciando con Cuba y el gobierno se había comprometido a no exportar equipo electrónico para aviones, ni incrementar capacidad de vuelos IBERIA. Pero en septiembre, el barco español *Sierra Aránzazu* fue ametrallado e incendiado por lanchas rápidas de algún grupo anticomunista, con un balance de 3 muertos. Ocurrió en aguas controladas militarmente por EEUU y sus autores estaban seguramente financiados por la CIA. La reacción de la prensa española volvió a ser durísima y hubo manifestaciones autorizadas ante embajada norteamericana. Apenas un mes más tarde el gobierno español había puesto fin al tráfico marítimo con Cuba, a cambio de que se protegiera el tráfico de barcos españoles con EEUU y se garantizara su atención normal en los puertos de aquel país¹¹². La ácida reacción de la prensa franquista mostró la facilidad con que el antiamericanismo rebrotaba y se dejaba expresar cuando de temas hispanoamericanos se trataba, en particular del cubano.

Al margen de estos dos puntos de fricción (Cuba y Rota), en 1964 las relaciones bilaterales progresaron en todos los campos y los contactos de alto nivel fueron muy cordiales. En junio de 1964 presentaba credenciales Alfonso Merry del Val, un diplomático profesional, de bajo perfil político y de maneras clásicas (pensaba recuperar al *lobbista* P.Clark, relegado por su antecesor) para una etapa prevista como poco problemática. En España se creaba la Dirección General de Relaciones con Norteamérica, dirigida por Angel Sagaz, y desaparecía la Comisión Delegada del Gobierno para el desarrollo de los Pactos, coordinada por J.J. Rovira. Exteriores tenía voluntad de

¹¹¹ El acuerdo comercial con Cuba se había firmado contra la opinión de Garrigues: AC 2274/1. Vid. "Office of the Coordinator of Cuban Affairs, 6-1-64" y "Ortiz to McBride, 31-1-64" en NARA, RG59, LF 3; "Teleg.211830z, 21-2-64" en LBJ Library, NSF, CF, Spain, 204; "Castiella a Merry, 4-1-64", en AC 2294/7; "Memo, 5-3-64", NARA RG59, SNF, P-D, 2666; los despachos de Garrigues en AC 2329/1, 2331/4, 2337/3, 2340/9, 2340/12 y 14, 2341/1, 2342/1 y 2, 2346/1, 2347/1, 2357/2 y 5 y 2362/3; "Instrucciones de Castiella, 11, 13, 18 y 20-2-64" en AC 2337/4, 2338/3, 2342/3, 2344/1 y 2346/1bis.

¹¹² "Memo of Conversation, 4-6-64", en NARA, RG 59, SNF1964-66, P-D. 2666; "Merry a Castiella, 18, 24 y 29-9-64", en AC 2522/3, 2525/2, 2530/1, 2532/10 y 2534/5 y los informes de AC 2521/1-28; "Woodward to Rusk", 25-9-64 en LBJL NSF CF Spain 204; "Walker to Ortiz", 2-10-64, "Memorandum", 28-10-64 y "Tyler to Rusk", 23-10-64, en NARA, RG 59, LF 3.

centralizar, por fin, la dirección de las relaciones bilaterales. Su mayor escollo siguió siendo A. Muñoz Grandes, con su política dadivosa y permisiva, que interfirió la postura más exigente de los ministros de Exteriores y Marina.

La buena salud de las relaciones bilaterales se manifestó, sobre todo, en el ámbito económico y militar. En 1964, EEUU era el mayor proveedor de España: vendió productos por valor de 353 mills.\$ y sus compras alcanzaron los 96 mills. (en 1963 habían sido de 320 y 79, respectivamente); aunque en 1964 el mayor socio comercial de España era, aún, Gran Bretaña. Los préstamos del Export-Import Bank ayudaban a agilizar el comercio bilateral: de 135 mill en 1962 a 279 en enero 1965. El déficit comercial español quedaba saldado sumando las inversiones norteamericanas y las divisas del turismo (800 mill \$), que crecía entre 25% a un 30% al año. EEUU había sido el primer inversor extranjero en 1963, con un porcentaje del 40% sobre el total invertido en España: 153 mill \$ de inversión directa en 1963 y 200 en 1964. Las compañías norteamericanas habían diversificado su capital en petroquímica, siderurgia, automóvil, hostelería, fertilizantes, alimentación o comercio: U.S.Steel, Sears Roebuck, Chrysler Motor, Sow Chemical, Pan American Airways, Standard Oil, ESSO, Maraton Oil, Ohio Oil, Gulf Oil, Ralston Purina, Centra Soya, U.S.Rubber, Cargill, Monsanto, Kodak, Dow Chemical, Intercontinental Hotels, Phillips Petroleum, etc. Westinghouse había conseguido un suculento contrato (10 mill \$) para construir la primera central nuclear española, con uranio enriquecido en EEUU, primer éxito en la competición atómica con franceses y británicos. Otras habían mostrado interés en la explotación de los fosfatos saharauis. Los programas de intercambio cultural y educativo (Fulbright y Smith-Mundt Acts) se habían agilizado con un nuevo acuerdo de financiación y se iban a ampliar las instalaciones de Robledo de Chabela, básicas para el programa espacial¹¹³.

Las compras de material militar se incrementaron por el acuerdo de 1963. Hubo 645 visitas navales de buques militares a España, con 328.000 hombres a bordo y ejercicios anfibios conjuntos en el sur de España. Se concedió permiso a EEUU para sobrevuelo y escala técnica (abastecimiento de combustible) de los aviones militares en dos crisis: Chipre y, sobre todo, la operación del Congo. En este caso España aceptó incluso el uso de los aeropuertos de Morón y Las Palmas por fuerzas belgas¹¹⁴. Sin embargo, Castiella hizo llegar sus primeras quejas: desde el MAE estaban preocupados porque la parte norteamericana –sobre todo el Pentágono– “*take Spain and Spanish friendship for granted*”: siempre daba por segura la colaboración española y no dejaba de pedir nuevas concesiones, mientras que los intereses militares españoles no se tenían en cuenta. Como velada advertencia, el Ministro recordó que A. Muñoz Grandes ya no tenía 30 años. De hecho en noviembre de 1964, Exteriores dio el primer paso para hacer valer la aportación española a la defensa occidental. A partir de entonces, cualquier visita (de aviones, barcos o personas) procedente de un tercer país (sobre todo OTAN) a una base norteamericana en España precisaría un permiso oficial, tramitado por vía diplomática, no militar¹¹⁵.

En el ámbito internacional la administración Johnson solicitó apoyo simbólico para el conflicto de Vietnam. Además, el gobierno español siguió empleando sus buenos oficios para transmitir mensajes de Washington a Portugal (la urgencia de modificar su política africana) y también a Castro: una oferta de no injerencia norteamericana si se retiraban los soldados rusos y cesaba la política de exportar la revolución en América Latina. Por su

¹¹³ “Spain Politic-Economic Assessment, 7-8-64” en NARA RG 59 SNF P.-D. 1964-66, 2262.

¹¹⁴ “Informe de la Dirección, 1-2-64”, en AC 2323/2; “Politic-Economic Assessment, 1-2-65”, en NARA RG 59 SNF 1964-66 P.-D. 2262; “Nota de la Dirección, 26-6-64”, en AC 2471/2

¹¹⁵ “Memo of Conversation, 9-7-64” en NARA, SNF, 1964-66, P-D 2666; “Memo to European American Embassies, 2-11-1964”, en NARA SNF, 1964-66 D.1679.

parte, el Departamento de Estado gestionó con los sindicatos norteamericanos un trato menos duro hacia el sindicalismo oficial español, de cara a la OIT y a las negociaciones con la CEE. El Secretario de Estado, D.Rusk, se comprometió a intentar influir sobre los gobiernos belga e italiano para que no se cerrara a España la puerta a una asociación con la CEE. Sobre una vaga propuesta española de colaboración en América Latina, sólo se acordó un intercambio de información como el que ya se practicaba respecto al Magreb. En las relaciones con Marruecos, la parte española siguió siempre muy de cerca la ayuda militar norteamericana concedida a Rabat¹¹⁶.

El año 1965 comenzó con buenos augurios para la diplomacia española, que seguía trabajando para captar a los países descolonizados y renovar su política hispanoamericana y árabe. La puerta de la CEE se había entreabierto desde junio de 1964, las relaciones con París y Bonn continuaban avanzando, incluso habían mejorado con Italia. Los logros eran menores con los países nórdicos y, sobre todo, la cordialidad de años anteriores con Gran Bretaña se había esfumado desde la campaña electoral que terminó con la victoria laborista en las elecciones de octubre de 1964. En ese mismo mes el Comité de los 24 aprobó un consenso invitando a Gran Bretaña y España a negociar sobre Gibraltar, lo que hizo que, a lo largo de 1965, el tema del Peñón empezara a situarse en el centro de la agenda diplomática española. En el verano de ese año, la crisis de la “silla vacía” provocada por De Gaulle iba a paralizar la actividad de la CEE, un factor que volvía a congelar la respuesta oficial sobre la candidatura española. En cambio, la política francesa de retraimiento en la OTAN abría una nueva oportunidad para la admisión de España en el club atlántico. Los últimos meses del año se iban a complicar por el súbito deterioro de las relaciones con Marruecos, coincidiendo con la puesta en marcha de la explotación económica de los fosfatos del Sáhara español y los progresos del expediente de Gibraltar.

Sobre estas coordenadas, en 1965 las relaciones con EEUU siguieron la pauta positiva del año anterior. Así queda de manifiesto en los informes generales de la embajada y en el tono de las conversaciones entre Castiella y D.Rusk¹¹⁷. El comercio bilateral experimentó un incremento notable: las exportaciones de EEUU llegaron a los 527 mill y las importaciones a los 114. La desfavorable balanza comercial para España volvió a ser compensada con el turismo y la creciente inversión de capital: 250 mill \$ (de nuevo el 40-45% de la inversión directa total en España). La participación estadounidense en el programa de energía nuclear español progresó con el encargo de otra central. Además se dio a conocer la preferencia oficial por una compañía norteamericana como socia del INI en la explotación de los fosfatos de Sahara. Los lazos culturales se estrechaban y los beneficios de la participación en el programa espacial norteamericano eran evidentes: se planteaba negociar un acuerdo especial para el uso conjunto de las estaciones NASA de Maspalomas y Robledo de Chabela. Es más, por primera vez en décadas, la nueva ley de emigración norteamericana amplió el cupo reservado a españoles. Como parte de los programas militares, se renovó el acuerdo de arrendamiento de buques de guerra norteamericanos y prosiguieron las compras de material, en particular para la renovación de las fuerzas navales españolas¹¹⁸.

¹¹⁶ “Nota de la Dirección, 1-7-64”, en AC 2477/2; “Merry del Val a Castiella, 15-6-64, 9-9-64 y 20-10-64”, en AC 2462/1, 2520/33 y 2554/7; “Briefing memo, 16-11-64”, en NARA RG59 LF 2 y “Ortiz to Woodward, 30-4-64”, en LF 3; “Instrucciones de Castiella, 13 y 14-5-64” en AC 2429/15; “Tyler to Rusk, 22-4-64”, y “Rusk to Taska, 16-2-64” en LBJL NSF-CF Morc. 92.

¹¹⁷ En enero el embajador R.F.Woodward era reemplazado por Angier B.Duke, jefe de protocolo del Presidente, diplomático profesional (había servido en Madrid de 1949 a 1952 y su tercera mujer había sido española), con contactos y amistades relevantes en EEUU: “Merry del Val a Castiella, 24 y 30-12-64”, en AC 2617/2 y 2618/11; biografía en AC 2624/3 y 2627/3 y LBJL NSF CF 204.

¹¹⁸ “Action Memorandum, 29-9-65”, “Memo, 18-8-65”; “US participation in program of Spanish Navy, 10-11-65”, “Duke to McKillop, 26-7-65”, en NARA, RG59, LF 1; “Ortiz to Leddy, 29-9-65” y “Memo of

En el ámbito internacional continuó la solidaridad. A la nueva petición de ayuda para Vietnam, el gobierno español respondió con el envío de cuatro ambulancias y el compromiso de mandar un equipo médico a Vietnam del Sur. Si bien, para sorpresa norteamericana, en agosto Franco expresó al Presidente Johnson, en carta personal, su idea de que EEUU no podría jamás ganar una guerra como aquélla: de guerrillas, en la jungla. El *Generalísimo* apostaba por dar una oportunidad al líder nacionalista Ho Chi Minh y por una solución negociada¹¹⁹. El Franquismo también colaboró con EEUU en otro asunto espinoso: la crisis e intervención en República Dominicana. La embajada española resultó una fuente de información preciosa que el Departamento de Estado agradeció, no obstante el tono crítico de la prensa oficial española, contraria a la intervención. El conflicto dividió a los miembros de la OEA y motivó el desprestigio de la política hemisférica norteamericana, en un momento en que el gobierno español seguía decidido a incrementar su proyección en Hispanoamérica. De hecho el Ministro de Comercio F.García-Moncó discutió en Washington la posibilidad de que España actuase en el marco de la Alianza para el Progreso. La administración norteamericana no se tomó muy en serio ni esta oferta, ni la anunciada en noviembre por el embajador J.Alba ante la OEA de 1000 mills. en créditos para Hispanoamérica. Sin embargo, desde EEUU se siguió estimando como positiva la dinámica política exterior española en el área, al igual que la relación amistosa con los países árabes. El gobierno de Madrid medió para evitar que las naciones árabes reconocieran a la República Democrática Alemana, a raíz de la crisis entre Egipto y la República Federal Alemana, cuando este país estableció relaciones diplomáticas con Israel¹²⁰.

Por su parte, EEUU siguió animando el acercamiento de España a la CEE, aun a sabiendas de que, si se llegaba a firmar un acuerdo preferencial, las exportaciones norteamericanas podrían resultar seriamente perjudicadas. Bien es verdad que se confiaba en que los resultados de las negociaciones de la Ronda Kennedy del GATT neutralizasen ese riesgo. En 1965, la administración Johnson ya percibía que el gobierno español buscaba diversificar sus relaciones exteriores y escapar del alineamiento incondicional con las posiciones internacionales de EEUU establecido desde 1953. Pero se sabía que, en contraste con la actitud despegada por De Gaulle, las autoridades de Madrid seguían sin querer descuidar los lazos amistosos con Washington¹²¹. Así que, de nuevo en 1965, las divergencias (Cuba, Marruecos, Gibraltar y OTAN) se dirimieron en un clima amigable.

La prórroga del acuerdo comercial de pagos hispanocubano en febrero suscitó el temor de una nueva compra de azúcar que, pagada a un precio superior al del mercado mundial, pudiera ser ayuda económica encubierta a Castro; supuesto desmentido por parte española. En marzo, Castiella no atendió una nueva petición de cortar el comercio con Cuba. En el otoño, las diferencias se volvieron a manifestar tras la decisión de Castro de permitir una salida masiva de ciudadanos cubanos de la isla: se resolvió que Iberia cambiara los aviones de su línea con Cuba por otros de casi doble capacidad (DC-8, comprados además con un crédito del Export-Import Bank), a fin de afrontar el flujo de refugiados previsto, unos 40.000. Las quejas norteamericanas no se atendieron, seguramente porque otro suceso volvió a elevar la tensión: en octubre, fue atacado el

Conversation, 5-10-65”, en LF 2; “Walker to Ortiz, 12-4-66”, en Lot.Files 9 y “Politic.-Economic Assessment, 1-2-65”, en NARA SNF, 1964-66 P.-D. 2662.

¹¹⁹ Vid los despachos de Merry del Val en AC 2662/15, 2715/6, 2735/11, 2753/13, 2783/3, 2796/5, 2815/13, 2822/3, 2917/33, 2813/9 y 2854/6. La carta de Franco en LBJL. Special Head of State Correspondence Files 51

¹²⁰ “Giménez Arnau a Castiella, 25 y 31-8-65” en AC 2829/1; “Leddy to Mann, 29-9-65” en NARA RG59 LF 2; “Memo of Conversation, 1-10-65” en LBJL NSF CF 204.

