

LAS RELACIONES HISPANO-NORTEAMERICANAS DURANTE LA PRESIDENCIA DE L. B. JOHNSON: 1964-1968

Spain and the United States during the Presidency of L. B. Johnson, 1964-1968

Rosa PARDO SANZ
(UNED)

Fecha de aceptación definitiva: octubre 2005

RESUMEN: La renegociación en 1963 de los acuerdos hispano-norteamericanos firmados en 1953 no resultó satisfactoria para la parte española y dejó en evidencia la debilidad negociadora del Régimen de Franco. Sin embargo, abrió una nueva etapa en las relaciones bilaterales marcada por la cooperación diplomática y militar, un incremento en las relaciones económicas y un creciente flujo de intercambio cultural. Desde España se buscó no chocar con los intereses de Washington, aunque resultó cada vez más difícil (Cuba, Marruecos, OTAN, política árabe o Gibraltar), conforme la mejora de la posición económica e internacional de España y el nuevo clima de distensión internacional dejaron margen para una política exterior española más independiente. A partir de 1966, en paralelo con la reivindicación de Gibraltar, hubo un giro nacionalista de la política exterior española que se manifestó en una mayor exigencia y control sobre las relaciones bilaterales. Una actitud nueva que culminará en la renegociación de 1968. Respecto al tema político, la prudente política norteamericana de cooperar con el Régimen para garantizar el uso de las bases y, a un tiempo, mantener abierto el diálogo con la oposición de cara a una próxima transición, se demostró cada vez más ineficaz conforme el antiamericanismo comenzó a convertirse, desde 1967-68, en uno de los pocos elementos comunes de la oposición antifranquista.

Palabras clave: Relaciones España-Estados Unidos, política exterior, historia militar, Franquismo, Guerra Fría.

SUMMARY: In 1963, the renewal of the U.S-Spanish Executive Agreements (signed in 1953) was not satisfactory for the Spanish Government and revealed the political weakness of the Franco's Regimen. However, a new period in the bilateral relationship was opened: an increase of diplomatic and military cooperation, economic relations and cultural links. The intention of the Spanish Government was avoiding any interference in the U.S. international interests: a difficult task in dossiers such as Cuba, Morocco, NATO, Arab policy or Gibraltar. As the economic and international situation of Spain improved and the tension of the Cold War relaxed, the Spanish Government implement a more independent foreign policy. Since 1966, a nationalist turn can be perceived, stirred by the campaign for Gibraltar. It implied more control and a more demanding attitude in the bilateral relationship: *Spain could no longer be taken for granted*, according to Castiella's words. The negotiation of 1968 marked the culminating point of this attitude. In the political arena, the U.S. policy of prudence (cooperation with the Franco's regimen in order to guarantee the use of the military bases, but contacts and dialogue with the political opposition preparing the imminent political transition) was increasingly inefficient because, since 1967-8, the *antiamericanismo* became one of the scarce elements of unity for the antiFranco opposition.

Keywords: Foreign policy, Franco's Dictatorship, Cold War U.S.-Spain relationship, military history

Cuando el Presidente J. F. Kennedy fue asesinado el 22 de noviembre de 1963 hacía menos de dos meses que se había firmado la renovación de los acuerdos hispano-norteamericanos de 1963. Durante su negociación se había intentado corregir el desequilibrio sellado en 1953, cuyas contrapartidas habían decepcionado a amplios sectores del Régimen en los años siguientes; pero los resultados en 1963 tampoco fueron satisfactorios. No se alcanzó una garantía de seguridad: en vez de un tratado de defensa mutua se firmó una declaración política por la cual sólo se reconocía que una amenaza a cualquiera de los dos países y a las instalaciones conjuntas afectaría a ambos estados. Tampoco se logró un trato similar al otorgado por EEUU a sus aliados OTAN: no hubo reducción de la presencia militar norteamericana en España. El gobierno de Washington sólo se comprometió a consultar los cambios importantes en la utilización o armamento de las bases, a una futura reforma de los acuerdos técnicos y de procedimiento, que debía recortar su inaudita libertad y sus prerrogativas en el uso de las bases, y a la creación de un comité consultivo conjunto para asuntos militares; estas dos últimas concesiones no serían aprovechadas por parte española. La ayuda militar resultó muy inferior a la solicitada (250 millones): 100 millones de dólares en material nuevo (de ellos, cincuenta condicionados a compras suplementarias españolas por ese valor) y otros 100 millones en créditos oficiales para adquisición de equipo militar en EEUU, que nunca se utilizaron (los 180 millones gastados hasta 1968 se pagaron directamente o con créditos comerciales). No habría

más ayuda económica directa (reclamada para el I Plan de Desarrollo): sólo se facilitarían las concesiones de créditos oficiales a través del Export-Import Bank y se mantendría el apoyo a España en las organizaciones económicas internacionales. Por supuesto, resultó imposible obtener réditos políticos: aunque se intentó rentabilizar el supuesto inicio de un programa de reformas liberalizadoras, no hubo respaldo para una conexión con la OTAN y, aún menos, con la CEE¹.

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. Ni siquiera se logró un frente negociador unido: no hubo 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 en los prolegómenos de la renovación: Muñoz Grandes, autorizó el dragado del puerto de Rota para introducir submarinos nucleares armados con misiles Polaris, en carta al General Caldara de 17 de diciembre de 1962, sin consultar ni informar a Exteriores.

El acuerdo de 1963 abrió una nueva etapa en la relación bilateral. Por parte norteamericana, asegurado el uso de las instalaciones militares, sólo el tema cubano fue, de momento, motivo de controversia. Sin embargo, el gobierno de Washington 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, sin ser uno más en la carrera, EEUU tuvo que esforzarse para velar por sus intereses comerciales y financieros en España, en competición con los países de Europa occidental². En cambio, durante la presidencia del demócrata L. B. Johnson no iba a variar la actitud oficial norteamericana respecto a la dictadura. Antes, la administración Kennedy tampoco había alterado la línea oficial marcada por el Consejo Nacional de Seguridad al final de la Presidencia del republicano Eisenhower (NSC 6016/1 de octubre de 1960). Desde entonces quedaron fijados los objetivos de evitar la identificación de EEUU con el régimen de Franco y de apoyar, a medio plazo, una forma de gobierno más representativa y democrática en España. Para lograrlo, había que impulsar una mayor integración internacional española en el bloque occidental, seguir de cerca la evolución interna, dada la proximidad de una transición política, y procurar el contacto y la captación de grupos que pudieran ejercer en el futuro algún el liderazgo político (excepción hecha de los comunistas); siempre con la máxima prudencia, para no poner en riesgo el uso de las instalaciones militares³.

1. Para las relaciones entre 1953-1963 remitimos a TERMIS, F.: *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 a 1963*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2005; VIÑAS, A.: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos. 1945-1995*. Barcelona: Crítica, 2003; A. MARQUINA: *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*. Madrid, 1986 y DELGADO, L.: «¿El «amigo americano»? España y EE.UU durante el Franquismo» en *Studia Histórica*, 21 (2003), pp.231-276.

2. «Politic-economic Assessment», 3-3-64, en National Archives & Records Administration (NARA), RG 59 Subject Numerical Files (SNF) Politics-Defence (P-D.) 1964-66, box 2262.

3. «Statement of Policy Towards Spain, 5-10-60» en *FRUS, 1958-60*, t. VII, pp.785-790.

Por parte española, desde 1964, también se percibió el inicio de un periodo nuevo en las relaciones. Tras la mala experiencia negociadora de 1963, Exteriores se empeñó en ejercer un mayor 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 durante 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.

1964: EL ACOMODO A LOS ACUERDOS DE RENOVACIÓN

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 Africa 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»⁴. Se buscó la máxima cooperación con EEUU sobre la base de una amistad leal entre ambas partes. El frente político estaba tranquilo: con L. B. Johnson en la Presidencia, parecía garantizada la continuidad de la política pragmática de la anterior administración demócrata, que había renunciado a cualquier injerencia en la política interior franquista. Para alivio de Madrid, los «liberales» del círculo de Kennedy, que tanta alarma habían causado durante los años anteriores, habían perdido influencia. Se confiaba, incluso, en un probable giro derechista del nuevo presidente⁵.

