

HENRY KISSINGER Y ESPAÑA, DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA (1969-1977) (*)

CHARLES POWELL
Universidad CEU — San Pablo (Madrid)

1. KISSINGER Y NIXON ENCAUZAN SU RELACIÓN CON ESPAÑA, 1969-1973.—2. KISSINGER Y FORD, ANTE LA CRISIS FINAL DEL FRANQUISMO, 1974-1975.—3. KISSINGER Y EL INICIO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, 1975-1977.—4. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

Este artículo es un estudio de las políticas desarrolladas por Henry Kissinger hacia España durante la etapa 1969-1977, primero como consejero presidencial de Seguridad Nacional y luego como Secretario de Estado, bajo las presidencias de Richard Nixon y Gerald Ford. En él se argumenta que, dada la visión geoestratégica y las prioridades políticas de Kissinger, ambas administraciones se centraron en la necesidad de garantizar su acceso a las bases militares situadas en territorio español. Como resultado de ello, desarrollaron una estrecha relación con el régimen de Franco a la vez que procuraban invertir en el futuro a través de la figura de D. Juan Carlos, política que finalmente limitaría sus posibilidades de realizar una contribución importante a la transición a la democracia en España.

Palabras clave: Henry Kissinger, transición a la democracia, España, bases militares.

(*) Dedico este artículo a mi doctorando y amigo Miguel Hueta Maroto, que recopiló buena parte de la documentación utilizada en su elaboración, que su familia tuvo a bien depositar en la Biblioteca del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, institución en la que siempre será recordado con admiración y cariño. Este trabajo es fruto de la investigación que actualmente dirijo en la Universidad CEU-San Pablo, financiada por el Ministerio de Educación y Ciencia (referencia SEJ2005-203867/CPOL), sobre la dimensión internacional de la transición a la democracia en España.

ABSTRACT

This article is a study of the policies developed by Henry Kissinger towards Spain during the period 1969-1977, first as National Security Adviser and later as Secretary of State, under the presidencies of Richard Nixon and Gerald Ford. It argues that, given Kissinger's geostrategic outlook and political priorities, both administrations were mainly concerned with the need to guarantee their continued access to Spanish military bases. As a result, they continued to have close ties with the Franco regime while at the same time seeking to invest in the future by expressing support for Juan Carlos, a policy which ultimately limited their ability to make a major contribution to Spain's transition to democracy.

Key words: Henry Kissinger, transition to democracy, Spain, military bases.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la relación bilateral oficial entre España y Estados Unidos estuvo dominada en buena medida por los acuerdos sobre las bases militares firmados en 1953 y las negociaciones que hicieron posible su renovación —en ocasiones, con importantes modificaciones— en 1963, 1970, 1976 y 1988. Dada la importancia de estos acuerdos, es lógico que la literatura académica sobre dichas relaciones se haya centrado prioritariamente en este aspecto formal, y más concretamente en los esfuerzos de sucesivos gobiernos españoles por corregir en la medida de lo posible los desequilibrios heredados del acuerdo de 1953 (1). En cambio, hasta la fecha ha recibido menos atención la actitud de sucesivas administraciones estadounidenses ante la evolución política del régimen de Franco durante los últimos años de vida del dictador y el cambio de régimen que se produjo tras su muerte, siempre muy condicionada por el deseo de Washington de garantizar a toda costa su acceso a las bases militares en territorio español (2). Este artículo —elaborado fundamentalmente en base a fuentes documentales oficiales estadounidenses— pretende contribuir al conocimiento de este aspecto de las relaciones entre Madrid y Washington a través del análisis y valoración de las políticas definidas e implementadas por Henry Kissinger, sin duda la figura más influyente de la acción exterior norteamericana de la época, durante las administraciones de Richard M. Nixon (1969-1974) y Gerald R. Ford (1974-1977).

Antes de adentrarnos en el análisis pormenorizado de las políticas impulsadas por Kissinger en relación con España, resultan necesarias algunas aclaracio-

(1) La obra de referencia al respecto es ÁNGEL VIÑAS, *En las garras del águila* (Crítica, Barcelona, 2003).

(2) El primer trabajo en plantear este asunto fue seguramente ALFRED TOVIAS, *US policy towards Southern Europe*, en GEOFFREY PRIDAHM (ed), *Encouraging democracy* (Leicester University Press, Leicester, 1991). Ver también CHARLES POWELL, «La dimensión exterior de la transición política española», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18, mayo-agosto 1994, págs. 82-88.

nes previas. La primera se refiere a la percepción que entonces se tenía de la importancia de España en círculos oficiales estadounidenses. Un análisis estrictamente bilateral de las relaciones entre la superpotencia norteamericana y una potencia media, de peso económico y político creciente pero todavía relativamente modesto en términos comparados, como era España a principios de los años setenta, podría llevarnos a exagerar la importancia que los actores políticos y administrativos estadounidense de la época atribuían a su aliado europeo meridional. Para contrarrestar este peligro, basta quizás recordar las contadísimas referencias a España en los tres volúmenes de memorias publicados por Kissinger sobre su etapa al frente de la diplomacia norteamericana, que suman casi cuatro mil páginas. Sin embargo, sería igualmente equivocado errar en sentido contrario, minusvalorando en exceso la importancia de la relación. Ciertamente, aunque para España las inversiones directas procedentes de Estados Unidos tenían una importancia notable, en perspectiva norteamericana la relación económica bilateral era una cuestión relativamente menor (3). En cambio, y como veremos más adelante, las sucesivas administraciones estadounidenses siempre otorgaron cierta importancia a su acceso a las bases militares situadas en territorio español, si bien dicho interés fluctuaría en respuesta a los cambios registrados en el contexto geopolítico regional. Así lo confirman, entre otros datos, los ocho desplazamientos efectuados por Kissinger a Madrid entre 1970 y 1976, así como los viajes de estado de los presidentes Nixon y Ford en 1970 y 1975, todos ellos relacionados, en mayor o menor medida, con el seguimiento y la renegociación de los acuerdos sobre las bases. Por último, el propio Kissinger afirmarí­a en sus memorias que «la contribución norteamericana a la evolución española durante los años setenta constituyó uno de los principales logros de nuestra política exterior» (4). Dada la elevada opinión que siempre tuvo de sus propios éxitos, esta es una afirmación harto llamativa, que examinaremos con cierto detenimiento.

En segundo lugar, conviene recordar que la posición de Kissinger en el seno de la estructura política y administrativa estadounidense —y por lo tanto, su capacidad de influencia y decisión— experimentó fluctuaciones importantes a lo largo de la etapa 1969-1977, que puede dividirse en tres fases (5). Cuando fue nombrado consejero presidencial de seguridad nacional por Nixon en enero de 1969, era todavía un catedrático de la Universidad de Harvard absolutamente desconocido para el gran público, aunque respetado en círculos relacionados

(3) En 1969, Estados Unidos proporcionaba el 40% de la inversión extranjera en España (por valor de \$700 millones anuales), y era también su comprador más importante, al recibir el 18% de las exportaciones españolas, valoradas en \$307 millones.

(4) HENRY KISSINGER, *The White House Years* (Little, Brown and Company, Boston, 1979), pág. 931.