¹²¹ “J.M.Leddy to D.Rusk, 12-11-65” en NARA, RG59, LF 1.

barco español de pasajeros *Satrustegui*, en Puerto Rico. Eran aguas norteamericanas y sus autores, de nuevo, alguno de los grupos anticastristas en contacto con la CIA¹²². En el asunto marroquí, la tensión llegó con las sesiones de otoño de Naciones Unidas, cuando el gobierno de Rabat secundó la internacionalización de los expedientes de Ifni y Sahara rompiendo el acuerdo tácito que había funcionado en los dos años anteriores y que había permitido la apertura de una prometedora cooperación bilateral. La postura norteamericana fue intentar evitar que el asunto se convirtiera en fuente de conflicto entre dos países amigos. En los fosfatos del Sáhara también se adoptó una posición cauta: recomendar al gobierno español que incluyera empresas de al menos tres países en el proyecto de explotación, en vez de sólo norteamericanas¹²³.

La polémica más grave fue por Gibraltar, que volvía a enfrentar a dos aliados de EEUU. La escasa disposición negociadora británica en los meses posteriores al consenso de la ONU de octubre de 1964, llevó al gobierno español a incrementar las restricciones al tránsito en el puesto fronterizo de La Línea desde febrero de 1965. En marzo Gran Bretaña publicaba su *Libro Blanco*. En el otoño, el gobierno español decidía tomar las primeras medidas para obstaculizar el funcionamiento del aeropuerto de Gibraltar: cualquier sobrevuelo británico que necesitase invadir el espacio aéreo español precisaría autorización, gestionada por vía diplomática. En diciembre la ONU ratificaba lo aprobado el año anterior, Castiella presentaba el *Libro Rojo* y, para dificultar que Gibraltar funcionase de hecho como una más de las bases OTAN, el gobierno español exigía que, incluso los aviones militares de EEUU y Portugal con destino al Peñón contasen con los citados permisos de sobrevuelo. Desde que el conflicto comenzó a subir de intensidad, el gobierno de Londres solicitó los buenos oficios norteamericanos; pero la posición estadounidense fue de neutralidad. No veían ventajas en un cambio de soberanía del Peñón, ni aprobaban los métodos unilaterales usados por España; sin embargo, no tomarían partido en una disputa en la que tenían mucho que perder¹²⁴.

El año se cerró con cierta desilusión por parte española al escaparse lo que pareció la oportunidad de entreabrir la puerta de la OTAN. La aspiración seguía ahí, a pesar de las declaraciones oficiales de desinterés. En la primavera, se había prestado mucha atención a la oferta de asociación hecha a Malta. Desde abril, Castiella se había empeñado en impedir el uso de las bases militares conjuntas a los aviones y barcos de los países de la OTAN, alegando que aquéllas no estaban incluidas en el dispositivo de una organización que, por un lado negaba el pan y la sal al régimen de Franco y, por otro, no dudaba en aprovecharse de las ventajas proporcionadas por las instalaciones hispano-norteamericanas. Desde el verano, se estimó que el deterioro de relaciones entre EEUU y Francia hacía más valiosa para Occidente la cooperación militar española. Había que aprovechar la coyuntura de una probable retirada francesa de la organización para ocupar su lugar; incluso parecía posible que las instalaciones norteamericanas y de la OTAN en Francia se trasladaran a España. Esta esperanza se mantuvo viva hasta la cumbre de la OTAN de diciembre. Fue el propio D.Rusk quien se encargó de transmitir que persistía el veto de Dinamarca, Holanda, Bélgica y Noruega, a los que había que unir ahora Italia y Gran Bretaña. Nada cambiaría a menos que Francia

¹²² De los 12.000 refugiados cubanos en España, unos 5000 habían pedido visados para EEUU. Vid los despachos de Merry y Castiella en AC 2665/9, 2877/9, 2886/3, 2887/2, 2851/8, 2857/5 y 2898/1.

¹²³ Vid. R.PARDO: "Las relaciones hispano-marroquíes en el Ministerio Castiella, 1957-1969" en VV.AA: *La España del Presente. De la dictadura a la democracia*. Madrid Asociación de Historiadores del Presente, 2006, pp.199-222; "Ibáñez a Castiella, 5-2-65" en AC 2655/10; "Trimble a Williams, 11-1-1965" y "Rusk to embassies, 24-12-65", en NARA, RG59, SNF, P-D. 1964-6, 2666.

¹²⁴ "Merry del Val a Castiella, 20-4-65" en AC 2714/5; "Castiella a Muñoz Grandes, 15-12-65" en AC 2933/5. El 28-2-66 EEUU suspendió los vuelos militares entre Rota y Gibraltar: AC 2962/1.

abandonara del todo la organización; algo que no iba a suceder¹²⁵. En adelante, este expediente OTAN, tan vinculado al de Gibraltar, iba a envenenar la relación bilateral. Desde Madrid nunca se entendieron las limitaciones norteamericanas para forzar la entrada de España en la Alianza, ni siquiera cuando el asunto del Peñón radicalizó la postura británica y la guerra de Vietnam paralizó la capacidad de maniobra de Washington.

En 1966 se inició un cambio en la política exterior española hacia una diplomacia más asertiva, defensora sin complejos de lo que se estimaban intereses nacionales. En este proceso confluyeron varios factores. En primer lugar, las posibilidades abiertas por el nuevo clima de coexistencia (crisis en las superpotencias, policentrismo en los bloques) y la forma airada en que De Gaulle defendía su proyecto de influencia francesa. En segundo lugar, y más importante, la dinámica reivindicativa y el fervor nacionalista que impulsó el conflicto de Gibraltar. Por último, también influyó una cierta frustración e impaciencia por la lentitud del engarce con la Europa comunitaria, en un momento en que había conciencia del valor estratégico de España, de sus avances económicos y de la nueva respetabilidad internacional alcanzada. Quizá sea posible datar el principio de este giro político: el discurso pronunciado por Castiella en las Cortes en diciembre de 1965 sobre Gibraltar, donde por primera vez insinuó un posible alejamiento táctico de la alineación occidental inquebrantable de la década anterior. Poco después, el accidente de Palomares indujo a tomar conciencia de los riesgos nucleares y de que, más temprano que tarde, habría que rendir cuentas ante la opinión pública española de los compromisos militares contraídos por el Franquismo. Así, lo largo de la primavera de 1966 se elaboró el diseño que iba a orientar la diplomacia española en los años siguientes. Se trataba, en palabras de A. Garrigues, de “vender más cara” la posición estratégica española, la aportación que se llevaba haciendo a la defensa occidental desde 1953. Cualquier uso del territorio español (instalaciones conjuntas o derechos de sobrevuelo) en esa tarea debía tener la adecuada compensación política en uno de estos flancos: asociación en la CEE, integración en la OTAN o acuerdo sobre Gibraltar; también la renovación de los acuerdos con EEUU se negociaría con este baremo. Los cuatro expedientes quedaban ligados en la nueva estrategia. Por otra parte, con una actitud más reivindicativa hacia las potencias occidentales y una imagen de menor alineamiento occidental, la diplomacia española podía obtener una mayor capacidad de maniobra que ayudaría al relanzamiento de relaciones tradicionales (hispanoamericanas y árabes), a abrir mercados nuevos para compensar el déficit comercial (o un portazo europeo) y, sobre todo, a conseguir votos en la ONU de los países recién independizados, neutralistas e incluso comunistas, básicos para las votaciones sobre Guinea, Ifni y Sáhara¹²⁶.

En Washington fueron muy conscientes del nuevo ánimo de la diplomacia española y calcularon que, en adelante, el tono de exigencia (ya manifestado en 1965) iría a más: “*Spain could no longer be taken for granted in defense matters*” (esta vez la frase era de un diplomático norteamericano). Toda nueva petición a Madrid exigiría un *quid pro quo*. Sin embargo, a lo largo de 1966, la nota dominante de los contactos bilaterales siguió siendo el acuerdo y las entrevistas de alto nivel -termómetro político de la relación bilateral- sólo fueron *tours d’horizon* sobre la situación internacional, sin

¹²⁵ “Rusk to Merry, 14-9-65” y “Leddy to D.Rusk, 12-11-65” en NARA, RG59, LF 1; “Instrucciones a Merry, 19 y 20-8-65” en AC 2822/1; “Nota de la Dirección, 25-5-65 y 7-12-65” en AC 2756/2 y 2917/26; “Nieto Antúnez a Castiella, 16-11-65” en AC 2898/2.

¹²⁶ Nuño Aguirre de Cárcer se encargó de exponerlo al Departamento de Estado en abril: “*Spain is no longer content to be sitting at a small table for two in the same dining room with U.S. and other European countries*”, en AC 3083/2.

cuestiones problemáticas que discutir¹²⁷. El tono de esos contactos fue cálido y amistoso, expresión de un sincero espíritu de cooperación por parte de Castiella, crítico entonces con la actitud francesa. Por parte norteamericana, en 1966 apareció un elemento nuevo: los subcomités de Relaciones Exteriores del Legislativo decidieron controlar mucho más de cerca al Ejecutivo, para evitar nuevos compromisos exteriores que pudieran llevar a situaciones como la de Vietnam, fuente de todas las dificultades estadounidenses. En adelante, la relación con España iba a ser escrutada con atención, cercenando la previa libertad de maniobra del gabinete Johnson, ya coartada por problemas económicos y presupuestarios.

El año se inauguró, sin embargo, con tensión. El 17 de enero se producía el accidente de Palomares y, con él, la prohibición de sobrevuelos con material nuclear sobre territorio español. La reparación de daños, la supervisión de los niveles de contaminación y las indemnizaciones no generaron, en principio, conflicto; de hecho, las autoridades norteamericanas agradecieron la cooperación de las españolas. Sin embargo, tres días después del incidente, en el marco de las nuevas medidas adoptadas para dañar la economía y el uso militar de Gibraltar, el gobierno español envió una nota a los países de la OTAN advirtiéndole que Gibraltar no debía ser considerada base de la organización y que España no consentiría el uso de ninguna instalación española (ni sobrevuelos, ni paradas técnicas) a unidades militares OTAN en ruta hacia o desde Gibraltar. Si Gran Bretaña, Alemania, Italia o el Benelux querían permisos para sobrevuelos militares, dado el riesgo que comportaban, deberían firmar acuerdos bilaterales con España. La exigencia específica que afectaba a EEUU era que no se produjeran vuelos a Gibraltar desde las bases conjuntas: aunque el acuerdo de 1963 lo permitiera, sería considerado un acto no amistoso. Se pretendía dejar claro que el uso militar de Gibraltar exigía la cooperación española, que los acuerdos bilaterales no obligaban a España respecto de terceros países aliados de EEUU y que había una firme voluntad de no permitir “actividades OTAN” en el territorio español, cuando acababa de saberse que el veto en la Alianza era más fuerte de lo previsto¹²⁸.

Estas medidas se completaron en abril, cuando el MAE pidió explicaciones sobre el traslado de tres escuadrones F-100 a Torrejón (con el permiso de A.Muñoz Grandes), que se consideraban ligados al problema planteado por Francia en la OTAN. España había exigido que todas las fuerzas norteamericanas en España estuviesen bajo mando y jurisdicción estadounidense y no de la Alianza. Con ello se evitó que EEUU solicitara autorización para más traslados. Respecto a la prohibición de sobrevuelos nucleares, que EEUU había entendido como medida provisional, las urgencias militares de transporte de material nuclear en el Mediterráneo se solucionaron desde julio utilizando un pasillo aéreo sobre el Estrecho de Gibraltar. Tras meses de presión, en diciembre los estadounidenses plantearon el asunto a A.Muñoz Grandes, evitando al MAE, aunque esta vez no lograron nada¹²⁹.

¹²⁷ “Spanish Foreign and Defense Policy, 25-4-66” en NARA RG59 LF 10; “Ortiz to Duke, 6-5-66” en NARA, RG59 SNF, 1964-66 P.-D. 2665; “Information Memorandum, 13-4-66”, en NARA RG59 LF 1; “W.J.Stoessel to Rusk, 22-4-66” y “Ortiz, to Mr.Anderson, 1-6-66”, en LF 7; “U.S.Policy Assessment, 7-5-66” en LBJL-NSF CF 204.

¹²⁸ “Informe de Castiella, 12-2-66” en AC 2977/6 y 2985/14; “Merry a Castiella, 18-1-66 y 24-1-66” en AC 2945/4 y 2953/4; “Notas verbales a los países OTAN”, 20-1-66 en AC 2948/1; “Duke to Landau, 10-11-66” en NARA, RG59, LF 7; “Duke to Rusk, 20-1-66, 24-1-66 y 28-12-66” y, “U.S.Policy Assessment, 7-5-66” en LBJL NSF CF Spain 204; “Dixon to Rusk, 13-1-66” en NARA, SNF 1964-66 P.-D. 2665.

¹²⁹ “Castiella a Merry, 25-5-66” en AC 3068/1, “N.Aguirre a Castiella, 30-5-66” en AC 3072/4; “Duke to Rusk, 1-4-66 y 10-12-66” en LBJL-NSF CF 204; “Ortiz to Askew, 25-4-66”, “Stoessel to Johnson, 14-7-

Entretanto, desde Washington se apresuraron a dejar atado el uso de las estaciones de seguimiento espacial de Robledo de Chabela y Maspalomas hasta 1974, porque eran vitales para el programa Apollo. Se firmó un acuerdo de cooperación en investigación espacial muy fructífero, con personal técnico e investigador español. Las relaciones económicas también progresaron a un ritmo de crecimiento similar al del año anterior. Los objetivos comerciales norteamericanos se limitaban a promover la continuidad de la política de liberalización comercial: menos restricciones de licencias a la importación, más una progresiva disminución de las cuotas cuantitativas de los acuerdos bilaterales y de los obstáculos para repatriar beneficios de inversiones previas a 1959. Se estudiaban un tratado de doble imposición fiscal y la posible cooperación económica bilateral o multilateral en América Latina¹³⁰.

España siguió apoyando a EEUU en las organizaciones internacionales y utilizando su influencia en favor de Washington; incluso se ofreció colaboración para mediar con De Gaulle. Continuó el respaldo en la guerra de Vietnam, aunque eludiendo declaraciones públicas. La posición de Franco seguía siendo menos cálida que la de A. Muñoz Grandes y la del Ejército, en general. La prensa oficial también se mostraba favorable, aunque se permitían los artículos críticos de los corresponsales de guerra. La embajada detectó la hostilidad de los intelectuales y calculó que las críticas a la política en Vietnam iban a seguir aumentando. La negociación del envío de ayuda médica española fue muy lenta, para exasperación norteamericana. Se llegó a un acuerdo sobre su financiación en abril, pero encontrar voluntarios resultó costoso. Al final el equipo sanitario enviado (12 miembros, con 4 médicos) llegó a Saigón en septiembre¹³¹.

En correspondencia, se volvió a pedir apoyo norteamericano en los temas de Gibraltar, Sahara, CEE y OTAN. La respuesta no fue satisfactoria en ninguno de ellos; sólo funcionó en asuntos menores. EEUU respaldó un crédito para la Guinea española y proporcionó becas a jóvenes opositores guineanos a fin de alejarles del ambiente radical de Argel donde estaban exiliados. Las relaciones hispano-cubanas pasaron a un segundo plano, porque en EEUU se sabía que habían experimentado cierto enfriamiento. Sobre la reiterada oferta española de colaborar en América Latina, aunque Washington reconocía la labor española (ofertas de ayuda económica, desarrollo comercial, más un digno programa cultural) y fomentó la presencia española en la OEA (en parte para halagar a Castiella), la cooperación no fue más allá, porque no se vislumbraban las ventajas de asociar a España a la política hemisférica de EEUU¹³².