4. «Memo of Conversation», 9-7-64, en NARA, RG 59, SNF, 1964-66, P.-D. 2266.

5. «N. Aguirre a Castilla, 11-4-64», en Archivo Castiella (AC) 2401/8 y «Merry del Val a Castiella», 3 y 4-11-64, en AC 2570/9 y 11.

Desde diciembre de 1963, sin embargo, el resquemor que había dejado en Exteriores la renegociación se avivó al conocerse la nota de Muñoz Grandes (1962) que había permitido las obras de dragado en Rota. La parte norteamericana estimaba que dicha autorización era suficiente para acoger de inmediato a los submarinos nucleares. Sin embargo, 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 preciso negociar las condiciones de seguridad y responsabilidad civil para utilizar submarinos nucleares en Rota: 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 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 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 EEUU se negaba 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 de una resolución por vía diplomática, de acuerdo con la ley internacional, aunque se incluyó que debía ser tenida en cuenta la Ley española sobre energía nuclear⁶.

En paralelo discurrió el enfrentamiento por el tema de 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. El Franquismo estaba decidido a mantener las relaciones con este país, no sólo por razones histórico-sentimentales, sino porque existía 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.). Por su parte, 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, en particular,

6. «Spain's International Objectives», 1-2-63, NARA, RG 59, SNF, 1963, 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 Defense, 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.

de origen estadounidense. El comercio español con Cuba 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 a Cuba. 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 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 Compañía Transatlántica mantenía una línea de pasajeros con Cuba, 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 restringir el comercio hispanocubano, evitar el suministro de mercancías prohibidas de España o a través de España, eliminar el servicio de Cubana Aviación a Madrid, reducir o eliminar los de Iberia y, por supuesto, suprimir los fletes con barcos españoles.

Cuando en enero de 1964 se anunció la inminente suspensión de la ayuda económica y militar a España, 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 española a la presión norteamericana⁷. No obstante, el gobierno estadounidense siguió preocupado por el flujo comercial hispano-cubano, sobre todo por la venta de barcos y camiones españoles. En el verano ya sólo quedaba una compañía marítima comerciando con Cuba y el gobierno español se había comprometido a no

7. «Office of the Coordinator of Cuban Affairs», 6-1-64 y «F.V.Ortiz to R.H.McBride», 31-1-64 en NARA, RG59, Lot Files 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 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.

exportar equipo electrónico para aviones, ni incrementar capacidad de vuelos IBERIA. Pero en septiembre, el barco español *Sierra Aránzazu* era ametrallado e incendiado por lanchas rápidas de algún grupo anticastrista, 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 país⁸. 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 problemática⁹. 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, cuyo coordinador, J. J. Rovira, se había enfrentado al equipo de Castiella en 1963. Exteriores tenía voluntad de centralizar la dirección de las relaciones bilaterales. Su mayor escollo siempre fue Muñoz Grandes, quien, con su política dadivosa y permisiva, interfirió siempre 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 millones de dólares y sus compras alcanzaron los 96 millones (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 Exim 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, fertili-

8. «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; «W. Walker to F. V. Ortiz», 2-10-64, «Memorandum», 28-10-64 y «Tyler to Rusk», 23-10-64, en NARA, RG 59, Lot Files 3.

9. Pudo ser elegido quizá por su experiencia hispanoamericana. Ante la falta de aliento de la Alianza para el Progreso y el giro conservador de la política latinoamericana de EEUU, se buscaba dar contenido socio-económico a la política regional, abrir una línea de cooperación multilateral a través de la OEA y, sobre todo, la colaboración con EEUU en la región.

zantes, 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 (Zorita), 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 espacial norteamericano¹⁰.

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 belgas¹¹. 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 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 militar¹².

En el ámbito internacional la administración Johnson solicitó apoyo simbólico para el conflicto de Vietnam. Además, el gobierno español empleó sus buenos oficios transmitiendo mensajes de Washington a Portugal (la urgencia de modificar su política africana) y 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 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, Dean 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 la vaga propuesta española de colaboración en América Latina, sólo se

10. «Spain Politic-Economic Assessment», 7-8-64 en NARA RG 59 SNF P.-D. 1964-66, box 2262

11. «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

12. «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.

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 Rabat¹³.

Entretanto, la visión norteamericana sobre la situación española era bastante certera en 1964. Valoraban de forma positiva la situación económica, con el I Plan de Desarrollo en marcha, aunque no dejaban de señalar debilidades: escasa productividad agrícola (exceso de mano de obra, ineficiente distribución de la propiedad), incipiente tensión inflacionaria (subidas de salarios para evitar huelgas, exceso de liquidez en la economía), baja productividad industrial (herencia del tradicional monopolio del INI) y necesidad de una reforma fiscal real. Si bien la tendencia hacia la liberalización económica había disminuido, la política de los que llamaban «jóvenes planificadores de la economía» había provocado un significativo cambio social, dotando a España de una base más sólida de cara a una futura transición hacia la democracia. Sin embargo, no había tenido equivalente en términos políticos. Los pasos dados respecto a libertades, derechos laborales o participación política eran mínimos y la dictadura mantenía su férreo control. Los cambios constitucionales anunciados por el Régimen eran considerados insignificantes. Se estimaba que muchas de las reformas sólo se habían hecho para ganar respetabilidad internacional y asegurar la supervivencia de las fuerzas dominantes del Régimen en el postfranquismo; además, seguían encontrando gran oposición en los sectores más conservadores y poderosos de la dictadura. A fines de 1964 no confiaban en la capacidad de presión del grupo que trataba de presentar la liberalización política como un proceso definitivamente abierto (Fraga, Castiella, Garrigues): el retraso de la prometida ley de prensa o del estatuto de libertad religiosa eran muestras suficientes de su debilidad política. Aun así, diagnosticaban que los cambios económicos y sociales (turismo, emigración) habían empezado a generar expectativas y presiones en favor de reformas políticas. Falange había perdido poder y prestigio; era una mera máquina burocrática. El descontento del movimiento obrero con el sindicalismo oficial y sus demandas de reforma (elección de mandos, separación de la parte empresarial, etc), apoyadas por un sector del gobierno (Solís, Fraga, Muñoz Grandes), podían ser el factor que presionase en pro de la liberalización política. Al otro lado, la oposición seguía profundamente dividida. Calculaban que los miembros activos de sus grupos debían alcanzar unas 14.000 personas: la democracia cristiana y la socialdemocracia serían las sensibilidades con más adeptos, aunque el comunismo ganaba puntos. Pero sólo si el clima de malestar social se agravaba podría haber alguna posibilidad de que se desarrollara una acción antifranquista algo más eficaz, con el sector obrero como motor desencadenante.

Con semejante diagnóstico, no cabían muchos cambios en la estrategia norteamericana. Para conjugar sus objetivos de corto y medio plazo en España la

13. «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 Lot Files 2 y «F. Ortiz to Woodward», 30-4-64, en Lot Files 3; «Instrucciones de Castiella», 13 y 14-5-64 en AC 2429/15; «W. R. Tyler to Rusk», 22-4-64, y; «Rusk to Taska», 16-2-64 en LBJL NSF-CF Morc. 92.

línea de actuación era clara: por una parte, mantener relaciones amistosas con el Régimen y seguir pendientes de su estabilidad; por otra, promover el acercamiento de España a la Europa democrática y a las instituciones occidentales que podían influir en un sentido liberalizador, mostrar y publicitar la eficacia del modelo democrático propio y continuar con la estrategia de acercamiento discreto a la oposición antifranquista, aún débil y desunida. Estas líneas enmarcaron los contactos de la embajada con personajes de dentro y fuera del Franquismo, el *Youth Program*, para atraer a jóvenes, las becas *Fulbright* para estudiantes y profesores (unas 100 al año) y la actividad de difusión de información sobre derechos civiles y libertades, distribución de noticias (se logró que EFE contratara el servicio de *Associated Press*, además del de *UPI*) más la promoción del *Readers Digest* (205.000 al mes)¹⁴. Como balance, cuando en diciembre de 1964, con motivo de la cumbre anual de la OTAN, se estudió una posible escala del Presidente Johnson en España, ésta se descartó por inútil, dada la impermeabilidad de Franco a los consejos políticos, y contraproducente, porque podía alimentar la identificación de EEUU con el Franquismo, como en 1959. Viajó un alto funcionario y, por primera vez, las conversaciones fueron un mero intercambio de impresiones sobre la situación internacional: las relaciones bilaterales pasaban por un momento inmejorable, sin punto de fricción alguno¹⁵.