(5) La mejor biografía política de Kissinger probablemente sea WALTER ISAACS, *Kissinger. A Biography* (Simon & Schuster, New York, 1992). Para un estudio más reciente de su diplomacia, ver JUSSI HANHIMÄKI, *The flawed architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy* (Oxford University Press, Oxford, 2004).

con la política exterior por sus escritos sobre las armas nucleares. (El nuevo presidente apenas conocía a Kissinger, que había asesorado esporádicamente a sus predecesores demócratas, John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, pero le nombró a recomendación de Nelson Rockefeller, el entonces gobernador de Nueva York, un peso pesado del partido republicano a quien también había asesorado en el pasado.) Nixon llegó a la presidencia con la intención de centralizar el diseño y control de la política exterior en la Casa Blanca, y desde el primer momento excluyó de las decisiones más importantes a su propio Secretario de Estado, William P. Rogers, un abogado sin experiencia política internacional alguna. Además, el nuevo presidente desconfiaba por completo de los diplomáticos de carrera del Departamento de Estado, a quienes atribuía una peligrosa proximidad ideológica al partido demócrata, y una igualmente irreprimible tendencia a filtrar información confidencial a la prensa. Por ello, Nixon impulsó el fortalecimiento del Consejo de Seguridad Nacional, institución creada en 1947 para asesorar al presidente en materia de política exterior y de defensa, y que en teoría podía beneficiarse de las aportaciones de todos los departamentos relacionados con estos ámbitos de gobierno. Con el apoyo inestimable del presidente, el presupuesto del Consejo aumentó de \$700.000 a \$2.2 millones entre 1968 y 1971, y sus efectivos se duplicaron hasta sumar 46 asistentes y 105 administrativos (6). En la práctica, esto permitió a Kissinger forjar una relación inusitadamente estrecha con Nixon, así como excluir del proceso de toma de decisiones a sus rivales, ficticios o reales. (Sólo el Secretario de Defensa, Melvin Laird, logró defenderse con cierto éxito de las maniobras excluyentes del asesor presidencial, gracias sobre todo a la información que le proporcionaba su acceso a la inteligencia militar.) Así pues, el peso político de Kissinger y su protagonismo en la definición y puesta en práctica de la política exterior norteamericana no hizo sino aumentar a lo largo del primer mandato de Nixon. A ello contribuyó de forma decisiva el éxito de la diplomacia secreta que hizo posible la primera visita de un presidente estadounidense a China en febrero de 1972, y a la Unión Soviética tres meses después, durante la que se firmó un importante acuerdo sobre limitación de armamento nuclear (SALT I).

Tras el notable triunfo electoral de Nixon en noviembre de 1972, y una vez firmado el cese de hostilidades con Vietnam del Norte que habría de valerle el Premio Nobel de la Paz más controvertido de la historia, en septiembre de 1973 Kissinger sustituyó a Rogers como secretario de Estado, pero sin abandonar el cargo de consejero presidencial de Seguridad Nacional. El hecho de ocupar simultáneamente ambos puestos, unido a la parálisis que se apoderó de Nixon tras el estallido del escándalo de Watergate en el verano de 1973, aumentó si cabe su influencia, y también su popularidad; a finales de ese año la empresa de-

(6) Sobre la evolución del Consejo de Seguridad Nacional, ver DAVID J. ROTHKOPF, *Running the World. The inside story of the National Security Council and the architects of American power* (Public Affairs, Washington, 2005).

moscópica Gallup le proclamó el ciudadano «más admirado» de Norteamérica, y un congresista entusiasta propondría incluso una enmienda constitucional para que pudieran postularse a la presidencia norteamericanos que no lo fuesen de nacimiento. Su último gran servicio a Nixon fue sin duda su manejo de la guerra del Yom Kippur en octubre de 1973, y sus posteriores esfuerzos por lograr una paz duradera entre Israel y Egipto.

La dimisión de Nixon en agosto de 1974 como consecuencia del escándalo de Watergate y su sustitución por Ford supuso un cambio importante en la relación de Kissinger con la Casa Blanca. Mientras que el primero tenía una larga experiencia en el campo de la política exterior, el segundo era un neófito al que apenas le interesaban los asuntos internacionales. A pesar de ello, el secretario logró que se involucrara de lleno en asuntos a los que siempre otorgó la máxima importancia, como pudo constatarse en la *cumbre* celebrada en Vladivostok con Leonidas Brezhnev en noviembre de 1974, que sirvió sobre todo para demostrar que la política de *détente* impulsada por Nixon seguía vigente, algo que se pondría de manifiesto en agosto de 1975 con la firma del Acta Final de Helsinki sobre Seguridad y Cooperación en Europa. Al mismo tiempo, el nombramiento de su antiguo mentor Rockefeller como vicepresidente —Spiro Agnew se había visto obligado a dimitir en octubre de 1973 al verse involucrado en un escándalo financiero— le ayudó a estrechar su relación personal con Ford. Sin embargo, la caída de Camboya y de Vietnam del Sur en abril de 1975 mermaría notablemente el prestigio y la credibilidad de Kissinger en el seno de la propia administración. El secretario pronto tuvo problemas con el jefe de gabinete del presidente, el ex congresista Donald Rumsfeld, que quiso contrarrestar la impresión de que Ford carecía del criterio y la capacidad suficientes para opinar en materia de política exterior, y también entró en colisión con el secretario de Defensa, James Schlesinger. En vista de ello, el presidente se vio obligado a efectuar un amplio reajuste de su equipo en octubre de 1975, que ha pasado a la pequeña historia como la «masacre de Halloween»: en contra de su voluntad, Kissinger cedió el puesto de consejero presidencial de Seguridad Nacional a su colaborador Brent Scowcroft, aunque se mantuvo al frente de la Secretaría de Estado; Rumsfeld pasó a ocupar la Secretaría de Defensa; y su segundo, Richard Cheney, le sustituyó como jefe de gabinete. Como resultado de todo ello, a partir de entonces Kissinger perdería influencia en la Casa Blanca y en el seno del propio gobierno, tendencia que se acentuaría durante el año electoral de 1976, al constatarse la animadversión que suscitaba tanto entre los seguidores del demócrata Jimmy Carter como entre los sectores más conservadores del partido republicano, afines a Ronald Reagan.

También resultan pertinentes algunos comentarios previos sobre la visión ideológica y geoestratégica de Kissinger, que obviamente influyeron en su actitud hacia el cambio de régimen en España. Tradicionalmente, Kissinger ha sido considerado un representante destacado de la escuela realista de las relaciones internacionales, que contempla las relaciones entre estados a través del

prisma de las esferas de influencia y los equilibrios de poder. Nacido en 1923 en el seno de una familia judía alemana que se vio obligada a huir de la ciudad bávara de Fürth en agosto de 1938, y que perdió a una docena de sus miembros en el Holocausto, su visión conservadora y pragmática, cuando no pesimista, del mundo y de la naturaleza humana —incluso spengleriana, a decir de algunos— ha sido atribuida con frecuencia a este trágico pasado familiar. Es por ello que algunos autores norteamericanos siempre le consideraron un producto típico de la Europa de entreguerras, absolutamente ajeno tanto al idealismo internacionalista encarnado por Woodrow Wilson como al anticomunismo ideológico de los neoconservadores que llegarían al poder con Reagan.

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

La pertenencia de España al bloque occidental, merced a sus relaciones con los Estados Unidos, constituía un hecho universalmente reconocido cuando Kissinger llegó a la política. España era una pieza de cierta importancia en el tablero geoestratégico occidental, ya que podía actuar de plataforma de suministro y de repliegue en el caso de producirse una agresión soviética en Europa central. Por otro lado, en los años inmediatamente anteriores a la muerte de Franco se produjeron varios conflictos, algunos relacionados entre sí, que aumentaron el valor geoestratégico de España para Washington. Ante todo, la crisis desencadenada por la guerra árabe-israelí del Yom Kippur de octubre de 1973 convirtió al Mediterráneo oriental en una de las zonas más inestables del globo. En la primavera de 1974, la «revolución de los claveles» suscitó dudas sobre la futura orientación política de Portugal y el acceso norteamericano a la base naval de las Azores. Poco después, el Mediterráneo oriental fue también escenario del conflicto armado entre Grecia y Turquía con motivo de la disputa chipriota, que trajo consigo la caída de la junta militar griega, dando paso a un gobierno civil que se retiró de la estructura militar de la OTAN en protesta contra la actitud complaciente de Washington hacia la dictadura desbancada. Al mismo tiempo, y con el fin de satisfacer al poderoso lobby griego-americano, Washington impuso un embargo de armamentos a Turquía, cuyo gobierno reaccionó con la amenaza de acudir a los soviéticos en búsqueda de suministros militares. Por último, los primeros años de la década de los setenta conocieron un notable incremento en el peso electoral de los partidos comunistas italiano y francés, hasta el punto de que muchos creyeron inminente su llegada al poder.