Acerca de Gibraltar, la administración Johnson repitió con insistencia su deseo de permanecer neutral. La advertencia española de febrero acerca de las maniobras militares vinculadas al Peñón (sobrevuelos y ataques), se saldó con el compromiso norteamericano de desarrollar sólo las imprescindibles. En Madrid no pareció suficiente: un mes después de presentar en Londres su alegato *Razones de España sobre Gibraltar*, con la posición negociadora española, Castiella presionó en junio al embajador de EEUU, en un tono muy crispado, buscando una intervención de su gobierno sobre el británico. La postura española se endureció en el otoño (en julio Londres reclamó la soberanía de la zona neutral del istmo y las conversaciones de

66” y “Visit to Madrid of the Under Secretary, 17-12-66” en NARA, RG59, LF 7 y “Palmer to Johnson, 14-7-66” en LF 10.

¹³⁰ “Visit of Castiella, 13-4-66” en NARA, RG 59, LF 1; “Spain, march 1966”, en LF 8 y “Meeting of Spanish Minister of Commerce with Under Secretary, 5-12-66” en LF 7.

¹³¹ “Cortina a Castiella, 25-5-66” en AC 3071/11; “Ortiz to Hushon, 11-7-66” en NARA, RG59, LF 10; “Taberna a Castiella, 22-9-66” en AC 3134/14.

¹³² “Brown to Gov. Williams 18-1-66”, NARA RG59 LF 11; “Memorandum, 19-4-66” en LF 9; “Rusk to Duke, 20-5-66” en NARA, SNF, 1964-66, 2665; “U.S. Policy Assessment, 7-5-66” en LBJL-NSF CF Spain 204.

septiembre fracasaron) conforme se acercaba la asamblea de Naciones Unidas. Para entonces el MAE se sentía confortado, sabedor de que contaba con muchos votos africanos, latinoamericanos y no alineados. Confiaba en la baza de su política descolonizadora (autonomía de Guinea en marcha y reconocimiento oficial de una futura autoderminación de Sahara) y en la oposición que suscitaba la existencia de bases militares en áreas coloniales. Entretanto, se incrementaron las medidas restrictivas en la frontera de Gibraltar, se denunciaron violaciones del espacio aéreo español por aviones británicos, se prohibieron los sobrevuelos militares británicos, se cerró el puesto aduanero (excepto el paso de personas) y se anunció la instalación de misiles Hawk en La Línea. El embajador A.Duke, consciente de que el tema del Peñón estaba empezando a interferir en la relación bilateral, recomendó replantear la inclusión de España en la OTAN como medio para resolver el problema. El Departamento de Estado desestimó la idea; pero tampoco atendió las presiones de Londres para inducir una postura más flexible de Madrid, sobre todo tras la Resolución de la ONU del 17 de noviembre, favorable a España¹³³.

Respecto al tema marroquí, en Madrid se conocía la presión de Rabat para evitar la participación de capital estadounidense en la explotación de los fosfatos. El gobierno marroquí acusaba al español de haber roto la promesa de solucionar el contencioso de forma bilateral. La administración Johnson actuó con prudencia: advirtió a los inversores potenciales de los riesgos de la reclamación marroquí e intentó evitar cualquier participación gubernamental en el proyecto. Preferían una explotación conjunta hispano-marroquí con capital norteamericano, aunque no garantizarían las inversiones privadas estadounidenses en el proyecto. Ninguna de las partes aceptó esa posición de neutralidad. En junio, el gobierno español dejó claro al marroquí que no había nada que negociar bilateralmente sobre Sáhara. En el otoño, el INI optó por crear una empresa española para la explotación de los fosfatos, sin decidir aún sobre la participación de capital extranjero. Esta medida influyó en la marroquí de acelerar la internacionalización del tema Sahara en Naciones Unidas. El Subsecretario Ramón Sedó voló a EEUU para advertir al Departamento de Estado que un apoyo a Marruecos en el dossier Sáhara llevaría a una revisión de la relación bilateral. Pero EEUU se abstuvo en la resolución que censuraba la política saharai de Marruecos y defraudó las esperanzas españolas, porque en Madrid se pensaba que el aventurerismo marroquí sólo podía ser frenado con una condena firme de EE.UU, Gran Bretaña y los países árabes¹³⁴.

Otro asunto para el que se requirió, sin éxito, el apoyo estadounidense fue la CEE. La asociación parecía descartada tras la respuesta del Consejo de 1964 y se perfilaba un mero arreglo comercial preferencial; pero la parte española retomó la vía de la asociación (animada por De Gaulle y Schroeder, según las fuentes norteamericanas) y presionó sobre los gobiernos más remisos (Italia, Bélgica y Holanda sobre todo) amenazando con medidas de discriminación económica contra sus intereses en España. La petición española, transmitida en abril y mayo a Washington, era que EEUU tratara de influir sobre la posición italiana para mantener abierta una posible asociación. La respuesta fue que la capacidad de influencia norteamericana en los temas de la CEE era

¹³³ “Merry a Castiella, 26-1-66 y 3-10-66” en AC 2955/2 y 3138/3; “Castiella a Merry, 31-1-66” en AC 2962/1; “Garrigues a Castiella, 23-3-66” en AC 3015/6; “Santa Cruz a Castiella, 20-5-66” en AC 3064/2; “Castiella a D.Rusk, 26-5-66” en AC 3069/1; “Stoessel to Rusk, 15-7-66”, “Ortiz to Dixon, 7-1-66” y “Askew to Landau, 17-10-66” en NARA, RG 59 LF 7; “Nato Ministerial Meeting, 3-12-66”, en LBJL NSF International Meetings & Travels Files nº 35.

¹³⁴ “Merry a Castiella”, 22 y 24-1-66 en AC 2952/31 y 2954/1; 15-2-66 en AC 2980/2; 11 y 28-4-66 en AC 3024/2 y 3037/; 31-5-66 en AC 3075/2.

nula o contraproducente, aunque preferían para España un arreglo provisional que dejara abierta la plena integración cuando desapareciera Franco y no un mero acuerdo preferencial. Desde Washington eran contrarios a estos acuerdos preferenciales (con excepciones, como Grecia y Austria) por considerarlos discriminatorios contra terceros países, un refuerzo a relaciones neocolonialistas con África y una distorsión de la esencia política original de la CEE. Preferían integraciones plenas a la CEE que reforzaran la unidad política europea: la incorporación de Gran Bretaña, Irlanda, Noruega, Dinamarca y, en un futuro más lejano, España y Portugal. Además un acuerdo preferencial perjudicaría los intereses comerciales de EEUU, dado que la CEE sería su principal competidor en España. El embajador A. Duke, consciente de que la posición de *wait and see* norteamericana (pendiente de la Ronda Kennedy) había llevado a los medios oficiales españoles a pensar que EEUU se oponía a la integración de España en la CEE, abogaba por una política más activa sobre los gobiernos europeos, para así reforzar a los elementos liberales del Régimen que corrían el riesgo de ser barridos de la escena política; pero no fue atendido¹³⁵.

En paralelo discurrió el sempiterno dossier de la incorporación de España a la OTAN. Desde Madrid se descartó una fórmula de asociación como la de Malta, estimada de segunda categoría. Durante meses, se mantuvo la esperanza de que la situación creada por Francia (De Gaulle declaró en febrero que no permitiría instalaciones militares extranjeras en suelo francés, incluidas las de la OTAN) y el nuevo modelo de relación de este país con la Alianza pudiesen servir a los intereses españoles. El embajador Merry del Val y, sin duda, el MAE, sobrestimaban las posibilidades españolas. Sin embargo, en septiembre de 1966 las posiciones europeas se habían movido poco: por razones ideológicas, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Holanda, más Gran Bretaña (laborismo, Gibraltar) e Italia (apertura a izquierda) seguían en contra; la posición de Canadá, Islandia y Luxemburgo era muy fría y sólo se contaba con el respaldo de Turquía, Grecia, Alemania (sin posibilidad de tomar la iniciativa por su papel en la II Guerra), más Portugal, único país que apoyaba abiertamente. Hasta que un sucesor de Franco, sin lazo alguno con Hitler y Mussolini, liberalizara el régimen, no había nada que hacer. El gobierno de EEUU no quiso plantear el asunto en la asamblea anual de diciembre sabedor de la conflictividad del tema en un momento complejo para la OTAN, tras el desenganche francés. Por último, un motivo más de enojo a fines de 1966 fue el hecho de no informar a Madrid sobre el establecimiento del Comando regional Iberland, con sede en Lisboa (que afectaba a aguas internacionales de interés para España), al estimarse que tal desaire contradecía el espíritu del acuerdo de 1963¹³⁶.

Para entonces, en Washington eran conscientes de que, en la siguiente renovación, la parte española pediría una profunda enmienda de los convenios, un cambio en el permisivo estatuto de sus fuerzas armadas en España y concesiones políticas (OTAN y CEE), además de asistencia militar. A lo largo de 1966 habían percibido un cambio en las relaciones. El accidente de Palomares había supuesto el inicio de una nueva actitud oficial (la cancelación de los sobrevuelos nucleares fue la primera alteración unilateral de los acuerdos) hacia una mayor independencia y lo que

¹³⁵ “Stoessel to Ball, 13-5-66”, “Policy on EEC Associations, 28-11-66” y “EEC Associations, 5-12-66” y “US Policy on EEC Association, 23-12-66”, en NARA, RG59, LF 8; “Visit to Madrid of the Under Secretary, 17-12-66”, en LF 7; “Duke to Rostow, 23-12-66”, en Lot File 1 y “Circular, 17-5-66” en LBJL Office Files Billy Moyers 82.

¹³⁶ “Notas de la Dirección, 21-2-66” en AC 2985/6, 2986/7 y 11; “Castiella a Merry, 29 y 30-3-66” en AC 3019/6; “N. Aguirre a Sedó, 30-3-66” en AC 3020/4; “Spain and NATO, 15-7-66” y “Visit of NATO Secretary General, 14-11-66” en NARA, RG59, LF 8; “Visit to Madrid of Under Secretary of State, 17-12-66” en LF 7; “North Atlantic Treaty Organization, 13-12-66” en LBJL NSF NSC Meeting Files 2 ; “Duke to Rusk, 15-12-66” en LBJL NSF CF 204.

se describía como una especie de desenganche de EEUU. El entusiasmo por una identificación con EEUU había desaparecido. No es que el Franquismo estuviese considerando una revisión profunda de su política exterior, pero había rebajado su perfil anticomunista y pronorteamericano tradicional con una política más nacionalista, a fin, sobre todo, de obtener bazas en el tema Gibraltar. La actitud española había pasado a ser más escéptica y calculadora. Se había acabado el conceder todo lo que pedía EEUU y, en el futuro, se esperaba una conducta más crítica aún, con probables negativas o retrasos ante nuevas demandas, a pagar a un considerable precio. Además el gobierno franquista empezaba a tener más en cuenta la opinión pública interna, o al menos, a utilizarla como elemento de presión en la relación bilateral¹³⁷.

El año 1967 estuvo marcado por una creciente tensión con Gran Bretaña. Tras la desalentadora respuesta a las propuestas españolas sobre Gibraltar en enero, se optó por la estrategia de reafirmar la soberanía española sobre la zona. Así se decretó una zona militar de exclusión aérea (abril) para dificultar el uso del aeropuerto y de la base militar británica; complemento de la política general de asfixia económica del Peñón (estorbar turismo, comercio y abastecimiento) y del plan de desarrollo para el Campo de Gibraltar. Mientras, Gran Bretaña optaba por defender la autodeterminación gibraltareña y denunciar las medidas españolas en instancias internacionales. A este asunto se sumaron la incertidumbre por la falta de respuesta de la CEE, la tensión con Marruecos y las dificultades para sacar adelante la Conferencia Constitucional de Guinea, bloqueada por Presidencia de Gobierno. Sin embargo, la diplomacia española ganó en seguridad cuando, a partir del verano, esas tres últimas cuestiones se despejaron y salió bien parada de la crisis árabe-israelí. El otoño se dedicó a preparar la Asamblea General de la ONU y, en diciembre, llegó la euforia con el respaldo logrado en la votación sobre Gibraltar, que confirmó la rentabilidad de una política exterior formalmente menos prooccidental. Entretanto, la administración Johnson siguió abrumada por los problemas derivados de Vietnam y resentida por la actitud hostil de sus socios europeos (sobre todo de Francia), que no se corresponsabilizaban de los costos de la defensa occidental¹³⁸.

En la relación bilateral, 1967 iba a ser un año decisivo: la desilusión por el escaso fruto que se estimaba había dado la “leal amistad” se afianzó. En los primeros meses del año las relaciones se agriaron. Cuando aún no se había cerrado el asunto Palomares, ni el enfado por el tema IBERLANT (tal vez podía haber sido usado para acercar España a la OTAN), surgieron más focos de conflicto: el viaje de Hassan II a EEUU de febrero y el escándalo sobre la supuesta financiación de la CIA al antifranquismo. El mayor enfado se produjo por Marruecos. Las relaciones con el vecino del sur estaban bloqueadas, incluidas las de cooperación, en plena campaña marroquí de reivindicación del Sáhara. El temor a que Hassan II utilizase su visita para propalar un hipotético apoyo norteamericano a sus aspiraciones territoriales y obtuviera ayuda militar motivó una carta de Franco al Presidente Johnson¹³⁹. Al final, Hassan II consiguió la venta de material militar (14 mills. \$) para equilibrar su arsenal con el argelino. Desde EEUU se consideró necesaria ante la amenaza de los gobiernos de Argel y El Cairo (con apoyo soviético) a la estabilidad de los países árabes conservadores (Marruecos, Túnez y Libia), la desastrosa situación económica de Marruecos y el deterioro de sus relaciones

¹³⁷ “U.S. Policy Assessment, 7-5-66” en LBJL-NSF CF Spain 204.

¹³⁸ “Summary Notes of 59th NSC Meeting, 3-5-67”, “Problems ahead in Europe, 3-5-67” y “US-European Relations, 23-5-67”, en LBJL NSF NSC Meeting 2.

¹³⁹ “Franco to Johnson, 30-1-67”, en LBJL Special Head of State Correspondence F.51; “Rostow to Johnson, 2 y 14-2-67” y “Duke to Rusk, 7-2-67” en LBJL NSF CF Spain 204; “Memo for President, 7-2-67” en NBJL, NSF Files of W.W. Rostow box 1 y “NSC Meeting 8-2-67” en LBJL NSF NSC Meeting 2.

con Francia tras el affaire Ben Barka. Marruecos era un estado amigo, moderado, prooccidental, que ejercía un papel conciliatorio en los foros internacionales y permitía a EEUU mantener en Kenitra instalaciones de comunicación naval y, desde Tánger, la emisión de *La Voz de América*. Johnson aseguró a Franco que no se había concedido ningún tipo de garantía de seguridad y que el reducido suministro acordado estaría sujeto a condiciones: un uso defensivo y el compromiso de Marruecos de arreglar pacíficamente las cuestiones territoriales en litigio. Además, EEUU apostaba por una política de autodeterminación para Sáhara, aceptable para todas las partes interesadas, que salvaguardara la estabilidad regional; mantendría su neutralidad y no implicación en el tema, pero ofrecía gestiones de conciliación. Sin embargo, lo que desde EEUU se interpretaba como una deferencia hacia España, en Madrid, no se estimó suficiente. Para Castiella una política neutral no era justa, porque una de las partes mostraba una ambición imperialista y una disposición agresiva que no se condenaba públicamente. La moraleja extraída era que EEUU daba peor trato a los aliados seguros que a cualquier estado con capacidad de chantaje o que fuera pieza importante en alguna estrategia regional¹⁴⁰.