1965: UN AÑO DE OPORTUNIDADES

El año 1965 comenzó con buenos augurios para la diplomacia española, que seguía trabajando para captar a los nuevos 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

14. «Economic and Political Environment in Spain. CIA», 24-1-64, y «Woodward to Rusk», 1-2-65, en LBJL NSC-CF Spain 204; «L.D. Watrous to Rusk», 19-2-64, en NARA RG59, P.-D., 1964-66, 2665; «Political-Economic Assessment», 3-3-64 y 7-8-64, en NARA, RG59, P.-D., 1964-66, 2662; «W. R. Tyler to Harriman», 13-10-64 y «Woodward to Ortiz», 21-10-64, en NARA RG 59 Lot F. 3.

15. «N. Aguirre a Castiella», 18-12-64 «en AC 2612/6; «Watrous to Woodward», 8-10-64», NARA RG 59 Lot F. 3.

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.Rusk¹⁶. El comercio bilateral experimentó en aquel año un incremento notable: las exportaciones norteamericanas 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 españolas¹⁷.

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 aquella: de guerrillas, en la jungla. El Generalísimo apostaba por dar una oportunidad al líder nacionalista Ho Chi Minh y por una solución negociada¹⁸. El Franquismo también colaboró con EEUU en otro asunto espinoso: la crisis e intervención estadounidense 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

16. 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.

17. «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, Lot Files 1; «Ortiz to Leddy», 29-9-65 y «Memo of Conversation», 5-10-65, en Lot Files 2; «Walker to F. V. Ortiz», 12-4-66, en Lot.Files 9 y «Political-Economic Assessment», 1-2-65, en NARA SNF, 1964-66 P.-D. 2662.

18. 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.

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 millones 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 Israel¹⁹.

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. Ya en 1965, la administración Johnson 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 Washington²⁰. 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: un 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 ExIm 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 barco español de pasajeros *Satrústegui*, en Puerto Rico. Eran aguas norteamericanas y sus autores, de nuevo, alguno de los grupos anticastristas en contacto con la CIA²¹. 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

19. «Giménez Arnau a Castiella», 25 y 31-8-65 en AC 2829/1; «J. M. Leddy to Mann», 29-9-65 en NARA RG59 Lot Files 2; «Memo of Conversation, 1-10-65» en LBJL NSF CF 204.

20. «J. M. Leddy to D. Rusk», 12-11-65 en NARA, RG59, Lot Files 1.

21. 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.

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 hispano-marroquí. 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 norteamericanas²².

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 perder²³.

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

22. Vid. PARDO, R.: «Las relaciones hispano-marroquíes en el Ministerio Castiella, 1957-1969» en VV.AA: *La España del Presente. De la dictadura a la democracia*. Madrid 2006 (en prensa); «Ibáñez a Castiella», 5-2-65 en AC 2655/10; «W. C. Trimble a G. Williams», 11-1-1965 y «Rusk to certain embassies», 24-12-65, NARA, RG59, SNF, P.-D. 1964-6, 2666.

23. «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.

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 abandonara del todo la organización; algo que no iba a suceder²⁴. 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.

Respecto a la imagen sobre la situación interna hispana en 1965, se siguió estimando el progreso económico por su aportación a la paz social y como acicate para la participación española en el sistema internacional. De nuevo, se lamentaba el inmovilismo político. La embajada subrayaba la frustración de los partidarios de una evolución política ante la insignificancia de los pasos dados: un nuevo gabinete tan conservador como el anterior (julio), una restrictiva ley de prensa (agosto) y, ya en diciembre, la legalización de la huelga por motivos económicos. A Franco y a los sectores más conservadores parecía bastarles con la futura acción estabilizadora de una situación económica favorable y las vagas previsiones sucesorias existentes. Era cierto que no había amenazas serias para el Régimen, con un ejército leal y pocas perspectivas de unidad de la oposición. Pero nada se había hecho para potenciar el diálogo político en una masa políticamente apática, lograr una mayor representatividad de las Cortes, el Movimiento y los sindicatos, una normalización institucional con una división de poderes real y un ejecutivo responsable o, al menos, para clarificar los mecanismos de relevo político por si Franco moría. Para una transición hacia un régimen de democracia liberal como la deseada por Washington, con la mínima desestabilización del orden público y la estructura social, esas reformas debían ponerse en marcha cuanto antes. Sin embargo, no parecían probables a corto plazo. La conclusión era que Franco seguía teniendo el control y no tenía intención de abrir el juego político²⁵.

No obstante, se percibía que, socialmente, el país se estaba transformando: urbanización, crecimiento de la clase media, alfabetización, más servicios sociales y medios de comunicación, más contacto con mundo exterior (turismo, emigrantes, inversiones, etc). La agitación obrera se seguía viendo desde la embajada como la fuente de cambio político más poderosa: el movimiento obrero había cobrado confianza al comprobar que el gobierno evitaba la represión (por razones de imagen internacional) y prefería hacer concesiones económicas aunque generaran inflación. Los dos factores nuevos que llamaron la atención fueron: por

24. «Rusk to Merry», 14-9-65 y «J. M. Leddy to D. Rusk», 12-11-65 en NARA, RG59, Lot Files 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

25. «Politico-Economic Assessment», 1-2-65 en NARA RG59 SNF, 1964-66 P.-Def. 2662: «R. W. Zimmermann to Rusk», 20-7-65 en P.-D.2664; «Duke to Rusk», 28-10-65 y «General Background on Spain», 19-10-65, NARA, RG59, Lot Files 1.

un lado, las protestas y disturbios universitarios que terminaron en la clausura del curso, simultáneos a las movilizaciones de estudiantes e intelectuales en EEUU contra la guerra de Vietnam; por otro, la tensión generada por las actividades de las asociaciones especializadas de Acción Católica (JOC, HOAC, sobre todo), cada vez más politizadas, que alarmaban a la jerarquía (el espejo era lo sucedido en Francia) y al gobierno. El veredicto de la embajada norteamericana era que, tras la desorientación dominante en la postguerra, intelectuales y jóvenes españoles se encontraban en pleno proceso de búsqueda intelectual de sistemas políticos, económicos y sociales viables para la España del futuro y con un mayor deseo de libertad política. En la universidad, la reforma del SEU, liberalizando el asociacionismo universitario, había llegado tarde. Los estudiantes, muy politizados, habían aprendido a coordinar sus protestas. Mientras, los activistas católicos trabajaban con los líderes sindicales en el logro de objetivos laborales, en principio, y trataban de ligar las protestas sindicales y estudiantiles. Estos sectores católicos apoyaban, de momento, un programa reformista pero, en general, la filosofía marxista ejercía cada vez más atracción sobre la juventud española con conciencia política. Además el resultado liberal del Concilio Vaticano II podía hacerse sentir²⁶.