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

1. KISSINGER Y NIXON ENCAUZAN SU RELACIÓN CON ESPAÑA, 1969-1973

Cuando Nixon y Kissinger llegaron a la Casa Blanca a principios de 1969, las relaciones con España no atravesaban su mejor momento. En septiembre de 1968, el gobierno español había roto las negociaciones para la renovación de los acuerdos de 1963 por considerar insuficientes las concesiones ofrecidas por Washington, abriéndose un plazo de seis meses para unas consultas que, caso de fracasar, habrían dado lugar al desmantelamiento de las instalaciones estadounidenses en España (7). Madrid deseaba elevar lo que hasta entonces había sido un mero acuerdo ejecutivo al rango de tratado, lo cual hubiese requerido la aprobación del legislativo estadounidense, de aplastante mayoría demócrata, y aspiraba a conseguir ayuda militar por valor de casi \$600 millones, frente a los \$140 millones que ofrecía la administración Johnson. Además, el gobierno español no renunciaba a su pretensión de obtener de Washington una largamente anhelada garantía formal de defensa, ni a situar la relación bilateral bajo el paraguas de la OTAN. Para evitar una ruptura que el régimen de Franco no se podía permitir, en junio de 1969 se firmó una prórroga que concluiría en septiembre de 1970, a cambio de \$50 millones de ayuda militar y \$35 millones en créditos (8).

(7) Ver ROSA PARDO, «Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L. B. Johnson: 1964-1968», en *Studia Historica. Historia Contemporánea*, Universidad de Salamanca, Vol. 22, 2005.

(8) Ver ROSA PARDO, «EE.UU. y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon, 1969-74», en *Historia del Presente*, n.º 6, 2005.

La crisis de gobierno de octubre de 1969, provocada por el escándalo Matesa, y sobre todo la sustitución de Fernando María Castiella por Gregorio López Bravo al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, fue recibida con alivio por la Administración Nixon, que atribuía al primero las dificultades surgidas en las negociaciones. Sin embargo, éstas no se retomaron hasta enero de 1970, cuando finalmente estuvo listo el nuevo informe sobre España que Kissinger había encargado al Consejo de Seguridad Nacional. En él se observaba que, a pesar del nombramiento de D. Juan Carlos como sucesor de Franco a título de Rey en julio de 1969, y de la reciente formación de un gobierno dominado por «tecnócratas modernizadores», a corto plazo no cabía esperar cambios en la naturaleza del régimen. Aunque se constataba que el crecimiento económico no garantizaba la paz social, la oposición a Franco se consideraba «débil y fragmentada», aunque las instituciones oficiales también se calificaban de «débiles e ineficaces». Tras afirmar que «no tenemos ni el poder ni la sabiduría necesarios para influir a corto plazo en el desarrollo de la situación española», el texto concluía que «hay pocos motivos para mostrarnos distantes con el régimen con la esperanza de que ello acelere la llegada de un gobierno más democrático», si bien consideraba importante «preservar una postura lo suficientemente flexible como para proteger los intereses estadounidenses ante acontecimientos políticos inesperados, sobre todo tras la muerte de Franco». Por otro lado, el texto también se mostraba partidario de apoyar el acercamiento de España a la Comunidad Europea (con la que Madrid firmaría un Acuerdo Preferencial en agosto de 1970), por entender que ello podría favorecer la democratización a largo plazo, a condición de que se respetaran las reglas del GATT (9).

En respuesta a este estudio, a finales de febrero de 1970 Nixon optó por procurar mantener el acceso a todas las instalaciones militares disponibles en España sin realizar grandes concesiones económicas, si bien se mostró partidario de firmar más adelante un tratado general de cooperación, que contemplara aspectos no militares de la relación (10). Por su parte, López Bravo deseaba cerrar un acuerdo cuanto antes, lo que le hizo desaprovechar algunas bazas negociadoras importantes. Así pues, el nuevo Convenio de Amistad y Cooperación, firmado en agosto de 1970, volvería a ser un acuerdo ejecutivo de cinco años de duración. Tampoco se obtuvo una garantía de defensa como la que recogían los acuerdos bilaterales más vinculantes, y más adelante el Senado insistiría en la inexistencia de compromisos defensivos con España. Además, la aportación económica resultó escasa: \$20 millones en ayuda directa para defensa y otros \$125 millones en créditos para compra de equipos materiales. Sin embargo, a

(9) Revised paper on US Policy towards Spain, Secret, Cover Memorandum, National Security Study Memorandum 46 Related, 27/1/70.

(10) US Policy Toward Spain: Base Negotiations, Secret, National Security Decision Memorandum 43, 20/2/70.

partir de entonces las instalaciones pasaron a ser de titularidad española, y desaparecía la cláusula secreta de 1953, lo cual significaba que —en teoría, al menos— los estadounidenses no podrían activar las bases sin consulta y acuerdo previo en caso de conflicto.

Nixon siempre mostró más interés por España que sus predecesores demócratas, y a diferencia de ellos, no le intimidaba la relación directa con Franco, a quien había conocido brevemente durante una visita privada a Barcelona en junio de 1963. En sus memorias, el presidente reconocería con pesadumbre que durante la Guerra Civil española había tomado partido por los defensores de la República, «cuya orientación comunista rara vez se mencionaba en la prensa», y lejos de ser el «dictador rígido y desagradable» de los medios de comunicación norteamericanos, el jefe del Estado que le recibió le pareció «un líder sutil y pragmático cuyo interés principal era mantener la estabilidad interna necesaria para el progreso de España» (11). En lógica consonancia con esta postura, en febrero de 1970 afirmaría ante el Consejo de Seguridad Nacional que, dado que nada iba a cambiar «salvo que alguien mate a Franco», no podía compartir las reticencias de quienes no estaban dispuestos a trabajar con dictadores cuando lo requiriese el interés estadounidense, en vista de lo cual era necesario desarrollar «una nueva relación» con España (12).

Este cambio de actitud no tardó en hacerse presente en la embajada de Estados Unidos en Madrid. Mientras que el embajador Angier B. Duke (1965-68) había procurado mantener abiertas las líneas de comunicación con sectores de la sociedad española contrarios al régimen, su sucesor Robert C. Hill (1969-1972), un multimillonario que había realizado importantes donaciones a las arcas del partido republicano, se mostró mucho más reacio a incomodar a las autoridades españolas. Así se constató en mayo de 1970, cuando el gobierno español se negó a que el secretario de Estado, Rogers, que se encontraba en Madrid para impulsar la negociación sobre las bases, recibiese a una delegación de la oposición semi-tolerada, aunque no pudo evitar que le entregasen un documento, firmado por sesenta y siete personalidades y ampliamente difundido por la prensa extranjera, contrario a la renovación del acuerdo mientras no hubiese democracia en España (13). (Esta actitud contrasta vivamente con la de las autoridades alemanas, cuyo empeño hizo posible que su ministro de Asuntos Exteriores, Walter

(11) RICHARD NIXON, *The Memoirs of Richard Nixon* (Simon & Schuster, New York, 1978), pág. 45 y 248.

(12) Minutes of NSC Meeting on Post-De Gaulle France, February 23, 1970. NARA. Nixon Presidential Materials Project, National Security Council Institutional Files. Box 110. NSC Originals 1970.

(13) Sin embargo, según Enrique Tierno Galván, uno de los firmantes, el incidente «frenó el proceso de protección americana», y sirvió para hacerles ver que «debían poner más cuidado y que lo que pudiéramos llamar técnica ITT no era la más valiosa en el caso español». ENRIQUE TIERNO GALVÁN, *Cabos Sueltos* (Bruguera, Barcelona, 1982), págs. 414-419. JOSÉ MARÍA DE AREILZA, *Crónica de Libertad* (Planeta, Barcelona, 1985), págs. 150-155.