A fines de febrero la prensa internacional recogió la noticia de que la CIA financiaba actividades estudiantiles subversivas en España. En realidad, dos organizaciones estudiantiles norteamericanas, que recibían fondos de la CIA desde 1952 para contrarrestar la propaganda comunista en medios estudiantiles europeos, habían colaborado con un sindicato universitario ilegal en España. Franco no concedió mayor importancia al asunto tras las explicaciones oficiales de EEUU; pero el tema fue aprovechado por Fraga y por el MAE para protestar por la ayuda económica norteamericana a organizaciones especializadas en “campanas contra España”, como la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra, el Congreso para la Libertad de la Cultura o la central sindical AFL-CIO, tan influyente en la CISL. También se reprendió la falta de correspondencia de la CIA a la colaboración española, pues España pasaba información sobre Cuba desde 1959. Y, sobre todo, se arremetió contra la actividad política del embajador A. Duke que había incrementado sus contactos con la oposición¹⁴¹. En marzo, el proyecto norteamericano de Tratado de no Proliferación nuclear añadía un ítem más en la lista de agravios. Se criticaba que no garantizaba la libre adquisición y producción de materiales atómicos para usos pacíficos. En realidad lo que dejaba en evidencia era la dependencia tecnológica respecto a EEUU, porque las centrales nucleares españolas construidas por empresas norteamericanas (todas excepto la de Vandellós) necesitaban uranio enriquecido que sólo podía comprarse en aquel país¹⁴².

En abril Castiella ordenó a su embajador Merry que transmitiera el descontento oficial por el trato recibido desde EEUU (falta de cooperación, de información, de visitas oficiales, etc.), cuando la actitud cooperativa española seguía inamovible y el antinorteamericano en España era muy inferior a exhibido en la mayoría de países europeos:

“(…) Lo único que pedimos es que esta alianza funcione por ambos lados y que, en la medida de lo posible, EEUU comprenda no sólo nuestra postura en los temas que nos interesan, sino también el

¹⁴⁰ “Visit of King Hassan of Morocco 9-10 February, 1, 4, 14-2-67” en LBJL- NSF CF Morocco 95; “Merry a Castiella, 13 y 15-2-67” en AC 3240/1 y 4; la respuesta de Johnson a Franco, 18-2-67 en AC 2343/10; “N. Aguirre a Castiella, 21-2-67” en AC 3244/3 y el informe de AC 3223/3.

¹⁴¹ *Daily Telegraph*, 2-2-67; AC 3242/4; “Telegram, 1-3-67” en LBJL NSF CF Spain 204 y “N. Aguirre a Castiella, 1-3-67, 20 y 23-2-67, 1-3-67” en AC 3252/7, 3243/1, 3245/12, 3252/7; “Sánchez Bella a Castiella, 22-2-67 y 17-5-66” en AC 3253/4 y 3304/13; “Arnau y Sta. Cruz a Castiella, 21 y 22-2-67” en AC 3244/1; “Merry a Castiella, 23 y 28-2-67” en 3246/5 y 3252/15.

¹⁴² “Cortina a Castiella, 31-3-67” en AC 3268/1; “Merry, Cortina y Sta. Cruz a Castiella, 3 y 4-4-67” en AC 3271/9.

cuidado extremo que ponemos en hacerla compatible con los intereses básicos, de seguridad en primer lugar, de EEUU y de Occidente en general”¹⁴³.

Desde mayo hasta septiembre se produjo una cierta distensión, consecuencia de la neutralidad de la delegación norteamericana en la Organización Internacional de Aviación Civil, al no apoyar a Gran Bretaña en su reclamación contra la zona de exclusión en Gibraltar. El gobierno español pagó el gesto con nuevas concesiones. Se aprobaron maniobras militares, se prorrogó la misión sanitaria en Vietnam y se facilitó el estudio en EEUU de los fragmentos de un satélite soviético caídos en España¹⁴⁴. Castiella esperaba que, demostrando fiabilidad como aliados, se recibirían las recompensas consiguientes. Nieto Antúnez proponía, en cambio, una actitud menos complaciente: prescindir del americanismo incondicional de siempre, para no debilitar la posición negociadora española, que debía prepararse con tiempo. Tenía la intuición de que EEUU empezaría por “negarnos el pan y la sal para después contentarnos con unas migajas”, cuando la cooperación española debía ser valorada y “pagada” mejor:

“convendría empezar a sembrar la inquietud de que nuestra postura no va a ser la de aceptar cuanto quieran imponernos con tal de obtener una prolongación de los acuerdos y que no nos damos por satisfechos si, como única contrapartida de los sacrificios que ellos nos imponen, recibimos buenas palabras (...), cosa que en estos momentos parece que tienden a negarnos”¹⁴⁵.

De momento se mantuvo la primera vía. Así, la conducta española en la crisis de Oriente Medio (Guerra de los Seis Días) fue amistosa hacia EEUU, aunque la posición oficial fuera proárabe. Se temía que EEUU solicitara la utilización de las bases para una operación de transporte de tropas, pero el 6 de junio el Departamento de Estado sólo pidió ayuda para la evacuación de emergencia de sus ciudadanos en países árabes y garantizó que no se había apoyado la acción militar israelí¹⁴⁶. Se aceptó dicha garantía. Castiella comunicó que se darían todo tipo de facilidades para la operación y que España ejercería la protección de los intereses norteamericanos en la RAU de Nasser y, pronto, también en Mauritania. A un tiempo, se permitió el paso de judíos residentes en Marruecos a Ceuta y Melilla y la embajada en El Cairo hizo posible la salida de muchos judíos encarcelados en Egipto. A través de las bases militares en España se procedió a la evacuación de miles de ciudadanos y personal norteamericanos residentes en los estados árabes, buena parte de los cuales habían roto relaciones con EEUU. Además la diplomacia española actuó como correa de transmisión entre EEUU y la RAU, Siria, Argelia y otros países árabes, donde procuró difundir que la posición norteamericana en el conflicto había sido neutral y no se habían utilizado las bases españolas conjuntas a favor de Israel¹⁴⁷.

El MAE había jugado con habilidad. Había ayudado a EEUU, pero con una puesta en escena proárabe, que volvía a presentar una España puente entre ese mundo y occidente.

¹⁴³ “Castiella a Merry, 13 y 24-4-67” en AC 3290/1; “Merry a Castiella, 13-4-67 y 2-5-67” en AC 3279/2 y 3295/2.

¹⁴⁴ “Merry a Castiella, 14 y 16-5-67 y 21-6-67” en AC 3303/21 y 3340/5-6; “N.Aguirre a Castiella, 11 y 12-6-67” en AC 3302/8; “NATO Ministerial Meeting Luxembourg, 13-16 June 1967”, en LBJL NSF International Meetings and Travel Files 35.

¹⁴⁵ “Nieto Antúnez a Castiella, 28-4-67”, en AC3292/2.

¹⁴⁶ No hubo una declaración previa (como las de Libia y Chipre) prohibiendo el uso de las bases para el envío de material de guerra a Israel, que hubiera cortado de raíz cualquier utilización de las mismas sin autorización española expresa. El MAE había preparado con antelación una respuesta oficial: en caso de operación humanitaria de evacuación, sí; en caso de transporte de tropas, no. Pero sólo se pidió el primer supuesto: “N.Aguirre a Castiella, 27-5-67” en AC 3313/3.

¹⁴⁷ “Merry a Castiella, 17 y 18-5-67” en AC 3305/7 y “Castiella a Aznar, 16-6-67” en AC 3346/6.

En cierto sentido, la lectura norteamericana iba por esa línea: España había reafirmado su política moderada, no ideológica, de amistad tradicional con los países árabes y podía obtener ventajas en Magreb y Medio Oriente, lo que, combinado con su actitud leal hacia Occidente podía ser una baza, “aunque muy modesta”, para la política de EEUU en favor de una solución duradera en la región¹⁴⁸. Pero, apenas un mes después, quedaron de manifiesto los límites de esa independencia que Castiella quería hacer compatible con la alianza hispano-norteamericana: en julio, España apoyó en Naciones Unidas las propuestas árabes en la cuestión palestina; incluso hizo campaña entre los países hispanoamericanos. Con la votación sobre Gibraltar en el trasfondo, el argumento era que los árabes no se sintieran abandonados por Occidente tras su derrota. Sin embargo, desde Washington no se entendió así y, para enfado de Castiella, en nota oficial, se pidió a España que abandonara unas actividades que favorecían los intereses soviéticos. Al final, el gobierno español pudo votar con EEUU, pero también con Jordania y Egipto, la Resolución 242 de 22 de noviembre¹⁴⁹.

La crisis de Oriente Medio fue otra lección: la superpotencia podía tratar con los países comunistas y la URSS o proteger a aliados regionales de dudosa lealtad y estabilidad (Marruecos), pero España no podía permitirse desarrollar sus políticas regionales libremente, ni siquiera cuando servían al interés occidental. El otro motivo de desencanto volvió a ser Gibraltar: además de violaciones de la zona prohibida por aviones norteamericanos, en las votaciones de Naciones Unidas contra la política británica de convocar un referéndum, la postura de EEUU fue la abstención. Se respondió con una dura reacción de la prensa española y una seria advertencia de Castiella: el gobierno norteamericano no podía pretender nuevas concesiones si actuaba de forma hostil en el tema más importante para los españoles; porque, a partir de ese momento, se juzgaría quienes eran amigos de España según su actitud en el asunto del Peñón¹⁵⁰. Además, la embajada de EEUU tenía claro que las relaciones aún no se habían recuperado de los efectos adversos del accidente de Palomares: todavía era excusa para críticas y los permisos de sobrevuelos nucleares no se habían vuelto a autorizar (tampoco el uso militar de aeropuertos civiles). La parte española había pedido información sobre radioactividad en Rota; había mostrado su enfado por las visitas recreativas del personal de las bases al Peñón; no había aprobado entrenamientos permitidos en años anteriores y ni una instalación de telecomunicaciones diplomáticas solicitada hacía un año¹⁵¹.

Entretanto, el dossier de las futuras renegociaciones se fue haciendo presente. Para el MAE había dos frentes: uno interno y otro externo. En el primero, era preciso que Franco tomase decisiones que ayudasen a evitar los errores de 1963. Para ello, con la colaboración del Almirante Nieto Antúnez, Castiella pasó al Jefe del Estado copia de las cartas en que el Ministro de Marina exponía sus mismas inquietudes. En el Alto Estado Mayor se había creado una Comisión especial, también los trabajos del CESEDEN iban a versar en el siguiente curso sobre las negociaciones; pero era precisa una coordinación interministerial, dirigida por el MAE¹⁵². El equipo Castiella buscaba

¹⁴⁸ “U.S. Policy Assessment, 30-6-67” en NARA, RG59, 1967-69 P.2493; “Rusk a Castiella, 16-6-67” en AC 3335/3.

¹⁴⁹ La 242 era un compromiso imperfecto: condenaba el ataque israelí y la ocupación, establecía el principio de paz por territorios, pero no resolvía el problema a los refugiados ni asumía un estatuto internacional para Jerusalén (posición del Vaticano preferida por Franco). Vid. “Castiella a Merry, 12-7-67” en AC 3362/4; “Merry a Castiella, 6, 10, 14 y 17-10-67” en AC 3397/4, 3399/6 y 3402/6.

¹⁵⁰ “Castiella a Merry, 1-9-67” en 3380/42 y *Ya*, 17-12-67.

¹⁵¹ En cambio, en 1967 EEUU se había convertido en el primer país exportador e importador en España, desbancando a Gran Bretaña “U.S. Policy Assessment, 30-6-67” en NARA, RG59, 1967-69 P.2493.

¹⁵² “Nieto Antúnez a Castiella, 30-10-67” en AC 3414/3

controlar la negociación desde Exteriores y preparar a Franco para que aprobara una posición negociadora dura, sobre la base de que el valor estratégico de las bases españolas había aumentado desde 1963 y, en particular, desde la guerra de los Seis Días. Ciertamente, las relaciones de EEUU con los países árabes se habían deteriorado. Libia había pedido la retirada norteamericana de su base de Wheelus (mientras Francia tenía que abandonar Mers el Kebir en Argelia), lo que revalorizaba las instalaciones españolas. Los regímenes árabes moderados más próximos a EEUU se habían visto sacudidos por la crisis y la guerra había abierto oportunidades para un incremento de la influencia de regímenes progresistas como Argelia o la RAU y, por tanto, para la penetración soviética en el Mediterráneo¹⁵³. En las notas que Castiella pasó a Franco en noviembre sobre los acuerdos, proponía pedir un trato como el concedido por EEUU a sus aliados OTAN, un tratado de seguridad mutua aprobado por el Senado (similar al artículo 5º de la OTAN o al firmado con Japón y otros países asiáticos), más apoyo en Gibraltar y ayuda militar. Por otra parte, se decidió negociar en paralelo la revisión de Acuerdo Técnico (prevista en 1963) y paralizar cualquier solicitud pendiente que pudiera ser utilizada en la renegociación¹⁵⁴.

Respecto al frente exterior, el MAE advirtió en octubre al Departamento de Estado que no habría renovación automática, algo ya previsto en Washington. La decisión se hizo oficial en la visita de Castiella a EEUU en noviembre. Allí, en un clima amigable, se acordó con D.Rusk abrir la negociación con una primera etapa informativa: técnicos militares norteamericanos pondrían al corriente a sus colegas españoles de la situación estratégica internacional. Las 14 sesiones informativas, celebradas en diciembre en Madrid, sirvieron para que los militares españoles quedaran convencidos de que la situación estratégica de España era mucho más relevante en 1968 que en 1963, por la situación de la OTAN (Francia), el nuevo poderío atómico de China, Vietnam y el convulso panorama mediterráneo¹⁵⁵. En el MAE, además de tener clara de antemano esta percepción, se estimaba que la capacidad de maniobra internacional española había crecido en los últimos meses de 1967: en julio la CEE había aprobado el mandato negociador con España, se había contenido la tensión con Marruecos al abrir conversaciones sobre Ifni, la apertura hacia el Este iba bien y en octubre el MAE había sacado adelante la Conferencia Constitucional de Guinea, esencial para los intereses descolonizadores en la ONU. Todo culminó en diciembre, con el éxito de la votación sobre Gibraltar, al que contribuyeron los recientes gestos proárabes de la diplomacia española y un discurso diplomático contrario a las bases militares extranjeras, diferenciando entre bases consentidas, las de EEUU, y bases impuestas, como Gibraltar. 70 votos a favor, frente a 21 en contra y 25 abstenciones era un resultado que no podían subestimar quienes habían vivido el “cerco” de 1946. A partir de ese momento, Castiella bombardeó a Franco con despachos y recortes de prensa sobre el proyecto diplomático de De Gaulle y los éxitos de la nueva diplomacia española. La tentación de exhibir una política al estilo de la francesa y de endurecer la posición española frente a EEUU estaba servida, aunque ni por asomo se pensara en poner en entredicho el nexo hispano-norteamericano¹⁵⁶.

¹⁵³ “Merry a Castiella, 31-8-67 y 17-10-67” en AC 3376/6 y 3402/6. El análisis norteamericano era similar: “National Security Meeting, 13-7-67” en LBJL- NSF NSC Meetings File Box nº2.

¹⁵⁴ “Castiella a Franco, 8 y 14-11-67” en AC 3419/1 y 3426/1. La última petición de EEUU (agosto de 1967) era un sistema acústico submarino para el control del Estrecho (Proyecto Colossus): el Alto Estado Mayor accedió, pero el MAE bloqueó la concesión: AC 3376/3.

¹⁵⁵ “Memo of conversation, 13-11-67” y “Duke to Rusk, 18-11-67”, en NARA, RG59, 1967-69 P.2489; “Merry a Castiella, 16-11-67 en AC 3426/3 y “Ministro del Ejército a Castiella, 19-12-67” en 3454/2.

¹⁵⁶ A.Garrigues (14-6-67 en AC 3333/13) comentaba, por ejemplo, cómo China y Francia estaban aprovechando el vacío de poder dejado por las dos superpotencias al neutralizarse. Las pequeñas, como

La visión norteamericana era distinta. Se sabía que la renegociación iba a ser áspera. España buscaría reequilibrar la relación: el MAE pediría un precio político; tenían más dudas sobre la posición militar, pero confiaban en que A. Muñoz Grandes volviera a presidir la delegación española. Juzgaban con ironía el balance jubiloso que la prensa y los medios oficiales españoles hacían de la diplomacia española a fines de 1967. La votación en la ONU no equivalía a la devolución de Gibraltar; había mejorado la imagen internacional de España (sobre todo en países árabes), sin embargo, las inestables relaciones con Marruecos podían empañarla en cualquier momento. Y el elemento decisivo era que España no disponía de una alternativa a la alianza con EEUU, porque el nexo con la Francia de De Gaulle que sugerían los medios periodísticos era un espejismo¹⁵⁷.