Las previsiones norteamericanas de cara a una transición no eran pesimistas. No había garantía de una transición suave, pero no era probable otra guerra civil ni el caos político-social. Todo sería más fácil si continuaba la coyuntura económica, la liberalización se realizaba bajo la tutela de Franco o había alguna figura de transición (como Muñoz Grandes o Nieto Antúnez). Si el *Caudillo* moría de forma inesperada, lo más probable sería que las Fuerzas Armadas, principal apoyo del Régimen y sin aspiraciones políticas conocidas, se encargasen de garantizar la estabilidad. Ninguna otra institución podía hacerlo. La iglesia se movía hacia la modernización, pero el anticlericalismo de obreros, intelectuales y estudiantes era muy fuerte. El Movimiento estaba en crisis (con una incipiente minoría radical), igual que el Sindicato vertical, incapaz de resistir la presión en favor de sindicatos libres. La oposición dividida, con líderes envejecidos, no podía movilizar ni difundir sus ideas mientras fuese ilegal. La monarquía aparecía como un buen instrumento para una transición pacífica, pero los monárquicos no se ponían de acuerdo en el tipo de monarquía a instalar y Franco tampoco podía nombrar a Juan Carlos como sucesor hasta 1968. Así pues, lo más probable sería que una junta militar controlara la sucesión, de la que saldría un régimen similar al existente. Sólo si los militares no se ponían de acuerdo en un sucesor o el rey nombrado no lograba un gobierno viable, tendría la oposición más oportunidad de presionar. Al final, la suerte del nuevo régimen dependería de su capacidad para responder con decisiones liberalizadoras. La previsión no iba desencaminada, aunque otorgaba a los militares un protagonismo excepcional. Lo curioso

26. «Spanish Student Dissatisfaction» 7-8-65 y «HOAC, JOC and Student Views of Recent Demonstrations, 10-3-65», en NARA, RG59, 1964-66, P-D. 2665.

es que, en cambio, pasaran por alto la decisiva influencia ejercida ya entonces por Carrero Blanco²⁷.

Ante la proximidad de una transición, el Departamento de Estado advirtió de la necesidad de revisar las directrices generales sobre política española. Era apremiante tratar de ver más allá de las necesidades vinculadas a retener el uso de las instalaciones militares. Había nuevos factores que valorar: el comercial, el programa espacial, los crecientes lazos culturales. Sobre todo, era preciso tratar de consolidar la influencia norteamericana de manera que durante, y después, de una transición política, las actitudes españolas hacia EEUU cambiaran lo menos posible. Se aproximaban años cruciales para el futuro de su influencia en España, años en que su capacidad para incidir sobre la evolución política interna sería casi nula. De momento, con respecto del Régimen, sólo se podía hacer saber la preferencia norteamericana por formas democráticas para un futuro sin Franco, seguir animando al cambio social, al avance económico y a estrechar lazos con Europa occidental. El resto debía ser acción indirecta, ejercida en los campos de la información y la cultura, estrechando relaciones con grupos reformistas y modernizadores, pero evitando compromisos políticos que pudieran ser explotados por el Régimen o la oposición. Había que identificar y atraer, con urgencia, a los jóvenes e intelectuales, futuros líderes, dado el diagnóstico sobre su desorientación ideológica, y no ligar la imagen de EEUU con sectores franquistas que podían ser un lastre de cara al futuro. En teoría había que atraer a quienes trabajasen —dentro o fuera del gobierno— en campos relevantes para el progreso del país (sanidad, vivienda, educación, modernización agraria, incluso militares); aunque se insistía en un *target group*: los jóvenes tecnócratas, sobre todo economistas, a veces educados en EEUU, con influencia en la política española, y, en muchos casos, recelosos de los procedimientos democráticos. En diciembre, se planteó establecer un *Youth Center* (Casa Americana) en Madrid como base de operaciones para el programa de atracción de futuros líderes, contando con que, además, se podía influir sobre los más de 10.000 estudiantes latinoamericanos (y 1.000 árabes) presentes en Madrid²⁸.

La embajada incrementó sus contactos políticos con todos aquellos dispuestos a trabajar por una evolución democrática y estable del sistema político. Esa mayor actividad provocó la reacción del Régimen con una advertencia directa de Fraga y Garrigues. Pero desde Washington se consideró imprescindible mantener esta vía. La consigna era la flexibilidad, conscientes de que los viejos líderes de la oposición antifranquistas no serían los protagonistas del futuro: surgirían otros nuevos y aún no estaba claro quiénes podían ser, sobre todo en el terreno sindical. Sus interlocutores favoritos fueron los líderes de la HOAC y JOC, D. Ridruejo, J. Satrústegui o Tierno Galván, entre otros. Este último advirtió que EEUU estaba

27. «WW. Walker to the State Department», 20-11-65 y «Spanish Succession Problem», 20-11-65, en NARA, RG59 SNF, 1964-66 P.-D.2664; «The Succession problem in Spain and Portugal. CIA», 7-1-66, en LBJL NSC CF 204.

28. «Duke to J. M. Leddy», 18-6-65, «Leddy to Duke», 25-6-65 y «General Observations on US Policy Toward Spain», 26-6-65 en NARA, RG59, Lot F.1; «L. D. McKillop to USIA», 6-12-65 en Lot F.9.

haciendo menos de lo debido en favor de la oposición, en comparación con la actividad de embajadas europeas, como la italiana²⁹. En años posteriores ese contraste se iba a manifestar con más agudeza.

1966: HACIA UNA POLÍTICA INTERNACIONAL MÁS NACIONALISTA

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. Varios factores determinaron este proceso. 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 engrace 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, cuando por primera vez hay insinuaciones de 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,

29. «Memo of conversation», 20 y 23-9-65 y «Ortiz to Walker» 21-4-65 en NARA, RG59 Lot Files 2; «Walker to F. V. Ortiz», 13-4-65 en Lot Files 10. La embajada temía que en una transición sindicatos y partidos socialistas europeos quisieran tratar de influir con esquemas anclados en la Guerra Civil, que no ayudarían a un proceso pacífico. A. Duke recomendó coordinar esfuerzos con gobiernos europeos (Alemania): pero no parece que se trabajara en esta línea. «A. B. Duke to J. M. Leddy», 18-6-65 y «Leddy to Duke», 25-6-65 en NARA, RG 59 Lot Files 1.

básicos para las votaciones sobre Guinea, Ifni y Sáhara, de los países recién independizados, neutralistas e incluso comunistas³⁰.

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 cuestiones problemáticas que discutir³¹. El tono de esos contactos fue cálido y amistoso, expresión de un sincero espíritu de cooperación por parte de Castilla, 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 advirtiendo 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

30. 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.

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

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 previsto³².

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 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 Muñoz Grandes, evitando al MAE, aunque esta vez no lograron nada³³.

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 incorporación de personal técnico e investigador español. Las relaciones económicas también progresaron con 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 Latina³⁴.

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 Muñoz Grandes y la del Ejército, en general. La prensa oficial también se mostraba favorable, aunque se permitían los artículos críticos enviados por los corresponsales de guerra de los diarios. 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

32. «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, Lot Files 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; «B. D. Dixon to Rusk», 13-1-66 en NARA, SNF 1964-66 P.-D. 2665.

33. «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», 14-7-66 y «Visit to Madrid of the Under Secretary, 17-12-66» en NARA, RG59, Lot Files 7 y «Palmer to Johnson», 14-7-66 en Lot Files 10.

34. «Visit of Castiella», 13-4-66 en NARA, RG 59, Lot Files 1; «Spain», march 1966, en Lot Files 8 y «Meeting of Spanish Minister of Commerce with Under Secretary» 5-12-66 en Lot Files 7.

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 septiembre³⁵.

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 alejarlos 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 EEUU³⁶.

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 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 empeizando 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

35. «Cortina a Castiella», 25-5-66 en AC 3071/11; «Ortiz to Hushon», 11-7-66 en NARA, RG59, Lot Files 10; «Taberna a Castiella», 22-9-66 en AC 3134/14.

36. «Brown to Gov. Williams» 18-1-66, NARA RG59 Lot Files 11; «Memorandum», 19-4-66 en Lot Files 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.

inducir una postura más flexible de Madrid, sobre todo tras la Resolución de la ONU del 17 de noviembre, favorable a España³⁷.

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 exclusivamente española para la explotación de los fosfatos. 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 saharauí 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 árabes³⁸.

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 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

37. «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 Lot Files 7; «Nato Ministerial Meeting», 3-12-66, en LBJL NSF International Meetings & Travels Files n° 35.