Scheel, pudiese recibir a una delegación de la oposición moderada durante su estancia en Madrid en abril de ese mismo año.) Pocos meses después, los esfuerzos de la oposición española por hacer llegar un documento de protesta al presidente Nixon correrían idéntica suerte. El sucesor de Hill al frente de la embajada, Horacio Rivero (1972-1974), el primer hispano en alcanzar el rango de almirante en la US Navy, se mostraría incluso más inflexible, sorprendiendo a propios y extraños con su entusiasmo por un régimen autoritario en fase terminal. No fue hasta su marcha en noviembre de 1974 que un secretario de Estado adjunto — James Lowenstein — tuvo finalmente la posibilidad de reunirse con representantes de la oposición en Madrid, a finales de ese mismo año (14).

La firma del acuerdo sobre las bases en agosto de 1970 hizo posible la anhelada visita de estado de Nixon a España dos meses después, acompañado por Kissinger, a pesar de que según éste «la transición posfranquista era un tema excesivamente delicado incluso para la alusión más oblicua». El asesor presidencial recordaría en sus memorias que España estaba «como suspendida, esperando a que termine una vida para poder reincorporarse a la historia europea». A pesar de ello, no dejaba de irritarle que muchos observadores tuviesen dificultades para reconocer que Franco «había sentado las bases para el desarrollo, tras su muerte, de instituciones más liberales», y que el régimen español «era mucho menos represivo que *ningún* estado comunista». Sea como fuere, la visita no resultó demasiado fructífera. Agotado por el paseo en coche descubierto, Franco se adormiló en su única entrevista con Nixon, y Kissinger, afectado por el *jet lag*, no pudo evitar seguir su ejemplo, mientras Nixon departía tranquilamente con López Bravo. El presidente mostró mucho interés por saber si había más madrileños en la calle que los que habían acudido en 1959 a recibir a Dwight Eisenhower, político al que respetaba y envidiaba, y Franco no tuvo inconveniente en tranquilizarle al respecto. Impresionado por el entusiasmo de los madrileños, Nixon comentaría a su séquito que «esta gente realmente es amiga nuestra» (15).

El viaje de Nixon y Kissinger a Madrid les permitió evaluar de primera mano a los principales protagonistas de la vida política oficial española. De ahí seguramente su muy reveladora decisión de interceder ante Franco por la vida de los etarras condenados a muerte en el célebre juicio de Burgos, celebrado en diciembre de 1970, que entonces se mantuvo secreta. Kissinger temía que la ejecución de los condenados embarcara al régimen en una vía involucionis-

(14) SAMUEL D. EATON, *The forces of freedom in Spain, 1974-1979. A personal account* (Hoover Institution Press, Stanford, 1981), pág. 27. WELLS STABLER, *The view from the US Embassy*, en HANS BINNENDIJK (ed), *Authoritarian regimes in transition* (Center for the Study of Foreign Affairs, Washington, 1987), pág. 193.

(15) KISSINGER (1979), pág. 931-932; LAUREANO LÓPEZ RODÓ, *El principio del fin: Memorias III* (Plaza y Janés, Barcelona, 1992), págs. 84-85; VERNON A. WALTERS, *Silent Missions* (Doubleday, New York, 1978), págs. 570-571. No deja de ser curioso que las memorias de Nixon contengan referencias a su viaje de 1963, pero no al de 1970.

ta de la que D. Juan Carlos difícilmente podría rescatarlo, aumentando así la posibilidad de un estallido revolucionario que perjudicara los intereses estadounidenses (16).

Nixon regresó a casa con un recuerdo especialmente grato de su conversación con D. Juan Carlos, que le causó una excelente impresión. Poco después visitaría Washington Lord Mountbatten, tío-abuelo del príncipe, quien procuró convencer al presidente y a Kissinger de la necesidad de apoyar al futuro rey de España. Sus palabras surtieron efecto, y en enero de 1971 D. Juan Carlos efectuó un largo viaje oficial a los Estados Unidos, de una semana de duración, que influyó notablemente en la actitud del Nixon y su consejero hacia la situación política española. A solas con él en el Despacho Oval, el presidente aconsejó al príncipe que su máxima prioridad tras la muerte de Franco debería ser mantener el orden público, sin preocuparse por acometer grandes reformas hasta que no estuviese garantizada la estabilidad. También le animó a no preocuparse en exceso por presentar una imagen deliberadamente liberal ni reformista, sino por subrayar su juventud, dinamismo y simpatía, ya que ello bastaría para proyectar el mensaje de que las cosas cambiarían cuando él estuviese al mando. Nixon confirmó la opinión favorable que ya se había formado del príncipe, aunque seguía teniendo dudas sobre su capacidad para «defender el fuerte» tras la muerte de Franco. No obstante, George Landau, el responsable de España en el Departamento de Estado, comentaría a un diplomático británico que el viaje se había organizado para expresar la confianza de Washington en el príncipe «no sólo en el contexto de las futuras relaciones hispano-estadounidenses, sino también como la mejor apuesta para asegurar la estabilidad interna de España después de Franco». Al parecer, en el transcurso de su estancia, Kissinger comentó al príncipe que, si alguna vez podía serle de utilidad, no debía dudar en comunicárselo (17).

En aquellos momentos, Washington vaticinaba que cuando tomara las riendas D. Juan Carlos habría un periodo de gracia de seis a doce meses, tras lo cual aumentaría notablemente la presión a favor de un cambio de régimen. A pesar de ello, se estimaba que, durante varios años, existiría una situación autoritaria compatible con una cierta liberalización, antes de dar paso a un sistema democrático de corte occidental. A su entender, los cambios socio-económicos producidos en los años sesenta proporcionaban un colchón de prosperidad suficiente para apaciguar a la población. Fiel a su pragmatismo habitual, Kissinger temía tanto un tránsito rápido del franquismo a la democracia como una situa-

(16) Spain: Death Sentences, 20/2/71, en NARA RG69, SNF, 1970-1973 PD 2598.

(17) PHILIP ZIEGLER (ed.), *From Shore to Shore. The Tour Diaries of Earl Mountbatten of Burma, 1953-1979* (Collins, Londres, 1980), pág. 204. PHILIP ZIEGLER, *Mountbatten. The official biography* (Collins, Londres, 1985), pág. 678. LAUREANO LÓPEZ RODÓ, *El principio del fin* (Plaza y Janés, Barcelona, 1992), pág. 147. PHILIP CROWE (Washington) to Thomas (FCO), 4/2/71, FCO9/1455, WSS3/304/1. Pilar Cernuda, *30 días de noviembre*. (Planeta, Barcelona, 2000), pág. 21.

ción excesivamente continuista, ya que ambas fórmulas podían llevar al caos y a una nueva dictadura (18).

Alarmado por el deterioro físico del dictador, que había constatado personalmente, en febrero de 1971 Nixon envió a Madrid en misión secreta al teniente general Vernon Walters, el agregado militar norteamericano en París que había actuado como intérprete suyo en España, para explorar la posibilidad de que Franco coronase a D. Juan Carlos en vida. Walters, que sería nombrado subdirector de la CIA poco después, conversó largamente con el jefe del Estado, quien le aseguró que «la sucesión será ordenada» e insistió que «no había ninguna alternativa al príncipe», a la vez que expresaba su confianza en la capacidad de éste para hacer frente a la situación tras su muerte. El militar norteamericano regresó a Washington con el firme convencimiento de que Franco permanecería en el poder hasta el final de sus días, y con la sospecha no menos firme de que el régimen no sobreviviría a su fundador (19).