La parte española llegaba a la renegociación con una creciente confianza en su capacidad de maniobra frente a EEUU. En enero de 1968 la posición oficial estaba sin definir, pero parecía que hasta septiembre quedaba tiempo suficiente. Pronto surgieron nuevos motivos de resquemor. En EEUU se aprobó un programa para la defensa del dólar que restringía las inversiones y desalentaba el turismo en el extranjero a fin de equilibrar la balanza de pagos. El impacto en la economía de España podía ser significativo: había sido incluida en grupo C, de los países desarrollados que recibían el trato más duro; un hecho que, además, tenía repercusiones en la adquisición de material militar norteamericano, porque dichos países no podían recibir fondos de ayuda militar o créditos oficiales para este fin. El otro elemento irritante fue la visita de la VI Flota a Gibraltar: el gobierno español amenazó con restringir los ataques a puertos españoles de los buques de guerra norteamericanos¹⁵⁸. Seguían las suspicacias por el Tratado de no proliferación, que podía obstaculizar el programa de energía nuclear español. Sólo si se lograban seguridades de defensa ante un ataque o amenaza atómica, a través de dicho tratado o de los convenios bilaterales, se podría aceptar: de hecho, en junio, cuando fue aprobado en la ONU, España se abstuvo. El dossier de Palomares también volvió a la palestra: se entregó en la embajada una carta al Presidente Johnson por el retraso y la escasez de las compensaciones (17 de los 82 mills. previstos), la falta de transparencia de los certificados médicos, etc. La censura había permitido la publicación de un libro muy ácido de la duquesa de Medina Sidonia, *Palomares Mon Amour*¹⁵⁹.

La suma de estos incidentes recrudeció el tono crítico de la prensa oficial española. Se puede hablar de una verdadera campaña (continuación de la vinculada al Peñón) contra la asunción de riesgos nucleares y bases extranjeras, si no había integración plena en el bloque occidental y devolución de Gibraltar. Hasta la prensa internacional se hizo eco de la creciente impopularidad de EEUU en España¹⁶⁰. El objetivo era crear ambiente: demostrar el gran valor de las bases (sobre todo Rota) y explotar los riesgos nucleares asumidos por España (Palomares, la URSS en el

España, no podían “dejar de servir a algún señor”; una política independiente era impracticable. Sin embargo, quedaba un margen de libertad, como el practicado por países del Tercer Mundo, con coqueteo entre bloques. A este juego se podía jugar no sólo desde la equidistancia, sino desde uno de los dos campos, de forma que se tuviese alguna protección: el grado extremo de esta estrategia era Francia, pero España podía actuar a menor escala en esta línea. También: “Merry a Castiella, 21-12-67” en AC 3457/1 o “Cortina a Castiella, 7 y 11-12-67” en AC 3446/16.

¹⁵⁷ “Muñoz Grandes No Longer Vice President, 5-8-67” y “Political review of 1967. International, 6-1-68” en NARA, RG59, 1967-69 P.2490 y “Memo, 6-11-67”, en NARA, RG59, 1967-69 P.2489.

¹⁵⁸ “Merry a Castiella, 20-1-68 y 1-2-68” en AC 3470/17 y 3483/2. La prensa en: AC 3471/4, 3474/3 3476/6 y 3477/5.

¹⁵⁹ Vid. las carpetas AC 3493/15, 3490/1, 3502/6 y 3523/11 (marzo Alto Estado Mayor); ABC, 14-6-68; los despachos entre Duke y Rusk en NARA, RG59, 1967-69 P. 2489 y D.1622.

¹⁶⁰ Vid. AC 3535/1, 3538/5 3541/3

Mediterráneo) como bazas para pedir un precio más alto en la negociación. Además, aprovechando los virulentos artículos de la oposición antifranquista contra la renovación, Castiella trataba de introducir el argumento de la presión de la opinión pública sobre el gobierno español para conseguir un mejor tratado. Esta campaña era arriesgada: dar publicidad a los argumentos sobre el valor y los riesgos de las bases podía ser contraproducente si la parte norteamericana no estaba dispuesta o no podía hacer más concesiones, como sucedió. A su vez, el sumario del antifranquismo y la opinión pública no era creíble en Washington. Sin embargo el despliegue de propaganda era consecuente con el tono nacionalista que Castiella seguía imprimiendo a la política exterior española. La prensa internacional hablaba del nuevo “realismo político español” y el ministro apabullaba a Franco con informes sobre el carácter imprescindible de las bases para EEUU, la creciente presencia soviética en el Mediterráneo, la preocupación de la opinión pública de otros países (Japón) por los riesgos que implicaban las bases y el consenso contra ellas de los grupos de oposición españoles.

La embajada se inquietó por la tensión bilateral de los primeros meses de 1968. Era evidente que en España no se entendía la implicación de EEUU en Asia. Los recuerdos de la guerra civil y la sobredosis de anticomunismo sufrida desde 1939 habían provocado que los españoles hubieran desarrollado una especie de inmunidad al material que EEUU utilizaba para explicar la guerra de Vietnam; además, los perdedores de la guerra civil simpatizaban con los vietnamitas. En el Régimen, detectaban la división entre elementos interesados en desafiar a EEUU por objetivos nacionales o personales (Castiella y Fraga, los asociados a tendencias más liberales); frente a Carrero Blanco, A. Muñoz Grandes y, en general viejos, militares y conservadores duros del Régimen. Tenían menos clara la posición de los ministros económicos. Pero, en general sabían que los jóvenes más progresistas y no militares eran partidarios de reformar el nexo con EEUU¹⁶¹. Entretanto, la prensa norteamericana contraatacó: las crónicas del *New York Times*, *Washington Post* y *Washington Daily News* despreciaban el valor de las bases y ponían al descubierto la estrategia negociadora española, su carencia de alternativas estratégicas, y criticaban la codicia de las demandas españolas.

No obstante, las relaciones bilaterales no se bloquearon y la campaña de prensa española se fue aplacando entrada la primavera. Seguía la cooperación militar, espacial e internacional: en Vietnam, buenos oficios españoles con Castro y Nasser (aunque en EEUU esperaban restricciones al uso de las bases si había una nueva crisis en Oriente Medio) y apoyo a la candidatura española para el Consejo de Seguridad de la ONU. Tanto el tema de Marruecos como el de la CEE salieron aquel año de la agenda bilateral: en un caso, al decrecer la tirantez con la negociación sobre Ifni y la ruptura de las negociaciones entre el INI y las empresas estadounidenses interesadas en los fosfatos; en el otro, por los progresos hacia un acuerdo preferencial, que no hacía gracia en Washington.

La renegociación se abrió oficialmente el 22 de marzo, con una carta de Castiella a D. Rusk¹⁶², el mismo día que se aprobaban nuevas medidas de retorsión en Gibraltar. Para

¹⁶¹ Incluían a Nieto Antúnez entre sus devotos, pero la posición del Almirante no era tan clara, muy preocupado por conseguir una garantía de seguridad frente al peligro nuclear: “US Policy Assessment, 9-5-68” en NARA, RG59, 1967-69 P.2493. La inquietud de Carrero, muy enfrentado a Castiella por el tema de la independencia de Guinea y la tensión en las relaciones con el Vaticano, en: “Carrero a Fitzpatrick, 9-2-68” en NARA, RG59, 1967-69 P SF 2488 y AC 3484/2.

¹⁶² Ya en enero se había pasado a EEUU el texto sobre la revisión del Acuerdo Técnico y de Procedimiento, pendiente desde 1963. Ya en julio de 1966 estaba casi competo y, tal vez podía haberse resuelto aprovechando el tema de Palomares, pero Muñoz Grandes lo bloqueó. Al dejarlo para 1968, su

entonces, seguía sin haber una posición negociadora. Desde el MAE se seguía pensando en obtener un trato similar al otorgado a otros aliados (garantía de seguridad, exención en cláusulas programa dólar), más apoyo en Gibraltar y material de guerra; pero se desconocía la posición de los militares. A. Muñoz Grandes no había remitido los estudios solicitados al Alto Estado Mayor sobre las expectativas de los tres ejércitos y la situación defensiva española en caso de no renovar el acuerdo¹⁶³. De hecho en marzo viajó a EEUU para recabar más información una comisión militar presidida por el Teniente General Manuel Díez Alegría, responsable, como director del CESEDEN, de un estudio oficial sobre los acuerdos¹⁶⁴. En Exteriores había ya cierta sensación de agobio: se había abierto la negociación dos meses antes que en 1963, pero la campaña presidencial norteamericana (la elecciones eran en noviembre) acortaba el tiempo real. Además, desde fines de marzo hasta julio no hubo embajador en Madrid: el relevo de A. Duke supuso otra pérdida, en contra de lo estimado por el Régimen, porque siempre defendió una política benévola y más comprometida con los objetivos diplomáticos españoles¹⁶⁵.

Por otra parte, mientras el MAE intentaba exhibir una posición de fuerza, el mensaje emitido desde Presidencia de Gobierno era justo el opuesto. Castiella se enteró en abril de que Carrero Blanco había dado seguridades a A. Duke de que EEUU no tenía nada que temer: el gobierno español deseaba renovar y el asunto no se ligaría al tema de Gibraltar, ni se pediría garantía de seguridad; las únicas condiciones serían ayuda militar y corregir las injusticias del programa sobre la balanza de pagos¹⁶⁶. Para evitar las interferencias de 1963, el MAE buscó elaborar una estrategia conjunta con la parte militar que recibiera el respaldo del Consejo de Ministros y de Franco y fuera asumida como propia por los militares. Logró que el 19 de abril el gobierno aprobara un calendario negociador: una primera fase de conversaciones directas entre los militares de ambos países para fijar la ayuda militar, tras la cual, en torno a fines de junio, se abriría la negociación política en EEUU. Además, Castiella consiguió que el 6 de mayo la Junta de Defensa Nacional estableciera los márgenes para negociar la ayuda militar (se marcaba una cifra óptima, de 550 mills.\$, otra deseable de 311 y una mínima de 209) y aprobara que, en caso de que no aceptarse la cantidad mínima, se denunciaría el convenio y se abriría el periodo de consulta de seis meses, o bien, se renovarían dejando pendiente de revisión la ayuda militar en un periodo de año o año y medio, según decisión de la parte diplomática. Se acordó también que M. Díez Alegría presidiera la comisión militar negociadora¹⁶⁷. Era un gran adelanto con respecto a 1963, aunque el MAE no había logrado que el Ejecutivo y los militares aprobasen su posición negociadora real, que incluía garantía de seguridad, apoyo en Gibraltar y reducción de la presencia militar norteamericana, a poder ser, en Torrejón¹⁶⁸. La parte militar tampoco iba a respetar las cifras mínimas de mayo, porque, cuando sus tres Ministerios las transformaron en listas concretas de material, se doblaron. No se habían acordado

trámite quedó atado a la renegociación, como deseaba EEUU. Vid. "N. Aguirre de Cárcer, 2-11-66" en AC 3162/9 y 17-1-68 en AC 3469/3.

¹⁶³ "N. Aguirre a Castiella, 7-2-68" en AC 3486/3; "Castiella a Muñoz Grandes, 1-3-68" en AC 3511/1; A. VIÑAS: *En las garras...*, *op.cit.* p.382.

¹⁶⁴ "Duke to Rusk, 19-1-68" en NARA, RG59, 1967-69 D 1622 y "Duke to Rusk, 21-2-68" en LBJL NSC CF 204.

¹⁶⁵ Su sucesor, Robert Wagner, político profesional demócrata, católico, ex alcalde de Nueva York, estaba acabado políticamente y sin contactos en la Casa Blanca: "Merry a Castiella, 13-6-1968" en AC 3595.3

¹⁶⁶ "Garrigues a Castiella, 17-4-68" en AC 3551/1 y "Duke to Rusk, 26-3-68" en NARA, RG59, 1967-69 P.2493.

¹⁶⁷ Vid. AC 3563/1 y "Nieto Antúnez a Castiella, 24-4-68" en 3556/1.

¹⁶⁸ "Castiella a Merry, 3 y 4-5-68" en AC 3563/13 y "Nota de la Dirección, 27-5-68" en 3592/1 bis.

tampoco las condiciones para proceder a una denuncia del Convenio. Bien es cierto que, por entonces, ni siquiera en el MAE se barajaba la opción de no renovar¹⁶⁹.

El enfoque norteamericano era más sencillo: retener la mayor parte de las instalaciones en España al mínimo precio. La percepción española de que EEUU no tenía alternativas para las bases a corto plazo (hasta 1972 al menos) era cierta¹⁷⁰. Pero en Madrid no advirtieron las señales que llegaban sobre las limitaciones presupuestarias y legales a que estaba sometido el Ejecutivo de EEUU. Su margen en ayuda militar estaba muy limitado por los recortes presupuestarios en el Departamento de Defensa. Respecto a la garantía de seguridad, el lenguaje de la declaración de 1963 era el máximo compromiso al que se podía llegar sin chocar con el Legislativo: el Senado vetaría cualquier nueva obligación defensiva, tras lo ocurrido en Vietnam¹⁷¹. Como gesto de buena voluntad, EEUU aprobó el envío a Palomares de una planta desalinizadora y se comprometió (fines de mayo) a tratar de mantener el nivel de inversiones en España del año anterior y a crear un Comité conjunto para estudiar los problemas económicos bilaterales¹⁷². Sin embargo, cuando la comisión militar de Díez Alegría presentó por fin (17-18 de junio) su lista de material militar, la respuesta norteamericana fue despreciarla como exagerada. De hecho las cantidades sumaban entonces 1112,8 mills. (280 para Ejército, 450,2 para Marina y 382,6 para Aire)¹⁷³. Al parecer se había desatado una especie de competición entre los tres ejércitos a la hora de confeccionar los pedidos de material militar, sin atender a las llamadas de prudencia de los diplomáticos¹⁷⁴.

El 15 de julio, más tarde de lo previsto, comenzaba la fase política de la negociación con las conversaciones en Washington entre Castiella, D.Rusk y P.H.Nietze, del Pentágono. El tono fue cordial, aunque las posiciones sobre ayuda militar y garantía de seguridad estaban en las antípodas. La parte norteamericana decidió aguardar a septiembre para informar de la cifra máxima de ayuda ofertada; quizá porque pensaban que, si la situación en Vietnam cambiaba, podrían mejorarla. Castiella dejó claro que España estaba dispuesta a que EEUU mantuviera todas las instalaciones en España a cambio de una asistencia militar justa, ateniéndose a lo aprobado en mayo. Se acordó el envío de una comisión militar norteamericana a España para estudiar las listas presentadas y proseguir la revisión del Acuerdo Técnico. De forma sorprendente, el grueso de la negociación se dejaba para los últimos días previos a la fecha de renovación, el 26 de septiembre¹⁷⁵.

En el ínterin, varios factores indujeron un endurecimiento de la posición española. Sentó muy mal que se filtraran a la prensa norteamericana (al parecer desde el Pentágono) las peticiones españolas. Por otra parte, ante la previsible dificultad de lograr una cantidad de ayuda militar presentable ante la opinión pública española, el MAE insinuó a la parte norteamericana en agosto que, si no se satisfacían las peticiones militares, habría que negociar un recorte de las bases. Además, el programa del Pentágono de recortes y cierre de instalaciones en el extranjero preveía la retirada de

¹⁶⁹ “N. Aguirre a Castiella, 6-5-68” en AC 3564/2 y “Nota para Consejo de Ministros”, 30-5-68 en AC 3584/1.

¹⁷⁰ A.VIÑAS: *En las garras..* pp.411-413.

¹⁷¹ Vid. AC 3612/35 y 36; “Memo for the President”, 25-6-68 en LBJL NSF CF 204 y “McDowell to Rusk”, 3-4-68 en NARA, RG59, 1967-69 D.1624.