38. «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.

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 atendido³⁹.

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 1963⁴⁰.

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

39. 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, Lot Files 8; «Visit to Madrid of the Under Secretary, 17-12-66», en Lot Files 7; «Duke to Rostow», 23-12-66, en Lot File 1 y «Circular», 17-5-66 en LBJL Office Files Billy Moyers 82.

40. «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, Lot Files 8; «Visit to Madrid of Under Secretary of State», 17-12-66 en Lot Files 7; «North Atlantic Treaty Organization», 13-12-66 en LBJL NSF NSC Meeting Files Box 2; Duke to Rusk», 15-12-66 en LBJL NSF CF 204.

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 se describía como una especie de desapego de EEUU. El entusiasmo por una identificación con EEUU había desaparecido. No es que el Franquismo estuviese considerando alterar la asociación hispanonorteamericana o una revisión profunda de su política exterior, pero había rebajado su perfil anti-comunista 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 bilateral⁴¹.

Por lo que a la política interior se refiere, mientras la embajada española enviaba informes pesimistas acerca de la situación norteamericana⁴², el diagnóstico de los medios diplomáticos estadounidenses sobre España no varió mucho con respecto a 1965. La economía seguía por buen camino; se mantenía el riesgo de inflación (el gobierno tendría que controlar los salarios aun a riesgo de chocar con los trabajadores) y el problema del déficit comercial. Franco seguía firme en el poder, con buena salud, aunque se percibía cada vez con más claridad cierta falta de coordinación gubernamental, atribuible a la disminución de su control sobre el día a día de la acción de gobierno⁴³. Lamentaban, sobre todo, la falta de evolución política. Las fuerzas liberalizadoras y modernizadoras del Régimen seguían encontrando oposición en poderosos grupos de la cúpula franquista; si bien la tendencia, a medio plazo, apuntaba hacia una evolución menos autoritaria. Por una parte, se reconocía el avance de la Ley de Prensa y el esfuerzo de Castiella respecto a la libertad religiosa, más el posible impacto del Vaticano II reforzando a los elementos liberalizadores del gobierno. Pero, por otra parte, había retrocesos evidentes como la crisis de Acción Católica (el castigo de la jerarquía a la tendencia progresista de sus laicos) que había desmoralizado a los líderes católicos liberales y había forzado la desaparición de la revista *Signo*. Tampoco la actitud más contemporizadora con los universitarios (amnistía para los sancionados tras los sucesos de principios de año) llegaba a tiempo y el curso 1966-67 no iba a resultar menos problemático que el anterior⁴⁴.

41. «U. S. Policy Assessment», 7-5-66 en LBJL-NSF CF Spain 204.

42. «Merry a Castiella, 4-1-66 y 23-8-66 en AC 2937/23 y 3118/9.

43. «Duke to Rusk», 14-12-66, LBJL-NSF CF 204; «Franco's Health», 17-3-66 en NARA, RG59, SNF, 1964-66, P.2664.

44. «Discouragement among Catholic Action leaders, 1-10-66» y «Embassy to Rusk», 15-10-66 en NARA, RG59, SNF, 1964-66, P.2664.

Además, no se tomaban medidas para preparar la sucesión, lo que dejaba abiertas posibilidades incontroladas y hacía difícil a la embajada la identificación de las fuerzas que podían jugar un papel en el postfranquismo. Sólo cuando en diciembre se aprobó la Ley Orgánica del Estado, se abrieron algunas esperanzas: no limitaba el poder de Franco, pero era un paso prudente que podía ser un avance a medio plazo, siempre que hubiera voluntad política de desarrollar la ley. Así pues, el futuro seguía incierto: D. Juan, D. Juan Carlos o un regente militar. En agosto de ese año, se redactó el primer *Contingency Plan*, con las medidas a tomar desde la embajada si Franco moría de repente, y se decidió estrechar los contactos con los dos candidatos monárquicos. El futuro Príncipe, además, estaba ansioso por contactar con los medios oficiales norteamericanos para saber cuál era su actitud hacia él y hacia la monarquía. De hecho iba a causar muy buena impresión en su viaje oficial a EEUU de diciembre de 1966: «a level-headed young man who spoke with an engaging frankness»⁴⁵.

En el Departamento de Estado se estudiaba desde el año anterior una revisión de la política española, pero no se aprobó en 1966 por estar pendiente la de Portugal. Los objetivos hacia España seguían fijados en contribuir a preparar, a medio plazo, una transición pacífica hacia un sistema más democrático. Lo que resultaba cada vez más difícil era intentar mantener, a un tiempo, buenas relaciones con el Régimen y con la oposición. El margen de maniobra con el Franquismo era muy estrecho: tenían la opción de apoyar a los elementos que estimaban liberales (Castiella, Fraga, incluso López Rodó) para evitar que fueran barridos de la escena política. Pero resultaba difícil: para ayudar a Castiella había que actuar en temas como Gibraltar, CEE u OTAN, algo imposible; los otros dos personajes tenían flancos débiles: Fraga era corresponsable de las restricciones de la ley de prensa y López Rodó era atacado como un reaccionario *opusdeísta*. Las relaciones con los sectores antifranquistas no comunistas eran menos complicadas: los propios grupos progresistas españoles buscaban entonces mantener contactos con la legación norteamericana. El embajador A. Duke había impulsado una política de puertas abiertas, a costa de un deterioro de su imagen en los medios gubernamentales. Pero, multiplicar el trato con estudiantes, sindicalistas, miembros de la iglesia, periodistas e intelectuales, con conciencia social y calidad intelectual, de talante liberal y con perspectiva de ser influyentes, no llegó a ser eficaz para romper la identificación entre EEUU y la dictadura. La dificultad estribaba en cómo encontrar «liberales» a los que poder ligarse: «we have been unable as yet to find a consistent and homogeneous body of unequivocally «liberal» opinion with which we believe the U.S. could and should be associated». Quizá porque la etiqueta liberal no se adaptaba bien al magma político español de aquel tiempo. Entre la oposición organizada, muchos grupos (incluida la izquierda radical) pedían ayuda moral y financiera de EEUU, sin embargo, la embajada no tenía claro, dada la división y rivalidad entre facciones, a qué sector concederla (caso

45. «The Spanish Referendum», 17-12-66, «Contingency Plan: Death of Chief of State», 31-8-66 y «Duke to Bennett», 22-11-66 en NARA, RG59 Lot Files 7; «Anshuetz to Landau», 12-10-66 en Lot Files 9; «Constitutional Reform in Spain», 20-1-67, en LBJL NSF CF Spain 204.

de los democristianos); amén de considerar que los líderes antifranquistas de la vieja guardia no tenían ya una visión realista de lo que sucedía en España. Los contactos más habituales eran Julián Marías, J. Ruiz Giménez, E. Tierno Galván, Mariano Aguilar Navarro, Joaquín Garrigues Walquer, M. A. Aranguren, Martínez Almeida o Álvaro Gil Robles entre otros muchos⁴⁶. Así que se limitaron a mostrarse abiertos e interesarse, sin grandes compromisos, por un amplio espectro de gente y grupos de talante liberal o ideales liberal-democráticos. Sin embargo, esta prudente estrategia iba a perder cada vez más sentido conforme la oposición antifranquista se fuera radicalizando y el antiamericanismo empezase a ser uno de los escasos elementos unificadores de la misma.

1967: TOMA DE POSICIONES PARA LA RENEGOCIACIÓN, CON GIBRALTAR COMO TELÓN DE FONDO

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 occidental⁴⁷.

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

46. «U. S. Policy Assessment», 7-5-66 y «Conversation with Ruiz Giménez», 24-12-66, en LBJL-NSF CF 204; «Brown to Palmer», 3-5-66 y «Walker to Rusk», 29-9-66 en NARA, RG59, SNF, 1964-66, P. 2665; «The Spanish Political Scene», 30-12-66, «Walker to Stoessel», 11-10-66 y «Stoessel to Duke», 25-7-66 en NARA, RG59, Lot Files 7.