A pesar de un desmentido oficial del Departamento de Estado, en julio de 1971 *The Washington Post* informó que la Administración Nixon estaba embarcada en una discreta pero intensa campaña para convencer a Franco de la necesidad de ceder el poder a D. Juan Carlos cuanto antes, y a lo largo de ese año fueron varios los funcionarios que visitaron Madrid para transmitir el mensaje. En vista de su fracaso, Kissinger cifró sus esperanzas en el nombramiento de un presidente del gobierno afín al príncipe, que compensara la pérdida de facultades del dictador, y por ello vio con buenos ojos el nombramiento del almirante Luis Carrero Blanco en junio de 1973, aunque le sorprendió la sustitución de López Bravo por Laureano López Rodó al frente de la diplomacia española. Aunque Carrero Blanco era visto con recelo por el Departamento de Estado debido a su visceral oposición a las formas de gobierno demoliberales, Kissinger valoraba su igualmente visceral anticomunismo y su temor a la influencia soviética en el Mediterráneo, y en todo caso pensaba que no seguiría al frente del gobierno una vez realizada la transición a la Monarquía (20).

Durante sus breves meses como ministro de Asuntos Exteriores, López Rodó fue un negociador más duro de lo esperado por los norteamericanos. Inicialmente mostró un gran interés por firmar la Declaración Conjunta de Principios Atlánticos promovida por Kissinger para reforzar la maltrecha relación transatlántica, fundamentalmente con el ánimo de vincular a España a la OTAN. Al mismo tiempo, López Rodó quiso iniciar cuanto antes los sondeos de cara a la renovación del acuerdo de las bases, que expiraba en 1975, con el

(18) The Juan Carlos Visit, 22/1/71 en NS-NSCF Harold Middle East Neg. Files 1189; Spain: the Approaching Transition, 27/4/71, en NARA RG69, SNF, 1970-3 PD 2599.

(19) WALTERS (1978), págs. 551-557.

(20) Spain: Franco Restructures his Government, 27/6/73, y Changes in the Spanish Government, 5/7/73, en NARA RG69, SF 1970-73 PD 2598; Memo for Kissinger, 8/6/73, en NARA RG69, SF 1970-73 PD 2895.

propósito de lograr la garantía de defensa que no se había alcanzado en 1970, logrando exasperar a Kissinger por su falta de sutileza negociadora. Sin embargo, lo que más molestó al flamante secretario de Estado fue la actitud española durante la guerra del Yom Kippur, ostentosamente contraria al uso de las bases españolas por parte de las fuerzas armadas estadounidenses en sus esfuerzos por evitar una derrota militar israelí. Washington violó reiteradamente el acuerdo de 1970 al utilizar los aviones cisterna de la base de Torrejón para reabastecer en vuelo a los F-4 en tránsito hacia Israel, aunque sin sobrevolar territorio español, pero Madrid poco pudo hacer al respecto, ya que reconocerlo hubiese alimentado la ya considerable oposición popular a la presencia militar norteamericana en España (21).

La mejor prueba de este malestar es un documento fechado en octubre de 1973 en el que, a petición de Kissinger, los expertos del Departamento de Estado exploraban posibles fórmulas de presión para obligar a las autoridades españolas a mostrarse más acomodaticias en el futuro. Washington podría abandonar su tradicional equidistancia en relación con el contencioso gibraltareño, por ejemplo, pero ello dificultaría la renegociación del acuerdo de las bases y además «sería un favor al Reino Unido que quizás en este momento no deseamos hacer». También podría apoyar a los países árabes que venían reclamando la descolonización del Sahara en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cual «enfurecería a los españoles, que están paranoicos en lo referente a la posibilidad de que los árabes ocupen el Sahara, con el resultado de la pérdida de las inversiones españolas allí y de la amenaza potencial a las islas Canarias», pero como en el caso anterior, España sin duda se vengaría dificultando su acceso a las bases. Otra opción sería oponerse a los esfuerzos españoles por vincularse a la OTAN, pero eso «constituiría un movimiento contrario a un interés básico de los Estados Unidos», y además «tendría un impacto escaso sobre el gobierno, puesto que España ha reiterado constantemente su preferencia por mantener acuerdos bilaterales con Estados Unidos en lugar de ser miembro de la OTAN». En el terreno militar, se podrían recortar las ayudas materiales, pero los militares españoles «no se sentirían muy afectados debido a que están convencidos de que el acuerdo bilateral beneficia más a Estados Unidos que a España». De forma parecida, la retirada de tropas estadounidenses de las bases españolas no haría sino entregar nuevas bazas negociadoras a Madrid. Finalmente, las represalias de tipo económico harían más daño a Estados Unidos que a España, dado el desequilibrio existente en la balanza comercial a favor de los primeros. En suma, la necesidad de garantizar su acceso a las bases españolas situaba a Washington en una situación curiosamente vulnerable, en vista de lo cual no se tomaría represalia alguna (22).

(21) HENRY KISSINGER, *Years of Upheaval* (Phoenix Press, London, 1982), pág. 709.

(22) Citado en EDUARDO MARTÍN DE POZUELO, *Los secretos del franquismo* (Libros de Vanguardia, Barcelona, 2007), págs. 318-321.

Superado el conflicto de Oriente Medio, Kissinger viajó a Madrid en diciembre de 1973 para entrevistarse con Franco, D. Juan Carlos, López Rodó y Carrero Blanco, siendo una de las últimas personas en ver a éste con vida antes de su asesinato. Las conversaciones versaron fundamentalmente sobre la reciente crisis de Oriente Medio, aunque el almirante aprovechó la ocasión para aleccionarle sobre el peligro que conllevaría un aumento de la presencia soviética en el Mediterráneo y la necesidad de reforzar a la OTAN. Kissinger manifestó su apoyo al ingreso de España en la Alianza, pero Carrero Blanco no era partidario de presentar una solicitud que no fuese bien recibida. En cambio, creía deseable un tratado de defensa mutua, a lo que Kissinger no se opuso, aunque dudaba que el Congreso lo aceptara. Tras constatar con estupor que el legislativo norteamericano era aparentemente insensible al peligro comunista, a decir de un diplomático español que presenció la conversación, «el almirante se encaramó, encendió un cigarrillo y, con espontaneidad, como hablándose a sí mismo, murmuró: ¡pues estamos aviados!» (23).

En contra de lo que han venido sosteniendo con sorprendente insistencia algunos autores y actores políticos españoles supuestamente bien informados —entre ellos, el dirigente comunista Santiago Carrillo— no existe ninguna evidencia de que el asesinato de Carrero Blanco a manos de la organización terrorista ETA contara con la aquiescencia o colaboración, directa o indirecta, de los Estados Unidos. Como él mismo reconoce en sus memorias, Kissinger era capaz de sugerir y apoyar el uso de métodos ilícitos para presionar e incluso derribar a gobiernos no afectos, como hizo tras el triunfo de Allende en septiembre de 1970. Más aún, unas instrucciones impartidas por él a la CIA, aunque posteriormente canceladas, darían lugar al asesinato del general René Schneider, el comandante en jefe de las fuerzas armadas contrario a un golpe militar contra Allende (24). Si resulta inverosímil la participación de Estados Unidos en el asesinato de Carrero Blanco es porque, a priori, su desaparición sólo podía generar el tipo de inestabilidad que tanto aborrecía la administración norteamericana, alentando de paso a la única organización armada capaz de enfrentarse con éxito al régimen. En cambio, su continuidad al frente del gobierno y al servicio de D. Juan Carlos permitía albergar la esperanza de un tránsito gradual del franquismo a la monarquía como el que apoyaba Washington. Por si fuera poco, el almirante podría haber sido un excelente aliado en las inminentes negociaciones para la renovación del acuerdo de las bases (25).

(23) Memorandum of Conversation, 18/12/73, en NPMP NSC CF Spain 706, y Memorandum of Conversation, 19/12/73, NARA, RG59. DSS-NF, 1970-73. POL 27-14 Arab-Isr; López Rodó (1992), págs. 504-11. LUIS GUILLERMO PERINAT, *Recuerdos de una vida itinerante* (Compañía Literaria, Madrid, 1996), págs. 142-148.

(24) JONATHAN HASLAM, *The Nixon Administration and the Death of Allende's Chile* (Verso, Londres, 2005), págs. 69-71.