¹⁷² Vid. “Merry a Castiella”, 8 y 10-5-68 AC 3569/2 y “Informe económico”, 17-5-68 en AC 3575/2.

¹⁷³ “Nota de N.Aguirre”, 18-3-69 en AC 3745/20; A.VIÑAS: *En las garras.. op.cit.*, pp.382-5.

¹⁷⁴ “Memorandum of conversation y telegrama”, 17-10-68 en NARA, RG59, 1967-69 P.2493 y “Rusk a Nietze”, 7-11-67, en NARA, RG59, 1967-69 D.1624.

¹⁷⁵ “Resumen para la embajada”, 16-7-68 en NARA, RG59, 1967-69 P.2493; “Memo of conversation”, 15-7-68 en NARA, RG59, 1967-69 P.2489 y “N.Aguirre a Castiella”, 3-9-68 AC 3621/7 y “Wagner to Rusk”, 3-8-68 en NARA, RG59, 1967-69 D1703.

servicio de unidades navales y de aviación que, en muchos casos coincidían con las peticiones españolas, por lo que se pensaba que sería relativamente fácil cubrir las listas solicitadas. Por fin, el impacto de la crisis de Checoslovaquia se leyó como favorable para la posición española, al suponer un incremento de la tensión entre bloques y actualizar la posibilidad de un conflicto convencional en Europa¹⁷⁶.

La posición final norteamericana se fijó entre el 5 y el 12 de septiembre. EEUU quería renovar. No se podían dar garantías de seguridad: el máximo era la declaración de 1963 con ligeras mejoras de lenguaje. Ofrecían un paquete de asistencia militar donada por valor de 100 mills.\$ (casi todo material de segunda mano) y otros cien en créditos oficiales para compra de equipo militar, conscientes de que la oferta era baja, peor que en 1963. Quizá podrían desactivar una de las dos bases aéreas en activo para que el gobierno español pudiera hacer presentable el acuerdo: Morón o Torrejón, porque Zaragoza estaba en situación de reserva desde 1964. Preferían renovar en septiembre, porque si se abría el periodo de consulta la siguiente administración sólo tendría dos meses hasta la fecha límite de marzo. La táctica era discutir primero el paquete militar con Castiella; si había acuerdo, firmar la renovación y dejar abiertas las cifras finales de ayuda¹⁷⁷. La posición española era mucho menos nítida, sobre todo por las desiguales expectativas de la parte militar y la diplomática. Además, en la primera, existían discrepancias entre la comisión enviada a Washington (Díez Alegría), coincidente con el MAE en la posibilidad de negociar duro, y parte de la cúpula militar de Madrid¹⁷⁸.

El 16 de septiembre se iniciaron las conversaciones con D.Rusk. Castiella dejó claro que el paquete militar ofrecido era insuficiente. Se rebajó la petición sobre seguridad: no una garantía plena como la del artº 5 OTAN o el tratado de Japón, sino como la establecida con los países CENTO en 1959 (Turquía, Irán, Pakistán) o Liberia, es decir, modificar la declaración de 1963 incluyendo el compromiso norteamericano de actuar, y no sólo de consultar, en caso de agresión a España. Se pidió ser país observador en la OTAN, más la reclasificación en el programa Johnson (categoría A, como Turquía o Grecia). Preferían el abandono de Torrejón e insinuaron que la opinión pública española era favorable a una política de no alineamiento. Un testigo privilegiado, el Subsecretario R.Sedó calificó la entrevista de “primer *round* duro y esperanzador”. Confiaban en ablandar a los norteamericanos jugando con la imagen de Castiella de negociador honesto (sólo firmaría un acuerdo digno) y sosteniendo una posición inflexible que jugara hasta el final con los dos argumentos más dañinos: recortes en instalaciones militares y, el novedoso, de una posible reorientación internacional de España. Aunque sabían que el éxito de esta táctica dependía de que no “flaqueara la retaguardia”; es decir, el sector militar de Madrid temeroso de poner en entredicho la relación¹⁷⁹. Si el entusiasmo de Sedó era compartido por el equipo negociador, como parece probable, puede que las conversaciones se afrontaran con un optimismo excesivo. Ni se previó

¹⁷⁶ En cambio, espejismo de la opción de Francia se desvanecía tras la crisis de mayo. “Merry a Castiella”, 11, 12, 19 y 27-8-68 en AC 3613/6, 3619/11 y 3618/4; “Castiella a Merry”, 17-8-68 en AC 3613/7, “Rusk to Wagner”, 23-8-68 en LBJL NSF CF 204; “Castiella a Nieto Antúnez”, 9-8-68 en AC 3618/3; “N.Aguirre a Castiella”, 2-9-68 en AC 3520/10.

¹⁷⁷ Se siguió el habitual proceso de decisión: dictamen del *Senior Interdepartmental Group* SIG (una especie de comisión interministerial ad hoc), examen del Comité de Exteriores del Legislativo y aprobación presidencial: “Action Memorandum 3-9-68” y “Memo for the President”, 10 y 12-9-68 en LBJL NSF CF 204 y NARA, RG59, 1967-69 P 2489; “Castiella a Muñoz Grandes”, 2-9-68 en AC 3621/6.

¹⁷⁸ A.VIÑAS: *En las garras.. op.cit.* p.389.

¹⁷⁹ Sedó creía posible conseguir garantías precisas de seguridad y el abandono de alguna base, de cara a la opinión pública interior y a la imagen diplomática española. Si se quedaban en Torrejón, la ayuda militar debía llegar a los 500 mills.. Vid. “Sedó a Fraga”, 16-9-68 en AC 3625/1.

una posición norteamericana tan cicatera ni, quizás, tanta resistencia en Madrid a asumir riesgos¹⁸⁰.

Las reuniones económicas de los días 18 y 19 resultaron fructíferas. No habría recalificación, pero se accedía a hacer un gesto público para estimular la inversión: un cruce de cartas Castiella-Rusk en que EEUU se comprometía a mantener en 1968-1969 los niveles de inversión de 1967, además del Comité Conjunto Económico, ya previsto en mayo¹⁸¹. Para entonces (19 de septiembre) la contrapropuesta española de ayuda militar era de 745,3 mills.: 104,8 Ejército, 369,4 Marina y 271,1 Aire¹⁸². Dos días después, en la segunda conversación de Castiella con D.Rusk, cada parte endureció sus argumentos y el diálogo comenzó a crispase. Castiella insistió en que, por un sentido de dignidad nacional, España no podía limitarse al papel pasivo de poner su territorio a disposición de EEUU: precisaba contar con medios de disuasión propios para poder afrontar una guerra limitada (citó Argelia). Argumentó que, si se cancelaban los acuerdos, España estaría igualmente defendida por la presencia norteamericana en el Mediterráneo y Europa, sin riesgos, y mejoraría su imagen internacional. El contraataque de D.Rusk fue señalar que sólo se incrementaría el prestigio español ante países como la RAU o Tanzania, pero no ante los países “serios”, de Europa occidental, Japón, Australia, etc.¹⁸³. No se trató ni la garantía de seguridad ni la reducción de bases, porque estaba pendiente la reunión definitiva de las comisiones militares sobre el paquete de ayuda militar.

Como las previsiones no eran positivas, Castiella envió a Marcelino Oreja a Madrid, quien volvió en 24 horas tras entrevistarse con Franco y los ministros militares en El Pardo. Debió de traer la cifra mínima aceptable de ayuda militar (650 mills.), fijada en Madrid el día 21, en una reunión presidida por A.Muñoz Grandes. Pero las últimas conversaciones militares del lunes 23 fueron desastrosas: la parte norteamericana apenas se movió de los 100 mills. (se añadió una contribución al programa naval español de unos 40 mills.) y los españoles ni siquiera plantearon el nuevo límite de 650 mills., dada la irrisoria contraoferta. Castiella escribió a Fraga pidiendo instrucciones definitivas del Gobierno antes de la tercera reunión con D.Rusk. Sus quejas revelan errores graves: a tres días de la fecha límite el Ministro no sabía a qué atenerse, acababa de conocer la cifra límite final, pero aún ignoraba si la reducción de la presencia militar era imprescindible, si debía o no denunciar el convenio y, de hacerlo, con qué condiciones debía abrirse el periodo de seis meses. Seguía optimista: EEUU no podía renunciar a las bases, menos cuando la guerra fría se había recrudecido, porque se produciría un vacío en el dispositivo de defensa occidental, tras la salida de Francia, que causaría consternación y ablandaría la posición de otros miembros de la OTAN; tampoco podía permitirse que cundiera el ejemplo español de denunciar las bases. Sólo lamentaba que, siendo la española una posición fuerte, se estuviera negociando como si fuera débil. En su opinión, había que denunciar el convenio, porque, dada la actitud norteamericana, no había mucho que perder, más allá del escándalo informativo inicial. Superado ese primer momento, el impacto sería positivo para la imagen de España al ratificar su independencia política y llamar la atención a Occidente sobre su aportación defensiva. Respecto al impacto interior, habría incluso que hacer un esfuerzo para controlar un probable “exceso de adhesión popular”. En ese momento, sin embargo, el objetivo final de Castiella respecto a EEUU era tratar de

¹⁸⁰ “Wagner to Rusk”, 10-10-68 en NARA, RG59, 1967-69 D 1624.

¹⁸¹ “Castiella a Franco”, septiembre 68 en AC 3629/32 y “Wagner to Rogers”, 11-2-69 en NARA Nixon Presidential Materials NSC 704.

¹⁸² “Nota de N.Aguirre de Cárcer”, 18-3-69, en AC 3745/20.

¹⁸³ “Memo of conversation”, 21-9-68, en NARA, RG59, 1967-69 P 2490.

“atornillarlos en España”: lo que deja claro que la amenaza de un giro diplomático era una mera pose negociadora. Deseaba la renovación a un precio justo y, a poder ser con reducción de presencia militar por razones de imagen; la garantía defensiva ni siquiera se mencionó en su consulta a Madrid¹⁸⁴.

El Consejo de Ministros del 24 apoyó a Castiella: la oferta norteamericana era inadmisibles, sólo cabía firmar si se concedía el mínimo de 650 (sin otras fórmulas, ni siquiera con la reducción de bases, que podría ser estudiada en el periodo de seis meses) y se ataba el tema económico (la carta ofrecida por D.Rusk). Se autorizaba a denunciar los convenios y a negociar una presentación pública de la decisión aceptable para ambas partes. Castiella tendría carta blanca en este tema y Fraga se ofrecía a intentar contener la reacción en España para evitar una euforia exagerada a favor de la denuncia¹⁸⁵. Al día siguiente, en la tercera entrevista con D.Rusk, Castiella informó de la posición final española: 604,5 mills., según la última lista de los militares (89,3 Ejército, 272,1 Marina y 243,1 Aire), que aún rebajaba la cifra del gobierno. Pero los estadounidenses no alteraron sus propuestas. Plantearon “parar el reloj” unos días para estudiar la última oferta española o extender el acuerdo seis meses más, pero no se aceptó. El resto de la conversación fueron reproches mutuos. El día 26, en el último encuentro, Castiella ratificó que, si aceptaban la lista final (500 mills. ya) y la carta económica, se prorrogaría de inmediato. Lo peor fue su tono casi amenazador: si EEUU no movía ficha, España iría pensando en una política neutralista de recambio, aunque proclive a Washington, volviendo a su posición tradicional; quizá, al estilo de Suiza, Suecia y Austria, con medios propios (ya había una oferta francesa de venta a crédito de 50 aviones de combate Mirage), como De Gaulle; con un ejército más modesto, con menos personal, pero más moderno y libre y con industrias militares nacionales, aunque fuera más caro. D.Rusk no aceptó la oferta final, así que la negociación estaba rota. Se acordó un comunicado de prensa que dulcificaba la ruptura: las partes seguirían negociando para llegar a un acuerdo y se abría el periodo de consultas de seis meses previo a la cancelación¹⁸⁶.

El MAE cuidó al máximo la política informativa. De cara a los países occidentales, transmitió que la incompreensión norteamericana podía forzar a una aproximación a las tesis de De Gaulle; quizá esperando la presión occidental para que EEUU ablandase su posición o una mayor flexibilidad en el tema OTAN, que no se dio¹⁸⁷. Ante la opinión española, Castiella daba la vuelta a los objetivos reales de la negociación y estimulaba el nacionalismo: habían trabajado para “garantizar la seguridad de los españoles, alejar todo peligro innecesario de nuestra población y fortalecer al máximo posible nuestras defensas propias”. Para no correr riesgos políticos, usaba una frase Franco de 1963: en 1953 los acuerdos convenían, pero “cuándo éstos pueden entrañar peligros graves para la nación, entonces se está obligado a hacer cuanto sea posible, dentro de los límites humanos, para suprimirlos o aminorarlos”. La reacción efusiva a la noticia y las felicitaciones recibidas por Castiella desde los sectores políticos más dispares debieron impresionar en el MAE. La situación, con seis meses por delante para atar el vínculo con EEUU, era cómoda para la diplomacia española, que podía mostrar un perfil menos alineado de cara a las ya

¹⁸⁴ “Castiella a Fraga”, AC 3627/1.

¹⁸⁵ “Instrucciones y carta de Fraga”, 24-9-68 en AC 3631/1.

¹⁸⁶ Vid. AC 3630/1 y “Leddy to Rusk”, 24-9-68 en NARA, RG59, 1967-69 P.2493; la cuarta entrevista en NARA, RG59, 1967-69 D.1624.

¹⁸⁷ Vid. AC 3629/5 y “Sánchez Bella a Castiella”, 28-9-68 en AC 3529/3. El tema español se discutió en la reunión de la OTAN, sin éxito por la negativa de Gran Bretaña, Noruega, Dinamarca y Bélgica y Noruega: “Memo of conversation”, 5-10-68 y 28-10-68 en NARA, RG59, 1967-69 D.1624.

inmediatas votaciones en la ONU sobre Gibraltar y Sáhara. Castiella, en su discurso ante la Asamblea General de la ONU el 16 de octubre (cuatro días después de la independencia de Guinea) reafirmó esta postura, tan cara al bloque afroasiático e incluso comunista, y criticó a las grandes potencias su política de bloques, erigiéndose en portavoz de las pequeñas y medianas naciones¹⁸⁸.

La parte norteamericana quedó desconcertada: habían confiado en exceso en las viejas tácticas¹⁸⁹. La nueva actitud española podía responder a una maniobra para tensar la negociación y tratar mejor con la siguiente administración o a la voluntad real de finalizar los acuerdos y dar un giro diplomático. El Departamento de Estado decidió trabajar sobre la hipótesis de que el gobierno español no tenía intención de romper los acuerdos¹⁹⁰. La actitud constructiva de Castiella, en su breve entrevista con D.Rusk del 17 de octubre, ratificó inicialmente este presupuesto. En contraste con su discurso en la ONU, el Ministro parecía haber vuelto al “realismo”. Tras dejar claro que deseaba un acuerdo, aceptó la propuesta de D.Rusk para retomar la negociación en tres fases: primero, un acuerdo político sobre la voluntad de ambas partes de mantener el convenio (aprobado en ese momento); luego, los militares de ambas partes se reunirían para identificar las zonas estratégicas, amenazas y misiones comunes, y sobre todo, los requerimientos militares españoles para cumplir dichas tareas (desde noviembre); por fin, habría conversaciones políticas que clarificarían el resto de asuntos político-militares, ya con la administración entrante (en 1969). Castiella recomendó avanzar donde se podía: recordó la promesa de la carta económica de D.Rusk (EEUU la entregó el 24 octubre) y la urgencia de preparar asignaciones presupuestarias en el Legislativo para la ayuda militar a España en el siguiente año fiscal, desde junio de 1969¹⁹¹.