47. «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.

el asunto Palomares, ni el enfado por el tema IBERLANT (que tal vez podía haber sido usado por EEUU 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 Johnson⁴⁸. Al final, Hassan II consiguió la venta de material militar (14 millones \$) 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 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. Mantenía 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 regional⁴⁹.

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 «campañas

48. «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 BJJL 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.

49. «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.

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 por sus contactos con la oposición⁵⁰. 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 país⁵¹.

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 antinorteamericanismo en España era muy inferior al 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 cuidado extremo que ponemos en hacerla compatible con los intereses básicos, de seguridad en primer lugar, de EEUU y de Occidente en general⁵².

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 España⁵³. 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

50. *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.

51. «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.

52. «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

53. «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.

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 negarnos⁵⁴.

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 (declaración ministerial del 10 de junio). 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 israelí⁵⁵. 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 Israel⁵⁶.

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. 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 región⁵⁷. Pero, apenas un mes después, quedaron de manifiesto los límites

54. «Nieto Antúnez a Castiella», 28-4-67, en AC3292/2.

55. 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.

56. «Merry a Castiella», 17 y 18-5-67 en AC 3305/7 y «Castiella a Aznar», 16-6-67 en AC 3346/6.

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

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 noviembre⁵⁸.

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 Peñón⁵⁹. 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 ni la instalación de telecomunicaciones diplomáticas solicitada hacía un año⁶⁰.

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

58. 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.

59. «Castiella a Merry», 1-9-67 en 3380/42 y *Ya*, 17-12-67.

60. 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.

negociaciones; pero era precisa una coordinación interministerial, dirigida por el MAE⁶¹. El equipo Castiella buscaba 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 Mediterráneo⁶². 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 renegociación⁶³.

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 mediterráneo⁶⁴. 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

61. «Nieto Antúnez a Castiella», 30-10-67 en AC 3414/3

62. «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.

63. «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.

64. «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.

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-norteamericano⁶⁵.

La visión norteamericana era distinta. Se sabía que la renegociación iba a ser áspera. España buscaría reequilibrar la relación: el MAE pediría precio político; tenían más dudas sobre la posición militar, pero confiaban en que 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 espejismo⁶⁶.

El juicio norteamericano sobre la política interna española en 1967 insistía en la dinámica de cambio que afectaba a la sociedad española. Detectaban la interacción de factores como la mejora de las condiciones económicas; el efecto de la ley de prensa; el relevo generacional dentro del Régimen, donde los militares y funcionarios más jóvenes, sin subestimar el valor del orden, pedían más libertad; la división en la Iglesia, entre la jerarquía y los jóvenes clérigos influidos por el Vaticano II, que pedían el fin de los lazos con el estado más reformas socio-económicas, embarcados muchos en CCOO y en la protesta estudiantil; la división en los medios económicos tradicionales, con sectores que demandaban más libertad económica; el avance organizativo de los trabajadores, cuyas acciones adquirirían tono de oposición política; una universidad en abierta rebelión; más la actividad clandestina de los partidos políticos, muy divididos, ilegales, pero cada vez con más capacidad para dejarse oír.

Volvían a lamentar que la respuesta del Régimen hubiera sido tan limitada. Las expectativas de reforma generadas por la Ley Orgánica del Estado se habían

65. 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 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 3457/1 o «Cortina a Castiella», 7 y 11-12-67 en AC 3446/16.

66. «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.

desvanecido a lo largo del año, que finalizó con la sensación de un frenazo en la liberalización y la vuelta a una línea dura, sobre todo a partir del nombramiento de Carrero Blanco como vicepresidente del gobierno en el verano. El Régimen no estaba dispuesto a cambiar. Los avances habían sido mínimos: la r cana Ley de Representación Familiar, la Ley de Libertad Religiosa y una Ley del Movimiento que dejaba la reforma del partido en manos de sus burócratas. Pero las restricciones de prensa no habían impedido que la mayor vitalidad de ésta diera publicidad a las protestas antir gimen y a las luchas en el seno del Franquismo; mientras que la represión, única respuesta a la protesta obrera y universitaria, había despertado las simpatías de la masa neutra hacia estos grupos. El PCE, pese a su división, comenzaba a convertirse en fuerza dominante en CCOO. Era evidente que el Régimen no podía frenar la evolución social: al revés, los disidentes iban ganando confianza y el apoyo de los moderados, al tiempo que el tradicional conflicto entre las tendencias del Régimen se exacerbaba. La tensión entre el Movimiento y el Opus Dei se preveía como la dinámica que marcaría en 1968. El deterioro de la economía al final del año (devaluación de la peseta y programa de austeridad) había contribuido a ello⁶⁷.

Tampoco se había clarificado la cuestión sucesoria. Pese a los rumores, no percibían un deterioro significativo de la salud de Franco, más allá de la pérdida de reflejos propia de su edad. No parecía que tuviera voluntad de retirarse, ni de nombrar sucesor, ni se preveían cambios de gobierno o grandes problemas en 1968, a pesar de que cada vez más sectores estaban hartos de las tácticas de gobierno del dictador y más impacientes. En caso de desaparecer Franco, confiaban en que habría una transición ordenada. Si el dictador duraba unos años más, ésta sería como él la hubiera planteado. De cualquier modo, la monarquía parecía la opción del gobierno, el Ejército y el Consejo del Reino. Seguían pensando en las Fuerzas Armadas como agente decisivo y en que el régimen postfranquista sería autoritario, aunque tendría que acceder con precaución a las crecientes demandas de reforma política, económica y social.

En 1967 Carrero cobraba, por fin, visibilidad: su nombramiento se interpretaba como la opción de un futuro franquista sin Franco, con el respaldo del Opus Dei. Era un partidario de la restauración monárquica con D. Juan Carlos y de mantener la política económica liberalizadora, sin embargo, en la embajada prefería que no llegara a Presidente de Gobierno. Representaba la línea dura de la dictadura y, para los prudentes objetivos norteamericanos, el endurecimiento de la dictadura resultaba negativo, pues reducía la capacidad de maniobra de la embajada para fomentar una evolución liberalizadora. De momento mantenían sus contactos con elementos liberales, pero el campo de actuación de la embajada seguía siendo muy limitado por la dispersión y heterogeneidad de aqu ellos.

67. «The Succession Problem and Prospects for Change», 2-2-67 en LBJL NSF box 5; «U.S. Policy Assessment», 30-6-67 en NARA, RG59, 1967-69 P.2493; «Comments on the Spanish Student Scene, 26-7-67» en NARA, RG59, 1967-69 P.2492; «Spain's Organic Law Six Months Later, 7-8-67» y «Aftermath of the Law of the Movement, 1-8-67», en NARA, RG59, 1967-69 P.2489; «Political review of 1967», 20-1-68 en NARA, RG59, 1967-69 P.2488; «Intelligence report, 1-12-67» en NARA, RG59, 1967-69 P. 2490.

Además, se había detectado que en España, como en el resto de Europa, la imagen liberal de EEUU se había deteriorado en 1967. Las virulentas manifestaciones estudiantiles de la primavera habían ido acompañadas de un creciente antinorteamericanismo, vinculado por primera vez a una crítica abiertamente política contra la dictadura. Antes se atacaban acciones específicas del Régimen (la reforma universitaria, etc), pero ahora los vituperios eran contra la dictadura y contra Franco y se ponía más énfasis en los lazos entre EEUU y el Régimen, justo en contra de los esfuerzos de la embajada para evitar la identificación con el Franquismo. En conclusión, la propaganda antinorteamericana se había convertido en una forma de criticar a Franco, sobre todo en la universidad. El análisis de los eslóganes estudiantiles resulta significativo: en 1966 se gritaba «fuera Yanquis de Vietnam y España», pero en 1967 la consigna era, «Franco Franco, Qué Cabrón, Fuera Yanquis de Torrejón». Por eso se recomendaba cuidar, con urgencia, los programas vinculados a captar estudiantes; aunque, de momento, se pensaba que los intelectuales jóvenes más maduros seguían viendo las democracias occidentales y EEUU —*wishful thinking*— como modelos para el futuro de España⁶⁸.