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

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

En contra de lo que cabía esperar, el asesinato de Carrero Blanco apenas modificó la política de Kissinger hacia España. Si acaso, el nombramiento de Carlos Arias Navarro como sucesor del almirante fue bien recibido, dada su experiencia en cargos de responsabilidad, y tampoco se vieron con malos ojos los contenidos aparentemente aperturistas del llamado «espíritu del 12 de febrero». Kissinger no tardó en retomar las conversaciones para la renovación del acuerdo de las bases con el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Pedro Cortina Mauri, con el que se reunió en Barajas de camino a Egipto en enero de 1974, y los acontecimientos posteriores en Portugal, Grecia y Turquía no hicieron sino aumentar su valor geoestratégico a ojos de Estados Unidos. En julio viajó de nuevo a Madrid para rubricar una Declaración Conjunta de Principios, versión española del texto aprobado por la OTAN en junio, que pretendía subrayar la contribución española a la defensa de Occidente, algo que seguía levantando ampollas entre muchos miembros de la Alianza. La hospitalización de Franco obligó a D. Juan Carlos a firmar la declaración final por parte española, mientras Nixon hacía otro tanto en su residencia californiana de San Clemente. Poco después, recibiría allí al ministro de asuntos exteriores de Alemania, Hans-Dietrich Genscher, quien le instó a estrechar lazos con los representantes de la oposición democrática a fin de facilitar la aproximación de España a Europa. El presidente no se opuso al razonamiento de su último visitante extranjero, pero para entonces sólo le preocupaba la dimisión que presentaría al cabo de unas semanas. A Genscher sin duda le habría tranquilizado conocer un texto elaborado al respecto por el Departamento de Estado al poco tiempo de la dimisión presidencial, en el que se afirmaba con rotundidad que «es nuestro objetivo favorecer y trabajar por una mayor integración de España en Occidente, debido tanto a la importancia estratégica de ese país como para proporcionar un anclaje para su estabilidad interna en la etapa posfranquista» (26).

2. KISSINGER Y FORD, ANTE LA CRISIS FINAL DEL FRANQUISMO, 1974-1975

La marcha de Nixon y su sustitución por Ford aumentaron si cabe la influencia de Kissinger en la definición de la política norteamericana hacia Espa-

(26) VIÑAS (2003), pág. 415. Memorandum (Briefing Papers on Spain and Portugal) from the State Department to Brent Scowcroft, 20 August 1974, Spain (1), Box 12, National Security Adviser. PCF-EC, GFL.

ña. Por ende, este traumático acontecimiento desencadenó un proceso que habría de tener consecuencias inesperadamente positivas para la embajada estadounidense en Madrid. Cuando el embajador Rivero aprovechó la dimisión de Nixon para seguir su ejemplo, Ford quiso que le sustituyera un antiguo asesor económico del presidente, Peter M. Flanigan. Sin embargo, las dudas sobre su idoneidad manifestadas por el Senado obligaron a retirar su candidatura, circunstancia aprovechada por Kissinger para proponer el nombramiento de un experimentado diplomático de carrera, Wells Stabler, que ya había colaborado con él como secretario de estado adjunto para Asuntos Europeos. Stabler demostraría una notable capacidad para establecer vías de comunicación con sectores de la sociedad con los que la embajada no había tenido mucha relación hasta entonces, aunque sin perder por ello el apoyo de su secretario de Estado.

Como ha reconocido Kissinger en sus memorias, tras la «revolución de los claveles» Washington tenía más interés que nunca por garantizar el acceso a las bases españolas. El secretario pretendía reeditar el convenio de 1970, sin aceptar la retirada de los aviones cisterna de Torrejón que Madrid buscaba desde la guerra del Yom Kippur, y sin ofrecer una garantía de seguridad que fuese más allá de la declaración de julio de 1974. Por su parte, los negociadores españoles exigían elevar el convenio al nivel de tratado, renegociar a la baja las facilidades militares, y establecer algún tipo de vínculo entre España y el sistema defensivo de la OTAN. Tras varios meses de duras negociaciones, en abril de 1975 la parte española exigió formalmente la salida de los aviones cisterna de Torrejón, la retirada de armas y submarinos nucleares de Rota, y el abandono del territorio español de las fuerzas norteamericanas asignadas a la Alianza. Sorprendido por la dureza de esta postura, Kissinger convenció a Ford de la necesidad de interceder por España ante el Consejo Atlántico en Bruselas, para que la OTAN tomara conciencia de la importancia de la contribución española a la defensa colectiva de Occidente. Sin embargo, y a pesar de que la Alianza había tenido entre sus socios fundadores a la dictadura portuguesa, y de que Grecia y Turquía distaban mucho de ser democracias ejemplares, el entusiasmo de los miembros de la OTAN por la gestión estadounidense fue perfectamente describable. El primer ministro holandés, Johannes den Uyl, no dudó en contestar a Ford que cualquier beneficio militar que pudiese reportar un gesto hacia el régimen español sería contrarrestado por la pérdida de credibilidad que la OTAN sufriría por ello (27).

Haciendo caso omiso de las protestas de Stabler, Kissinger también convenció a Ford de la necesidad de visitar Madrid en mayo de 1975 para desatascar las negociaciones, aun a sabiendas de que esto tampoco sería bien recibido

(27) HENRY KISSINGER, *Years of Renewal* (Phoenix Press, Londres, 1999), págs. 632-633. El hecho de que Kissinger citara literalmente el discurso pronunciado por Ford el 29 de mayo de 1975 en sus memorias da una idea de la importancia otorgada a esta iniciativa. Las actas de la reunión del gabinete norteamericano celebrada el 4 de junio de 1975, en la que Ford y Kissinger explicaron al resto del gobierno su visita a la OTAN y a Madrid, están disponibles en <http://128.83.78.237/library/exhibits/cabinet/750604.htm>

en las capitales europeas. En vísperas del viaje, el británico James Callaghan manifestaría a Kissinger que era prematuro vincular España a la OTAN mientras viviese Franco. Poco después, el canciller Helmut Schmidt recordaría a Ford que «es más que evidente que la era de Franco está tocando a su fin; todavía no está claro quien tomará el timón, pero deberíamos estar animando a quienes esperan poder gobernar después de Franco. Eso significa que no debemos relacionarnos solamente con los que están en el poder en la actualidad». Ford, por su parte, le hizo ver que los Estados Unidos se encontraban en plena renegociación del convenio, añadiendo que la pérdida de las bases militares supondría un duro golpe para Occidente, y no solamente para Washington. A esto, Schmidt replicó que «para que puedan estar ustedes seguros de sus bases y sus vínculos estratégicos con España pasado mañana, también deberían hablar sobre ello con quienes estarán en el poder en el futuro». Poco después, el primer ministro italiano Aldo Moro le plantearía idénticas objeciones (28).

En vísperas del viaje, Kissinger entregó al presidente un largo informe explicando la situación española en perspectiva estadounidense. El secretario era consciente de que «la juventud española está cada vez menos dispuesta a aceptar los aspectos más represivos del régimen autoritario franquista», y vaticinaba acertadamente que «muchos observadores dentro y fuera de España verán su visita como... un esfuerzo por apuntalar a Franco y su sistema». A pesar de ello, Kissinger creía necesario el viaje por la importancia que tenía garantizar el acceso a unas bases esenciales para la presencia norteamericana en el resto de Europa, el Mediterráneo y Oriente Medio. No obstante, era consciente de que «muchos españoles opinan que la presencia de EE.UU. en las bases españolas es más importante para los EE.UU. que para España», y que «algunos las ven como un símbolo embarazoso del apoyo de los EE.UU. a Franco», en vista de lo cual era necesario «fortalecer nuestros lazos con los líderes actuales, sobre todo en relación con la cooperación en defensa, pero evitando una excesiva identificación con Franco» (29).