Es probable que esta actitud positiva de Castiella respondiera a sus dificultades internas: el nerviosismo de la cúpula militar, a favor de prorrogar el convenio cuanto antes. D.Rusk, por su parte, actuó siguiendo la recomendación de la embajada: había que poner las cosas fáciles a Castiella para que pudiera adoptar una posición más flexible, de forma que las posturas y cifras se fueran acercando y, a un tiempo, el Ministro, en precaria posición política, pudiera salvar la cara¹⁹². Sin embargo, Castiella no iba a seguir en la vía moderada, sobre todo tras lograr (1 de noviembre) un puesto para España como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Su equipo decidió jugar hasta el fondo la palanca negociadora de un posible cambio de orientación diplomática hacia la neutralidad tradicional, al menos hasta marzo de 1969. Y Franco lo aprobó en las instrucciones para negociar que firmó en octubre¹⁹³.

La primera puesta en escena de esta táctica fue mal escogida. El 18 de noviembre D.Rusk llegaba enfermo a Madrid de regreso del Consejo de la OTAN. En los postres de un almuerzo pantagruélico en el Palacio de Viana, se deslizó la sugerencia de una posible desnuclearización del Mediterráneo, con la salida de EEUU y URSS. La desabrida e irónica respuesta norteamericana sobre la conveniencia de preguntar primero a los países mediterráneos su opinión no minó la voluntad de dar

¹⁸⁸ Vid. AC 3629/4; “Garrigues a Castiella”, 28-9-68 3629/1; *La Vanguardia*, 22-9-68, *La Vanguardia* 20-10-68; *Ya* 23-10-68, *Fuerza Nueva*, 19-10-68.

¹⁸⁹ EEUU congeló la aprobación del Acuerdo Técnico, que estaba casi lista: “Nota de Defensa a Estado”, 27-9-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69 D 1624.

¹⁹⁰ “Wagner a Rusk”, 26-9-68, en NARA, RG59, SNF 1967-69, P. 2493 y “Circular a las embajadas”, 30-9-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69, D 1624.

¹⁹¹ “Memorandum y telegrama a Madrid”, 17-10-68, en NARA, RG59, SNF 1967-69, P.2493 y “Rusk a Nietze”, 7-11-68 y “Wagner a Rusk, 10-10-68” en NARA, RG59, SNF 1967-69 D 1624.

¹⁹² “Wagner to Rusk”, 4-10-68 y 10-10-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69, D 1624.

¹⁹³ “Castiella a Franco”, 6-11-68 en AC 3648/1 e “Instrucciones de su Excelencia”, octubre 1968 en AC 4784/4.

publicidad a la idea¹⁹⁴. Se encargó a los embajadores que difundieran la iniciativa en los países árabes y en el Vaticano; además la conversación se filtró a France Press y apareció en la prensa internacional y nacional. En la española dio pie a un reguero de artículos que expresaron el malestar con los acuerdos y el apoyo a una rectificación diplomática hacia un menor alineamiento¹⁹⁵.

En consecuencia, desde mediados de noviembre en EEUU empezaban a estar molestos con la actitud desconcertante del equipo de Castiella. Así que optaron por trabajar sobre el frente militar español, desde el que llegaban señales positivas que dejaban al aire el juego diplomático del MAE. El General Wheeler (a cargo de las nuevas conversaciones militares en Madrid), tras hablar con Díez Alegría, Carrero, los tres ministros militares y A.Muñoz Grandes, informó que los españoles querían firmar; deseaban una garantía de seguridad, pero estaban aún más interesados en tener material militar para poder intervenir y proteger sus intereses en el Norte de África; ni siquiera había una decisión sobre la retirada de Torrejón. No sería posible “parar el reloj” y la cantidad de ayuda militar que se ofreciese sería decisiva: si no se incrementaban los 140 mills. de septiembre, habría que reducir bases; él recomendaba subir a 200 mills. para poder conservarlas todas. Sobre todo, los militares no tenían intención de apoyar una política neutralista: la estimaban imposible para España por su situación geográfica. Carrero había hecho especial hincapié en ello y había recomendado llegar rápido a un acuerdo entre los militares, para evitar que los diplomáticos recobraran protagonismo, y así firmar en marzo. El propio Franco había comunicado a D.Rusk el 18 de noviembre su deseo de mantener la relación; a su juicio, sólo había que poner al día el acuerdo¹⁹⁶. Como en 1963, la parte militar minaba la posición negociadora española. Mientras, en Washington, iban a trabajar sobre los presupuestos del general Wheeler durante los meses siguientes.

Así pues, desde noviembre se perfilaban dinámicas negociadoras divergentes. Por una parte, discurrieron las dos primeras rondas de contactos entre las comisiones militares (18-20 de noviembre y 4-5 de diciembre). Se firmó un documento que recogía la mayor parte de las aspiraciones de los militares españoles y reconducía la negociación. En él se reconocía como amenaza común una guerra general (ofensiva soviética u ofensiva comunista por vía continental europea, vía mediterránea o norteafricana o ambas), pero también una guerra limitada por ataque de fuerzas militares de los países del norte de África que tenían “fronteras comunes con territorios españoles”: sobre todo Argelia (sola o como peón de la URSS) o elementos radicales de Marruecos (concertados con Argelia o para tomar el poder en Marruecos)¹⁹⁷. La última ronda militar, junto con la negociación política, se dejaban para 1969, a tratar con la administración entrante. En noviembre había ganado la presidencia el candidato favorito para Madrid, el republicano R.Nixon, con un equipo de “halcones” (W.P.Rogers como Secretario de Estado, M.R.Laird en Defensa y, sobre todo, H.Kissinger como asesor

¹⁹⁴ La coyuntura era poco propicia: la crisis checa había hecho que la OTAN cerrara filas. Ni siquiera Francia estaba por la desnuclearización (“Cortina a Castiella”, 19-11-68 en AC 3661/2) y mucho menos países como Libia (“F.Rodríguez-Porrero a Castiella”, 6-12-68 AC 3674/2).

¹⁹⁵ “Castiella a embajadas en países árabes”, 19-11-68 AC 3660/1; “Nota a Monseñor Cassaroli”, 30-11-68 en AC 3672/4.

¹⁹⁶ “Gral. Wheeler to the Secretary of Defence”, 21-11-68, “Leddy to Rusk”, 22-11-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69, D 1624 y “Memo for Rostow”, 29-11-68 en LBJL NSF CF 204; A.VIÑAS: *En las garras.. op.cit.* pp. 389-392; “Memo”, 28-11-68, en NARA, RG59, SNF 1967-69, P.2493; *New York Times*, 21-11-68; “N. Aguirre de Cárcer a Castiella”, 21-11-68 en AC 3662/1 y 3663/5.

¹⁹⁷ “Minute of Joint Spanish.US military discussions”, 20-11-68 en LBJL NSF CF Spain 204 y 6-12-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69, D. 1624.

presidencial en materia de seguridad)¹⁹⁸, así que la recta final de la negociación parecía propicia.

Por otra parte, desde el MAE, siguieron dispuestos a jugar con la amenaza de una diplomacia más independiente. Mientras se cultivaban los contactos con Francia, Castiella bombardeaba a Franco con despachos que pretendían demostrar que la neutralidad era creíble: podía alentar la conversión del Mediterráneo en un área de paz, y era compatible con la amistad norteamericana, como demostraban los casos de Suecia, Suiza, Austria, Irlanda, Marruecos, Túnez o Libia; sólo obligaba a reestructurar las fuerzas armadas. Además la opinión pública española se mostraba encantada con la nueva diplomacia y ensalzaba a Castiella hasta la exaltación a fines de 1968¹⁹⁹. Cabe pensar, incluso, que Castiella, tras sus éxitos en la ONU y sabedor de que su salida del gobierno estaba próxima, se planteara apostar seriamente por el desasimiento de los compromisos con EEUU y la vuelta a una posición de menor alineamiento (aunque manejara la palabra neutralidad) como legado de su gestión en el Ministerio. España podría así reforzar su prestigio contribuyendo a la política de distensión y sería más fácil su acción en ámbitos geográficos alternativos (hispanoamericano, afroasiático, incluso comunista) gracias a la menor rigidez ideológica de su diplomacia. Este planteamiento era coherente con la línea del internacionalismo clásico español (Vitoria, Suárez, etc.) de la que se mostraba seguidor. Incluso en el ámbito interior, una mayor valoración de la opinión pública, no democrática, pero cada vez más libre, y manifiestamente crítica con los acuerdos, le pudieron llevar a intentar interpretar y traducir los sentimientos que él percibía en el pueblo. Probablemente, no buscaba dotarse de unas “credenciales” democráticas de cara al futuro, sino que actuaba desde el convencimiento de que una política exterior nacional debía tener soporte de la sociedad, así lo expresó, al menos, años después²⁰⁰. En todo caso, la tensión entre el enfoque militar y el diplomático de las relaciones con EEUU iba a continuar en 1969.

d) Los primeros meses de la administración Nixon: tensión y distensión.

En enero de 1969, cuando arrancó la presidencia Nixon²⁰¹, había cierta urgencia en Washington por resolver la renovación de los acuerdos con España, porque el tiempo apremiaba: la fecha límite era el 26 de marzo. Los reproches mutuos por la falta de acuerdo habían creado un ambiente bilateral tenso, sobre todo a raíz de la amenaza de Castiella de iniciar una política más independiente, al estilo De Gaulle. Aun así el calendario fijado en octubre de 1968 se siguió: las conversaciones militares se cerraron sin problema a fines de febrero de 1969. La parte norteamericana, con viejos clichés en mente, confiaba en poder utilizar su inmejorable relación con la cúpula militar española (Franco y Carrero incluidos) y el deterioro político del ministro Castiella (crisis de

¹⁹⁸ “Merry a Castiella”, 3 y 11-12-68 en AC 3670/6 y 3675/4; “Nota de la Dirección”, 12 y 13-12-68 en AC 3676/6 y 3678/18; “N.Aguirre a Castiella”, 6-11-68 en AC 3651/7.

¹⁹⁹ Vid. ABC, 23-11-68; *Diario SP*, 23-11-63; *Madrid*, 4-12-68; *La Vanguardia*, 21-11-68; *Hoja del Lunes*, 25-11-68, *Madrid y ABC*, 31-12-68; *Diario SP*, 29-12-68; *Actualidad Española*, 2-1-69. La prensa de oposición en AC 3667/4.

²⁰⁰ Fue su conferencia de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, pronunciada en mayo de 1976: F. M.CASTIELLA: *Una batalla diplomática*. Barcelona, Planeta, 1976, pp. 261-9.

²⁰¹ El Secretario de Estado era William P.Rogers, con M.R.Laird en Defensa. Pero el personaje que marcó la diplomacia norteamericana entre enero de 1969 y finales de 1976 fue Henry Kissinger (consejero presidencial de seguridad nacional hasta septiembre de 1973 y, luego, Secretario de Estado hasta el relevo de G.Ford), un realista clásico, pragmático, preocupado sobre todo por la estabilidad estratégica del sistema internacional. Vid. Ch.POWELL: “Henry Kissinger y España: de la dictadura a la democracia, 1969-1977” en *Historia y Política*, nº17 (enero-junio 2007), pp. 223-251.

Guinea, inmovilismo británico en Gibraltar, choques con el Vaticano, estado de excepción) para forzar un acuerdo en marzo, a poco que elevasen su oferta de ayuda: en torno a 200 mills., en vez de 140. Pero todo se fue complicando entre febrero y marzo. La nueva administración parecía dispuesta a utilizar las tácticas de presión tradicionales dejando la negociación para los últimos días y filtrando a los grandes diarios estadounidenses datos secretos de los contactos bilaterales. A su vez, estas filtraciones provocaron la reacción negativa de los subcomités de relaciones exteriores del Senado (Symington) y del Congreso (Fabstein), que pidieron explicaciones al Ejecutivo y se manifestaron en contra de la renovación. La embajada norteamericana en Madrid quedó vacante a principios de marzo por la dimisión de R.Wagner. Entretanto, en la prensa española arreció la campaña contra las bases y, como respuesta a la incuria norteamericana, la diplomacia española empezó a insinuar la posibilidad de ampliar el periodo de consulta o firmar un acuerdo provisional para negociar otro más amplio, no limitado a un mero arriendo de bases militares²⁰².

A mediados de marzo las cifras finales sobre la ayuda militar se habían acercado mucho. La propuesta final de la comisión española presidida por el Teniente General M.Díez Alegría, para una renovación de cinco años, era de 226 mills.\$ en ayuda como donación (cifra revisable a los 3 años), más 100 mills. en créditos oficiales para la compra de material militar, la creación de un Comité Conjunto de Planificación e información militar, así como la firma de la revisión del Acuerdo Técnico y de Procedimiento de 1953, que debía recortar la libertad de maniobra de las fuerzas armadas de EEUU en España²⁰³. La oferta final de los norteamericanos era una cifra no negociable de 175 mills. de ayuda (revisable en 1971 o cuando acabase Vietnam, aunque en ese caso se entregaría sólo material de segunda mano), no se citaban posibles créditos y todo quedaba pendiente de la aprobación del Legislativo. Aceptaban las otras dos condiciones; pero España debía conceder el proyecto Colossus (sistema acústico submarino para el control del estrecho de Gibraltar) y, lo más importante, se desligaban de los compromisos adquiridos en las conversaciones entre los militares de ambas partes respecto a un eventual apoyo en caso de guerra limitada de España contra Argelia o incluso Marruecos: sólo se reconocerían como amenazas comunes las procedentes de la URSS. Para colmo, limitaban las conversaciones finales a menos de dos días, advirtiendo que Castiella apenas podría ser atendido por el Secretario de Estado, lo que significaba no dar oportunidad a una negociación final²⁰⁴.

Ante esta respuesta, el Consejo de Ministros del 21 de marzo de 1969 aprobó que no se firmara y que Castiella solicitase a EEUU una ampliación en cuatro meses del periodo negociador. Cuando el ministro llegó a Washington poco después, el trato recibido fue más que desconsiderado. Le pasaron catorce documentos para su inmediata

²⁰² “General Wheeler to D.Rusk”, 21-11-68, “J.Palmer to Rusk”, 8-1-68, “Memo”, 21-1-69 y “Wagner to Rogers”, 7-3-69, en National Archives & Records Administration (NARA), RG 59 Subject Numerical Files (SNF) 1967-69, Defence 1624 y “Memo for Rostow”, 29-11-68 en L.B.Johnson Library (LBJL, Austin Tex.) NSF CF 204; “Wagner to Rogers”, 26-2-69, NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1624; “Wagner to Rogers”, 5-3-69 en NARA RG 69, SNF 1967-69, P-D. 2493; “Merry a Castiella”, 17-3-69 en AC 3744/10.

²⁰³ Hay que recordar que la cifra de ayuda militar donada solicitada en junio de 1968 fue de 1112,8 mills.\$ La oferta de D.Rusk el 16 de septiembre sólo de 100 mills. (más otro tanto en créditos); la contrapropuesta española del 19 de septiembre de 1968 fue de 745,3 mills.. La contraoferta de EEUU se elevó a 140 (más 100 en créditos). La petición española del 25 de septiembre fue de 604,5 mills., aunque en el último momento Castiella afirmó que con 500 mills. se firmaría la renovación. D.Rusk no aceptó. Vid.“Nota informativa de F.Olivié”, 10-3-69 en AC 3733/1 y “Nota de N.Aguirre de Cárcer”, 18-3-69 en AC 3745/20.

²⁰⁴ “Action Memorandum”, 17-3-69 y “Position Paper”, 21-3-69 en NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1624 y “FH.J.Farley to A.Johnson”, 21-3-69, en D 1625 y “Merry a Castiella”, 22-3-69 en AC 3746/1.

firma, equivalentes a un acuerdo de principio sobre la oferta norteamericana, una especie de renovación de facto que extendía el periodo de consultas por tiempo ilimitado: EEUU seguiría usando las bases (a cambio de “un nivel apropiado” de ayuda militar), sin necesidad de un acuerdo formal, como venía haciendo desde hacía años en las Azores. Castiella respondió con la oferta de los cuatro meses (a contar del año previsto para desmantelar), que permitiría llegar a un acuerdo de extensión de los convenios sólo por 18 meses, a fin de dar tiempo para negociar un acuerdo diferente, más amplio y duradero. Por tanto, el día 26 de marzo no hubo arreglo, aunque se anunció que ambos países habían llegado a un “entendimiento de conjunto” para renovar por 5 años, a falta sólo de rematar la negociación²⁰⁵.