1968: EL AÑO EN QUE SE DENUNCIARON LOS ACUERDOS

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 atraques a puertos españoles de los buques de guerra norteamericanos⁶⁹. 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 (sólo 17 millones de los 82 previstos), la falta de transparencia de certificados médicos,

68. «Comments on the Spanish Student Scene», 26-7-67 y «Propaganda Attacks Sharper on University of Madrid Campus», 11-11-67» en NARA, RG59, 1967-69 P.2492.

69. «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.

etc. La censura había permitido la publicación de un libro muy ácido de la duquesa de Medina Sidonia, *Palomares Mon Amour*⁷⁰.

La suma de estos incidentes recrudesció 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 España⁷¹. 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 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 propagandístico 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 preocupó 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, 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 nexa con EEUU⁷².

70. 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.

71. Vid. AC 3535/1, 3538/5 3541/3

72. 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 Fitzpatric», 9-2-68 en NARA, RG59, 1967-69 P SF 2488 y AC 3484/2.

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 el 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. Rusk⁷³, el mismo día que se aprobaban nuevas medidas de retorsión en Gibraltar. Para 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 del programa de defensa del dólar), más apoyo en Gibraltar y material de guerra; pero se desconocía la posición de los militares. 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 acuerdo⁷⁴. 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 acuerdos⁷⁵. En Exteriores había ya cierta sensación de agobio: se había abierto la negociación dos meses antes que en 1963, pero la campaña presidencial norteamericana (las 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 españoles⁷⁶.

73. Ya en enero se había pasado a EEUU el texto sobre la revisión del Acuerdo Técnico y de Procedimiento, pendiente desde 1963. 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 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.

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

75. «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.

76. 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

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 pagos⁷⁷. 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 millones de dólares, 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 negociadora⁷⁸. 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 Torrejón⁷⁹. 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 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 renovar⁸⁰.

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 cierta⁸¹. 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 podían llegar sin chocar con el Legislativo: el Senado vetaría cualquier nueva obligación defensiva,

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

78. Vid. AC 3563/1 y «Nieto Antúnez a Castiella», 24-4-68 en 3556/1.

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

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

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

tras lo ocurrido en Vietnam⁸². 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 bilaterales⁸³. 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 millones (280 para Ejército, 450,2 para Marina y 382,6 para Aire)⁸⁴. 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 diplomáticos⁸⁵.

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 27 de septiembre⁸⁶.

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 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

82. 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.

83. Vid. «Merry a Castiella», 8 y 10-5-68 AC 3569/2 y «Informe económico», 17-5-68 en AC 3575/2.

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

85. «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.

86. «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.

suponer un incremento de la tensión entre bloques y actualizar la posibilidad de un conflicto convencional en Europa⁸⁷.

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 millones de dólares (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 ayuda⁸⁸. 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 Madrid⁸⁹.

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 de la 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 insinaron 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 jugará 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

87. 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.

88. Se siguió el habitual proceso de decisión: dictamen del *Senior Interdepartamental 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.

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

relación⁹⁰. 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 una posición norteamericana tan cicatera ni, quizás, tanta resistencia en Madrid a asumir riesgos⁹¹.

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 mayo⁹². Para entonces (19 de septiembre) la contrapropuesta española de ayuda militar era de 745,3 millones: 104,8 Ejército, 369,4 Marina y 271,1 Aire⁹³. Dos días después, en la segunda conversación de Castiella con D. Rusk, cada parte endureció sus argumentos y el diálogo comenzó a crisparse. 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.⁹⁴. 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 millones), fijada en Madrid el día 21, en una reunión presidida por Muñoz Grandes. Pero las últimas conversaciones militares del lunes 23 fueron desastrosas: la parte norteamericana apenas se movió de los 100 millones (se añadió una contribución al programa naval español de unos 40 millones) y los españoles ni siquiera plantearon el nuevo límite de 650 millones, dada la irrisoria contraoferta. Castiella escribió a Fraga pidiendo instrucciones definitivas del Gobierno antes de la tercera reunión con D. Rusk. Sus quejas revelaban 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

90. 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 millones. Vid. «Sedó a Fraga», 16-9-68 en AC 3625/1.

91. «Wagner to Rusk», 10-10-68 en NARA, RG59, 1967-69 D 1624.

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

93. «Nota de N. Aguirre de Cárcer», 18-3-69, en AC 3745/20.

94. «Memo of conversation», 21-9-68, en NARA, RG59, 1967-69 P 2490.

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 «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 Madrid⁹⁵.

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 denuncia⁹⁶. Al día siguiente, en la tercera entrevista con D. Rusk, Castiella informó de la posición final española: 604,5 millones, 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 millones 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

95. «Castiella a Fraga», AC 3627/1.

96. «Instrucciones y carta de Fraga», 24-9-68 en AC 3631/1.

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 cancelación⁹⁷.

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 dio⁹⁸. 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 de 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 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 y su política de bloques, erigiéndose en portavoz de las pequeñas y medianas naciones⁹⁹.

La parte norteamericana quedó desconcertada: habían confiado en exceso en las viejas tácticas¹⁰⁰. 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 acuerdos¹⁰¹. 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

97. Vid. AC 3630/1 y «Ledy to Rusk», 24-9-68 en NARA, RG59, 1967-69 P.2493; la cuarta entrevista en NARA, RG59, 1967-69 D.1624.

98. 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.

99. 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.

100. 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.

101. «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.

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 1969¹⁰².

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 cara¹⁰³. 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 octubre¹⁰⁴.

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 sobre la propuesta no minó la voluntad de dar publicidad a la idea¹⁰⁵. 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 alineamiento¹⁰⁶.

En consecuencia, desde mediados de noviembre en EEUU empezaban a estar molestos con la actitud desconcertante del equipo de Castiella. Así que

102. «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.

103. «Wagner to Rusk», 4-10-68 y 10-10-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69, D 1624.

104. «Castiella a Franco», 6-11-68 en AC 3648/1 e «Instrucciones de su Excelencia», octubre 1968 en AC 4784/4.

105. 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).

106. «Castiella a embajadas en países árabes», 19-11-68 AC 3660/1; «Nota a Monseñor Cassaroli, 30-11-68 en AC 3672/4.

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 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 millones de septiembre, habría que reducir bases; él recomendaba subir a 200 millones 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 acuerdo¹⁰⁷. 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 perfilaron 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)¹⁰⁸. 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 presidencial en materia de seguridad)¹⁰⁹, así que la recta final de la negociación parecía propicia.

107. «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; VIÑAS, A.: *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.

108. «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.

109. «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.

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 1968¹¹⁰.

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 desasimio de los compromisos con EEUU y la vuelta a una posición de menor alineamiento (aunque manejara la palabra neutralidad) como legado de su gestión como ministro. 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 después¹¹¹. En todo caso, la tensión entre el enfoque militar y el diplomático de las relaciones con EEUU iba a continuar en 1969.