Mirando al futuro, el texto afirmaba que «las perspectivas para la sucesión de Franco son razonablemente buenas a corto plazo, pero más inciertas a la larga. Juan Carlos y Arias Navarro seguramente gozarán de una aceptación bastante amplia al principio, aunque no tendrán mucho apoyo activo... a largo plazo, el éxito de los dirigentes posfranquistas dependerá de su habilidad para trazar un curso intermedio entre las presiones a favor del cambio y la insistencia derechista por preservar el status quo. La fragmentada oposición clandestina, incluido el activo Partido Comunista de España (PCE), seguramente no podrá forzar un cam-

(28) Conversation with Secretary Kissinger and UK Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs James Callaghan, 8/5/75. NARA, RG59. DSR. Records of Joseph Sisco. 1951-1976. Box 19. Helmut Schmidt, *Men and Powers. A political retrospective* (Jonathan Cape, Londres, 1990), págs. 167-168. Meeting with Gerald Ford and Helmut Schmidt, 29/5/75, NARA, RG59, RDS. Office of the Counselor, 1955-77. Box 5. Germany 1975.

(29) President Ford's visit to Madrid May 31-June 1 1975, from the Secretary of State to the President, RG59, Briefing Books, 1958-1976, E.5037, Box 217, NACP.

bio de gobierno por su cuenta, pero intentará aprovecharse de los problemas a medida que vayan surgiendo». Esta visión globalmente optimista del futuro descansaba en su percepción del papel disuasorio de los militares, «que parecen estar unidos y dispuestos a aceptar cambios políticos, y que quieren quedar al margen de la política», pero que «estarían dispuestos a intervenir si apareciera una amenaza seria al orden público o si la extrema izquierda estuviese a punto de hacerse con el poder». En suma, dado que «las probabilidades de un estallido radical en la vida política española durante el crepúsculo del régimen y la etapa de sucesión son escasas», a Kissinger no le preocupaban en exceso las consecuencias de la muerte del dictador para los intereses norteamericanos, si bien reconocía que en el futuro los gobiernos españoles «serán mucho más susceptibles a la presión popular de lo que ha necesitado ser Franco, y desde luego hay sectores de la opinión pública española —no todos izquierdistas— partidarios de una menor dependencia de los Estados Unidos en la defensa y otras áreas».

Las entrevistas de Ford y Kissinger con Franco, celebradas el 1 y 2 de junio de 1975, y a las que el secretario no dedica mención alguna en sus memorias, no tuvieron el resultado apetecido por aquéllos (30). Por parte norteamericana se puso de manifiesto una notable preocupación por la evolución política de Portugal, y Ford, instado por Kissinger, llegó incluso a sugerir la posibilidad de que España prestase ayuda para contrarrestar la marea revolucionaria que, a su entender, amenazaba con arrastrar al país vecino a la esfera de influencia soviética. Aunque el presidente se expresó con cierta ambigüedad, pareció estar sugiriendo algún tipo de acción lanzada desde territorio español. Afortunadamente, Franco no compartía el alarmismo de sus huéspedes, y se mostró confiado de que la situación portuguesa se encauzaría sin consecuencias adversas para España (31). En parte, al menos, Kissinger seguramente exageró el peligro

(30) Las memorias (todavía inéditas) del diplomático español que actuó de intérprete de Ford captan a la perfección lo difícil que resultaba el trato con Franco. Sentados los tres en el coche que les conducía al centro de Madrid desde Barajas, la voz de Ford rompió el embarazoso silencio inicial «con un leve comentario sobre el buen tiempo con que acogíamos su visita. Franco ni siquiera contesta. Nuevas palabritas del presidente americano sobre las joviales caras de la multitud que se apiñaba en las terrazas del aeropuerto. Sigue el imperturbable silencio de nuestro Jefe del Estado, esta vez más prolongado y profundo si cabe. Al fin, ya en la carretera de Barcelona, pregunta de Ford sobre los años de esa «magnífica avenida». Franco con voz lejana, perdida, le dice entre rápidos parpadeos «veintiséis», lo cual es acogido con muestras de asombro por el estadounidense, entre bocanadas de una pipa que se había decidido a encender para tener algo que hacer con las manos. Nuevo espacio en blanco y nuevo comentario de Ford sobre las esporádicas caras juveniles que bordean la ruta. Periodo de reflexión de Franco, y, al fin, su inaudible vocecita que dice: «la juventud siempre es optimista, si no fuera por la prensa que la envenena». Grandes gestos de asentimiento del visitante y comentarios sobre lo parecido de la situación en su país». ANTONIO DE OYARZÁBAL, *Recuerdos Políticos* (Madrid, 2005), págs. 48-49.

(31) No obstante, conviene recordar que en octubre de 1974 Cortina Mauri había pedido a Kissinger armas ligeras y sistemas de comunicación para ayudar a las Fuerzas Armadas españolas a impermeabilizar la frontera portuguesa. Memorandum of Conversation, 9/10/74, NARA, RG59, DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 5.

de la amenaza comunista en Portugal para que sus anfitriones cerraran cuanto antes la renovación del convenio en los términos más ventajosos posibles para Estados Unidos, estratagema que no dio muy buenos resultados (32).

Aunque contrario a la visita, Stabler pensó que podría al menos servir para mejorar la imagen de su país si su presidente tenía un gesto con la oposición moderada. En su informe al presidente, Kissinger había reconocido que «deberíamos manifestar nuestro deseo de mantener las actuales relaciones de cooperación con los dirigentes posfranquistas, a fin de desarrollar un amplio consenso sobre el valor de las relaciones hispano-estadounidenses que incluya a dirigentes dentro y fuera del gobierno». En vista de ello, el embajador obtuvo su autorización para que Ford se reuniese con algunos «líderes de opinión», pero el gobierno español se opuso y el secretario de Estado no quiso insistir (33). Stabler reconocería años después que Arias Navarro habría cedido ante una toma de postura más firme, lo cual «habría supuesto un gesto —aunque pequeño— en el sentido de que sí teníamos una opinión sobre las relaciones con la oposición». Por si fuera poco, la visita de Ford coincidió con la declaración del estado de excepción en Guipúzcoa y Vizcaya, y fue duramente condenada por la oposición comunista y socialista. A pesar de esta ocasión perdida, a lo largo de 1975 Stabler lograría establecer contacto con los principales dirigentes de la oposición no-comunista, incluido Felipe González (34). Sin embargo, y no obstante la importancia que entonces se atribuía a los comunistas en un futuro posfranquista, tanto en España como en el extranjero, la Administración Ford nunca quiso relacionarse con sus dirigentes de cierto nivel. Dado que el partido comunista no podía personarse en los Estados Unidos como tal, finalmente lo hizo a través de la Junta Democrática, cuyos dirigentes se presentaron ante la opinión pública norteamericana en una reunión celebrada en el Capitolio en junio de 1975. Los portavoces de la Junta tuvieron especial cuidado en no exigir la retirada norteamericana de las bases españolas, ni cualquier otra medida que

(32) Memorandum of Conversation, 31/5/75, NACO, RG59, Records of Henry Kissinger, 1973-1977, E. 5403, Box 13. PERINAT (1996), págs. 158-160. Según el embajador norteamericano, «no había ningún motivo para la visita presidencial. No se trataba de apuntalar al régimen de Franco, porque no había necesidad de ello. Durante y después de la visita muchos españoles me preguntaban: ¿Por qué tenéis que hacer esto? ¿Qué habéis ganado con ello? Si pensábamos que habíamos obtenido algo importante en relación con la bases, sencillamente, no era cierto. La visita no logró nada en absoluto, salvo demostrar, desde la perspectiva de Franco, que el gran amigo de España acudía en su ayuda». STABLER (1987), págs. 193-195.

(33) En un tenso intercambio, Cortina Mauri observó que «sería muy malo para nuestras negociaciones», a lo que Kissinger contestó «¡No me amenace!» Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri, 28/5/75, NARA. RG59. DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-77. Box 13.