La frase de Castiella al regresar a Madrid, “no seremos satélites”, contradecía, sin embargo, la declaración oficial. La prensa española se mostró exultante y vitoreó la firmeza negociadora insistiendo en las alternativas diplomáticas a la alianza con EEUU: o había acuerdo de seguridad y trato de aliado o debía ponerse fin a los acuerdos. En los meses siguientes ese tono nacionalista no iba a decaer, reforzando la posición de Exteriores frente a los sectores reacios a dilatar la firma (Carrero Blanco)²⁰⁶. Incluso un grupo de procuradores en Cortes pidió a Presidencia explicaciones sobre lo negociado. También los militares que habían participado en la negociación, en inicio favorables a un pronto acuerdo, estaban para entonces descontentos con los métodos de EEUU. Desde abril, la parte española se mantuvo inflexible: el Ministerio del Aire añadió a la lista de ayuda militar la petición de dos escuadrones de aviones de combate F-104G y la modernización de la red de Alerta y Control de la defensa aérea. Además se exigió una aclaración oficial sobre la naturaleza jurídica de los acuerdos, después de que el Comité de Relaciones Exteriores del Senado señalara que no había compromiso militar alguno que obligase a EEUU a defender España, ni lo habría en el futuro. No sólo no se daba garantía de seguridad o tratado, sino que parecía en entredicho lo conseguido en la declaración conjunta de 1963. También irritó la actitud contraria al acuerdo de miembros del Legislativo y de la mayor parte de la prensa norteamericana, en cuyas reacciones se entremezclaban antifranquismo, dudas sobre la necesidad de las bases y oposición a nuevos compromisos militares o presupuestarios, visto lo sucedido en Vietnam. El MAE empezó a advertir al Departamento de Estado que no se aceptaría otro arreglo sobre la base de los convenios de 1953, con beneficio sólo para los militares españoles, pero no para los intereses generales del país. Fue entonces cuando la parte norteamericana empezó a preocuparse seriamente por el deterioro del clima negociador. No era fácil conseguir los nuevos aviones solicitados (ni siquiera como venta) y, mucho menos, subir la cifra de ayuda o dar paso alguno sobre garantías de seguridad, ante la actitud cada vez más suspicaz del Legislativo. Sólo se pudo comunicar a Madrid el añadido de 100 mills. en créditos. Así que empezaron a tomar precauciones y pidieron renovar hasta 1984 sus derechos en la estación de seguimiento de la NASA en Robledo de Chabela, indispensable para el programa espacial²⁰⁷.

²⁰⁵ “Kissinger a Nixon”, 25-3-69 en NPMP NSC CF Spain 704; “Memo of Conversation”, 26-3-68 y “Rogers to Madrid Embassy”, 26-3-69 en NARA, RG59, SNF, 1966-69, D1624 “Merry a Castiella”, 25-3-69 en AC 3751/1bis

²⁰⁶ Los editoriales de prensa y las felicitaciones a Castiella en AC 3752/7, 3753/1, 3754/2, 4756/6, 4757/3-9.

²⁰⁷ “Navarro Garnica al Alto Estado Mayor”, 24-4-69 en AC 4769/1 y “Merry a Castiella”, 21-4-69 en AC 4772/1; “MCauliffe a Rogers”, 9-4-69 y 2-5-69; “F.Morena a Landau”, 9-4-69, “Hillenbrand to A.Johnson”, 19-4-69 y “Memo for the President” 7-5-69, en NARA, RG59, SNF, 1967-69 D1625; “N.Aguirre a Castiella, 5-5-69” en AC 4775/2; “Ministro Aire a Navarro Garnica”, 7-5-69, en AC 5779/23.

Con la embajada en Madrid vacante (el designado R.C.Hill tardó meses en incorporarse), a mediados de mayo, Nuño Aguirre de Cárcer, el principal interlocutor de la negociación como Director General de Norteamérica, transmitió en Washington la oferta final española: extender el acuerdo por un periodo corto, hasta marzo de 1970 (en que empezaría a contar el año para desmantelar); a cambio de la ayuda proporcional correspondiente (52,5 mills. de ayuda militar, más 30 mills. en créditos). En los siete meses de margen se podría cerrar la lista militar (incluidos los F-104) y, sobre todo, negociar un nuevo tipo de relación. El futuro sería un “acuerdo marco”, amplio, de cooperación, que incluyera todos los campos (militar, espacial, comercial y financiero, cultural, nuclear, asistencia técnica para la reforma educativa, etc.). No habría más arriendo de bases: su control pasaría a España (no serían conjuntas); pero se concedería a EEUU derechos y facilidades militares (como en Irán o Gran Bretaña) que cubrieran sus necesidades estratégicas (sobrevuelos, comunicaciones, apoyo logístico, sistemas de alerta y control), admitiendo la presencia mínima necesaria de fuerzas armadas norteamericanas. Sobre Rota, se firmaría un acuerdo aparte siguiendo el modelo de la base británica de Holy Loch. A cambio de todo ello, EEUU seguiría contribuyendo a la modernización de las fuerzas armadas españolas y se institucionalizaría una planificación defensiva conjunta²⁰⁸.

El visto bueno del Jefe del Estado para esta nueva fórmula se solicitó días después, el 21 de mayo de 1969. En 1968, como en 1963, el MAE había actuado con cierta independencia: Franco se había limitado a pergeñar unas instrucciones vagas, que no equivalían a una posición negociadora clara; así que, hasta la recta final de las conversaciones, Exteriores podía y solía defender puntos de vista propios. La parte norteamericana, que conocía la dinámica política española, sabía que siempre había mucho margen negociador, porque lo presentado por la diplomacia española podía no ser la posición gubernamental definitiva; ésta se adoptaba en el último momento, al llegar la cuestión al Consejo de Ministros. Además, al final, siempre cabía una intervención pronorteamericana de la cúpula militar (A.Muñoz Grandes), a quien el Jefe del Estado dejaba hacer, como había sucedido en 1962 con Rota²⁰⁹. Quizá por eso, en mayo de 1969, Castiella buscó una autorización expresa del *Generalísimo* para su última propuesta. A fin de convencerle, argumentó que, aunque en el terreno de la ayuda militar casi había acuerdo, la simple renovación no garantizaba la seguridad española, ni la ayuda ofrecida solucionaba los problemas militares. El arriendo de bases era una figura internacional denigrante (propia de estados de segunda categoría, como Libia o Abisinia) que sólo se justificaba si había íntima colaboración en la toma de decisiones militares; pero los acuerdos no aseguraban una mínima participación española en la estrategia militar común. En cambio, sí mutilaban otras opciones internacionales e irritaban a la opinión pública española que, dentro y fuera del Régimen, estaba en contra de la fórmula vigente²¹⁰.

²⁰⁸ “Undersecretary to Embassy”, 15-5-69 en NARA RG69, SNF, 1967-9 D1625 y “Memo for the President”, 24-5-69 en D1624; “H.Sonnenfeldt a Kissinger”, 16-5-69 en NPMP NSC CF Spain 704.

²⁰⁹ El proceso de toma de decisión de EEUU era mucho más sistemático. La propuesta de los Departamentos de Estado y Defensa era examinada por una comisión interministerial creada en el marco del Consejo de Seguridad Nacional. La posición gubernamental allí adoptada tenía, finalmente, que ser aprobada por el Presidente antes de ser presentada a la otra parte. Los negociadores se atenían a lo decidido, sin flexibilidad.

²¹⁰ “Castiella a Franco”, 21-5-69 en AC 4784/4. Incluía un dossier con las opiniones coincidentes de carlistas, socialistas y medios tan variados como *Fuerza Nueva*, *Arriba*, *Pueblo*, *S.P.*, *ABC*, *Ya*, *Nuevo Diario*, *Madrid*, *Desarrollo*, *Correo Catalán*, *Cuadernos para el diálogo* o *El Ciervo*: AC 4787/2 y 4, 4795/6.

Franco debió de aprobar la propuesta, dado que la negociación siguió los nuevos parámetros. En Washington terminaron por aceptarlos a fines de mayo, aunque de mala gana. Además, para disgusto norteamericano, la firma se retrasó: fueron necesarios otras dos reuniones del Consejo de Ministros español²¹¹. Castiella viajó a EEUU en junio, en un clima enrarecido por los debates en el Senado sobre el tema español y un nuevo escándalo de prensa sobre unas maniobras militares conjuntas (*Pathfinder Express II*) que partían del supuesto de una posible ayuda norteamericana a una rebelión contra el gobierno franquista²¹². Al final, el día 20 de junio de 1969 se firmó una prórroga de dos años, a contar desde 1968, hasta el 26 de septiembre de 1970, a cambio de 50 mills. de ayuda militar y 35 en créditos. Después de esa fecha, las bases pasarían a ser exclusivamente españolas y, entretanto, había 15 meses por delante para preparar un acuerdo general de cooperación. Era un arreglo provisional, pero realista. Ambas partes ganaban tiempo, la española lograba salvar la cara ante la opinión pública y no romper una relación que para el Régimen seguía resultando vital desde el punto de vista militar y político; a un tiempo, resguardaba la opción de una revisión profunda de los acuerdos. El Ejecutivo norteamericano esperaba neutralizar la oposición del Senado a cualquier compromiso exterior no supervisado por las dos Cámaras y poder contar, en breve, con un nuevo estudio aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (NSSM 46), como base para la próxima negociación. Kissinger parecía dispuesto a supervisarla de cerca, dada la advertencia de que desde 1970 España no permitiría bases. Pero también sabía que Castiella no iba a durar en el Palacio de Santa Cruz y cabía que su sucesor cambiara de táctica²¹³.

Por su parte, Castiella, en su último viaje a EEUU a mediados de julio, ya propuso fórmulas para expandir los campos de cooperación en el nuevo acuerdo (programas en agricultura, ciencia y educación, etc.) y no bajó la guardia. Como vía indirecta de presión, decidió profundizar la cooperación con la industria bélica europea: se compraron carros de combate alemanes Léopard (alternativa a los M-47, M-48 y M-49 de EEUU) y un escuadrón (21 reactores) de Mirage III franceses (equivalentes como avión de combate a los F-4 o F-104G), aunque siguiera en negociación un crédito norteamericano para comprar, además, un escuadrón de F-4. Además, en ese verano se supo que, utilizando un visto bueno oral de A. Muñoz Grandes de septiembre de 1968, EEUU había decidido sustituir los 54 aviones F-100 del Ala Táctica 401 de Torrejón, por 72 F-4E (Phantom), con un notable incremento de potencia militar y de personal (500 personas más), y convertir el Cuartel General de la XVI Fuerza Aérea de Torrejón en centro de control del apoyo logístico a todas las fuerzas norteamericanas del Mediterráneo. Los militares norteamericanos lo notificaron en junio de 1969 como una alteración meramente operacional, igual que habían hecho con Rota en 1962. Esta vez Castiella y P. Nieto Antúnez (el Ministro de Marina) respondieron con más decisión: los cambios incrementaban la actividad operativa y de apoyo logístico de las bases, por lo tanto debían ser considerados *major changes* (cambios importantes) en el despliegue de las fuerzas norteamericanas en España y, como tales, según lo previsto en 1963, debían ser objeto de consulta previa y negociación. El incidente fue interpretado en

²¹¹ En EEUU se sospechó que el retraso fue culpa de Castiella: sabía que Franco no se atrevería a cesarle estando abierta la negociación. Vid: "Memo for H. Kissinger", 6-6-69, en NARA RG69, SNF, 1967-9 D 1624.

²¹² "Castiella a Franco", 15-6-69 en AC 4802/1; "Castiella a Muñoz Grandes", 8-7-69 en AC 4821/5.

²¹³ La carta de Franco a Nixon por la firma en NPMP NSC President Correspondence 1969-74 box 762; "Memo for H. Kissinger", 21-6-69 NPMP NSC Institutional H Files Records of the Staff Secretary NS D Memo Working Files H-147; "Franco a Nixon", 20-6-69 en AC 4822/3; "Hill to Rogers", 27-7-69 NARA RG69, SNF, 1967-9 PD 2493; "Memo for the President", 3-7-69 NPMP NSC-CF 704.

Washington como una reafirmación de la autoridad de Exteriores en los asuntos militares bilaterales y obligó a cambiar sólo 54 F-100 por 54 F-4²¹⁴.

Así pues, hasta su relevo en octubre de 1969, Castiella se había encargado de asentar una política más firme respecto a EEUU. Para entonces, el acuerdo comercial preferencial con la CEE estaba casi listo, los lazos con los países árabes y el Tercer Mundo eran fluidos (la crisis de Guinea se había contenido y las Cortes habían ratificado la cesión de Ifni) y la representación española en la ONU desarrollaba un papel muy activo. También se había abierto definitivamente el contacto con la Europa comunista (relaciones consulares y comerciales establecidas con Rumanía y Polonia). El cierre de las comunicaciones con Gibraltar (entre junio y octubre) tampoco había suscitado escándalo internacional. Las únicas sombras eran el acercamiento entre Marruecos, Mauritania y Argelia, que podía a enredar el asunto Sáhara, y la tensión con Gran Bretaña, que había complicado otros objetivos internacionales. Pero, en su conjunto, la posición internacional española parecía lo bastante sólida como para afrontar la nueva negociación con EEUU sin complejos; si bien es cierto que el nexo bilateral seguía siendo igual de imprescindible para el Régimen. Por otra parte, a pesar de que la guerra fría discurría globalmente por cauces de distensión, el escenario del Mediterráneo se había complicado: el golpe de estado militar en Libia, que derrocó al rey Idris, y el anuncio de que el nuevo régimen nacionalista-progresista de Gadafi no renovarían en 1970 el acuerdo sobre bases norteamericanas (Wheelus), revalorizaron las españolas²¹⁵. Sin embargo, ya no sería Castiella quien se encargara de cerrar el acuerdo definitivo con Washington. Poco después de la proclamación de Juan Carlos como sucesor (julio), había estallado el escándalo MATEA. La crisis política de octubre de 1969 se resolvió a favor del sector calificado como tecnócrata-opusdeísta y, al fin, Carrero Blanco consiguió el relevo del Ministro de Exteriores con quien se había enfrentado en múltiples frentes: libertad religiosa, EEUU, descolonización o Vaticano. En el tema norteamericano, sin embargo, su sombra iba a proyectarse en las renovaciones siguientes. La negociación de 1970 iba a ser más dura de lo previsto en EEUU porque el equipo de López Rodó recogió, en principio, el testigo dejado por su antecesor, aunque luego lo desaprovechase en la recta final del acuerdo. Curiosamente, en la negociación de 1975 fue la parte militar quien defendió una postura heredada de la etapa Castiella; aunque los objetivos establecidos por el Ministro no se consiguieran hasta la etapa de la Transición.

²¹⁴ “Castiella a Merry”, 12-8-69 en 4826/1 y “Castiella a Franco”, 27-8-69 en AC 4829/1; “J.O.Cobb a J.Salvador”, 2-9-69 en AC 4832/1, “Castiella a J.Salvador”, 5-9-69 y “Nieto Antúnez a Castiella”, 23-9-69 en AC 4839/6; “Review of Political Events in Spain During 1969”, 27-2-70 en NARA 59 SF, 1970-73 2597; *Pueblo*, 7-9-69; “Hill to Landau”, 31-12-69, NARA RG69, SNF, 1967-9 D1622.

²¹⁵ Según el balance norteamericano, en los últimos dos años había avanzado la presencia soviética en el Mediterráneo y la inestabilidad de la zona (conflicto árabe-israelí, explosiva situación del Magreb, potencial desestabilizador de Nasser, dictadura griega y crisis política italiana) podía ser aprovechada por Moscú, amén de estar en juego el abastecimiento de crudo a Europa: “NSSM90”, (enero 1970) en NPMP NSCI, Policy papers NSDM H-170.