La renegociación, sin embargo, no modificó la estrategia norteamericana respecto a la política interior española: hasta 1970, ya con la administración republicana de R. Nixon, no se aprobaron nuevas directrices del Consejo de Seguridad Nacional. A lo largo de 1968 sólo se habían acentuado tendencias ya entrevistas en 1967. El ajuste y la recesión económica (común en Europa occidental) habían retrasado reformas estructurales necesarias y atizado el descontento político-social; pero el retroceso económico no había sido tan serio como para dañar la estabilidad del Régimen. El país seguía sumido, sin embargo, en una permanente crisis política por la rigidez del Régimen. Las promesas de reforma y liberalización se habían esfumado: ni nombramiento de jefe de gobierno, ni diálogo político en el Movimiento, ni reforma sindical. Seguía la línea dura: ley y orden. La embajada bromeaba al contrastar la constitución democrática otorgada a Guinea y la nula sofisticación institucional metropolitana, sin perspectivas de cambio. Se

110. Id. *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.

111. 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.

detectaba, además, una mayor ineficacia del gobierno; una menor capacidad de Franco para ejercer su liderazgo, lo que se traducían en falta de decisión y vigor gubernativo, incluso mayor dificultad para discernir los intereses nacionales, algo que se trasladaba en la renegociación. Aunque el control que Franco ejercía no peligraba a corto plazo, la tensión e incertidumbre en el seno del Régimen se había agudizado. La rivalidad entre el Movimiento y el Opus Dei (cuyos representantes en el gobierno eran calificados, por fin, como tecnócratas y no liberales, aunque hubiesen dirigido la modernización económica) era radical y acerba. Cada grupo tomaba posiciones de cara al postfranquismo. Vaticinaban que el Movimiento no sobreviviría a Franco, porque no había conseguido institucionalizarse, ni tenía el apoyo de los jóvenes. No veían ya muchas posibilidades al intento de Solís de crear una plataforma popular desde los sindicatos. En el *establishment* se agudizaba la división generacional, entre jóvenes evolucionistas y viejos inmovilistas. Aunque seguía la oposición a la democracia multipartidista, crecía la corriente favorable a favor de mayor liberalización y mejores relaciones con Europa occidental. La iglesia ya no era un pilar monolítico del Régimen; los empresarios veían cada vez con menos temor una liberalización política gradual y hasta en el ejército empezaban a percibir cambios.

Con respecto a la oposición, la mera política represiva daba cada vez peor resultado. La incapacidad del Régimen para escuchar las legítimas peticiones de los trabajadores había dado lugar a graves manifestaciones. Las protestas universitarias eran cada vez más respaldadas y sus demandas políticas empleaban ahora un lenguaje inspirado en la *New Left*. Los recuerdos de la guerra civil, cada vez más borrosos, y los ejemplos internacionales (Francia, EEUU, etc) servían de acicate. La oposición comunista, aunque dividida, estaba sacando partido de la movilización estudiantil y obrera. La infiltración policial tenía al PCE bajo control, pero era ya la fuerza más organizada, mientras que los partidos de la oposición no comunista servían más como grupos de debate intelectual que como núcleos de acción política efectiva¹¹².

Desde la embajada se habían identificado tres problemas como los más graves para el Régimen. Uno era la situación de las provincias vascas (primer asesinato de ETA y compromiso nacionalista del clero vasco): en 1968 entreveían, por primera vez, que el regionalismo podía ser un factor político relevante en el postfranquismo. También estaba la grave tensión con la iglesia católica y el Vaticano: por el tema vasco, la revisión del Concordato, el nombramiento de obispos y el reto de la nueva moralidad secularizada. Pero, sobre todo, la incertidumbre sucesoria. Franco tenía 75 años y Juan Carlos había cumplido 30 en enero (ya podía ser nombrado príncipe). Sin embargo, en ningún momento de 1968 pensaron que el *Generalísimo* fuera a tomar una decisión al respecto. De hecho, el embajador A. Duke siempre estuvo convencido de que evitaría hacerlo en vida, pese a

112. «Spain», 6-4-68 y «Spain as the 1968 Season Begins», 8-10-68, en NARA, RG59, SNF 1967-69, P. 2488; «Spain», 20-4-68, en NARA, RG59, SNF 1967-69, P.2492; «Current Internal Problems of the Spanish Government. CIA», 31-5-68, LBJL NSF CF Spain 204; «Spain: the coming struggle for power», 10-10-68 en LBJL NSF box 5 y «The Outlook for Spain, 6-11-68», NARA, RG59, SNF 1967-69, P. 2490.

que Juan Carlos era su candidato. Si bien la situación creada por la salud de Salazar en Portugal introdujo un elemento de presión añadido desde el otoño de 1968¹¹³. Las previsiones sobre una futura transición pacífica se mantuvieron en los términos optimistas año anterior. De momento:

(...) tras 3 años de guerra civil y 38 de paz franquista, la política —de ningún tipo— no excita o interesa a la mayor parte de los españoles, al menos por el momento. Su trabajo, su mujer e hijos, su casa, su SEAT 600, su diversión, sus vacaciones pagadas, eso es lo que constituye su pequeño, pero importante mundo, que defendería contra viento y marea, incluso, seguramente con violencia¹¹⁴.

En cambio, la imagen de EEUU en España se había deteriorado mucho en 1968. Las críticas habían aumentado como consecuencia del tema de Vietnam, los problemas raciales y la renegociación. Definitivamente, una de las pocas áreas de acuerdo entre los grupos políticos era el deseo de recortar la dependencia hacia EEUU y diversificar los lazos internacionales. No sólo los izquierdistas, sino muchos moderados aspiraban a «más independencia nacional ajena a la lucha entre potencias». Habían detectado un cambio de pauta en la opinión pública sin marcha atrás¹¹⁵. La única forma de contrarrestarlo era redoblando el esfuerzo de captación y propaganda. La urgencia de esta labor se reflejó en el presupuesto aprobado para la USIA en España en 1969: un treinta por ciento más que en 1968¹¹⁶. Quedaba la esperanza de que en el postfranquismo, se afrontaran las relaciones bilaterales de forma pragmática, aunque se preveía una progresiva reducción de la influencia norteamericana conforme se evolucionara hacia una mayor libertad.

En conclusión, al cierre de la presidencia Johnson, la incertidumbre marcaba las relaciones bilaterales. El nexo militar con EEUU había perdido valor en ciertas esferas oficiales y la prudente política de captación norteamericana de cara al futuro sin Franco era cada vez más ineficaz. En cambio, a corto plazo, se confiaba en la proclividad de los sectores militares españoles para llegar a un acuerdo. Sin embargo, la actitud de resistencia adoptada desde el MAE por el equipo de Castiella

113. D. Juan Carlos había transmitido a la embajada que, si D. Juan quedaba eliminado, él aceptaría el trono. Quería que Franco le nombrara en vida porque pensaba que era su única oportunidad y la de la monarquía y deseaba que Carrero Blanco fuera Presidente de Gobierno cuanto antes, porque contaba con él para su causa. Vid. «Duke to Rusk», 14-3-68 y 28-3-68, en NARA, RG59, SNF 1967-69, P. 2490 y «Intelligence Note», 3-1-68, en NARA, RG59, SNF 1967-69, P.2489.

114. «Duke to Rusk», 17-2-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69, P.2490

115. «US Policy Assessment», 9-5-68 en NARA, RG59, SNF 1967-69, P. 2493.

116. Había cuatro categorías de países según su importancia: en la primera estaban Francia, Alemania e Italia.; España estaba en la segunda, junto con Gran Bretaña, Canadá y Yugoslavia. Las cifras para España en dólares fueron: 253.402 (1963), 241.759 (1964), 224.292 (1965), 225.160 (1966), 276622 (1967), 261.210 (1968) y, en 1969, 331.502, en «The United States Information Agency during the Administration of President L. B. Johnson, nov.1963-january 1969» en LBJL Administrative History of USIA Box 1 y el informe sobre la USIA en Europa occidental, 15-9-68, en LBJL, Office Files of Ernest Goldstein, Box 16.

había empezado a calar. De hecho, no se pudo firmar un arreglo provisional hasta junio de 1969 y la negociación del acuerdo definitivo de 1970 fue mucho más dura de lo previsto en EEUU. El equipo de López Bravo recogió, en principio, el testigo dejado por su antecesor a partir de octubre de 1969 y los militares acabarían haciéndolo en la negociación de 1975¹¹⁷. Por lo que se refiere a la opinión pública, al final del mandato Castiella, con la renegociación y la campaña desplegada en busca de votos en la ONU, había rebrotado un nuevo nacionalismo, ligado cada vez más a una autoimagen de España como país puente entre culturas, con intereses divergentes de los de las grandes potencias. De forma que, en adelante, la posición contraria a la presencia militar norteamericana en España y a favor de una alineación internacional menos rígida no iba a ser sólo patrimonio del antifranquismo.

117. PARDO, R.: «España y EEUU en el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon» en *Historia del Presente*, nº 6 (2005) pp. 11-41.