(34) Según Motrico, «tuvo que llegar en marzo de 1975 Wells Stabler, fino y experto diplomático, para que la gran República norteamericana tomara un rumbo definido de apoyo a la causa democrática y a la Monarquía incipiente». AREILZA (1985), pág. 110. STABLER (1987) pág. 195. González no visitaría los EE.UU. hasta después de las primeras elecciones democráticas, en noviembre de 1977.

podiese alimentar los temores de Kissinger, a pesar de lo cual la Secretaría de Estado se negó a recibirlos. Carrillo también recurriría a los buenos oficios de Nicolae Ceacescu, a quien Kissinger cultivaba para alimentar sus desavenencias con Moscú, pero sin éxito. Ni siquiera Deng Xiaoping lograría convencer al Secretario que el PCE no era una mera marioneta de los soviéticos (35).

El viaje presidencial a Madrid se tradujo en una postura más acomodaticia de Washington en relación con las bases, y, paradójicamente, en un endurecimiento de la postura española. De ahí en parte la tibia reacción norteamericana a la crisis desatada en septiembre de 1975 por la ejecución de cinco terroristas acusados de delitos de sangre, que contrastó vivamente con la firmeza de las democracias europeas (36). A pesar de ello, Kissinger pareció salirse con la suya, y tras varias conversaciones con Cortina Mauri, el 26 de septiembre, día que vencía el convenio vigente, el ministro español rubricó un acuerdo cuyo contenido no se dio a conocer. El 4 de octubre se comunicó tan sólo que el nuevo acuerdo tendría una vigencia de cinco años, y que los Estados Unidos seguirían disfrutando de las mismas facilidades.

A pesar de la seriedad de los asuntos que traía entre manos, o precisamente por ello, Kissinger siempre hizo gala de un notable sentido del humor, y de una igualmente marcada tendencia a la indiscreción. Aunque luego afirmaría haber encontrado a Franco en mejor estado físico que en 1970, por aquel entonces reiteró su deseo de verle dejar el poder cuanto antes, aunque a Deng Xiaoping le explicaría con gracejo que lo consideraba poco probable, dado lo aferrada al poder que estaba su mujer. En lo que a D. Juan Carlos se refiere, a lo largo del año hizo comentarios jocosos sobre las aptitudes políticas de los Borbones a más de un interlocutor extranjero. Más sorprendente resulta, quizás, su comentario al dirigente chino de que el príncipe era «un hombre agradable», aunque «ingenio», que «no sabe de revoluciones ni a lo que se va a enfrentar» y que pensaba «que lo puede lograr con buena voluntad», llegando a la conclusión de que, si bien «sus intenciones son buenas, no creo que tenga la fuerza suficiente para manejar la situación por sí solo» (37).

Como en ocasiones anteriores, la falta de sensibilidad de Washington por el contexto interno español no dejó de suscitar las críticas de sus aliados europeos. El primer ministro irlandés Garrett Fitzgerald advirtió a Kissinger en octubre

(35) STANLEY G. PAYNE, *The Franco Regime, 1936-1975* (The University of Wisconsin Press, Madison, 1987), pág. 611. Memorandum of Conversation, 11/6/75, NARA, RG59, Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3. Memorandum of Conversation, 21/10/75, NARA, RG59, RDS. RPPS, Director's Files (Winston Lord), 1969-77. Box 374.

(36) Kissinger comentaría al ministro de asuntos exteriores francés que, aunque consideraba las ejecuciones un error político, el gobierno español estaba en su derecho. Memorandum of Conversation with Jean Sauvagnargues, 27/9/75, NARA, RG59, RDS. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 4. France 1975.

(37) Memorandum of Conversation, 21/10/75, NARA, RG59, RDS. RPPS, Director's Files (Winston Lord), 1969-77. Box 374.

que la firma del acuerdo podía tener resultados contraproducentes tras la muerte de Franco, provocando una reacción anti-norteamericana similar a la ocurrida en Grecia tras la caída de los coroneles. Fitzgerald creía tener la autoridad moral suficiente para criticar la postura estadounidense por ser uno de los pocos gobernantes europeos que no había llamado a consultas a su embajador tras las ejecuciones de septiembre, por considerarlo un gesto inútil. Sin embargo, Kissinger se mantuvo en sus trece, señalando que la retirada de los embajadores europeos era un ejemplo más de la «hipocresía» de sus aliados, atribuible al hecho de que «los europeos viven en el pasado en lo que a España se refiere» (38).

En vísperas de la muerte de Franco, la *realpolitik* kissingeriana pudo contribuir a una crisis internacional que podría haber tenido graves consecuencias para la evolución política española. Desde hacía varios años, la diplomacia española venía manifestándole su preocupación ante la postura crecientemente beligerante de Marruecos en relación con el Sahara, pero Kissinger solía restarle importancia, y todo hace pensar que no utilizó a fondo su considerable influencia sobre Hassan II. El secretario de Estado temía que la descolonización del territorio pudiese redundar en beneficio del régimen pro-soviético de Argelia, debilitando de paso a Marruecos, un firme aliado de Washington. Aunque procuró aparentar un postura de estricta neutralidad, asegurándose de que los suministros militares norteamericanos a Rabat no modificasen el equilibrio de fuerzas regional, sus comentarios sobre la inviabilidad de un nuevo estado independiente —«la idea de un país llamado Sahara español no es algo exigido por la Historia», le diría a Cortina Mauri en noviembre de 1974— hicieron temer a Madrid que su aparente indiferencia ocultaba en realidad un apoyo tácito al irredentismo marroquí (39).

No obstante lo anterior, cuando Hassan II lanzó la llamada «marcha verde» contra el Sahara español en octubre de 1975, D. Juan Carlos, alarmado por la posibilidad de que una guerra colonial trastocara sus planes sucesorios, envió a Washington a un emisario amigo, Manuel Prado y Colón de Carvajal, para solicitar la ayuda de Kissinger. Éste intercedió de inmediato ante el monarca marroquí —a través del general Walters, que ya se encontraba en Marruecos— y hablaría también con otros dirigentes árabes y con el presidente francés, Valéry

(38) GARRET FITZGERALD, *All in a Life* (Gill & Macmillan, Dublín, 1991), pág. 180. Tras las ejecuciones de septiembre, la Casa Blanca hizo público un comunicado según el cual «el Presidente lamenta la espiral de violencia que ha conducido a este trágico resultado». El secretario de Defensa, James Schlesinger, reconocería que el gobierno Arias había amenazado con suspender las negociaciones sobre las bases si Washington se unía a las peticiones de clemencia. *Time*, 13 de octubre 1975.

(39) Memorandum of Conversation with King Hassan of Morocco, 6/11/73, NARA. RG59. DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-1977. Box 2. NODIS Action Memos 1973-1976; Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri, 9/10/74, NARA. RG59. DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 5; Memorandum of Conversation with Pedro Cortina Mauri, 9/11/74, NARA. RG59. DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-1977, Box 21; Memorandum of Conversation with Spanish ambassador Alba, 20/12/74, NARA. RG59, DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-77, Box 4.

Giscard d'Estaing. Aunque el rey de Marruecos tardaría todavía una semana en suspender la «marcha verde», las gestiones de Kissinger al menos contribuyeron a enfriar los ánimos en un momento crítico, si bien es posible que una acción más decidida por su parte hubiese podido evitar la agresión (40).

Consciente de que la vida de Franco tocaba a su fin, a principios de noviembre de 1975 Kissinger envió a Stabler unas directrices nuevas. En ellas se recordaba al embajador que «el objetivo prioritario de los Estados Unidos en España sigue siendo el de fortalecer el conjunto de nuestras relaciones políticas y de seguridad con una España más estrechamente unida a la comunidad Atlántica». Además, Washington era partidario de «una evolución política gradual, en términos aceptables para el pueblo español, que conduzca a una sociedad más abierta y plural». Aunque Kissinger no deseaba que se apoyase a «ninguna opción política concreta dentro del campo democrático», vaticinaba que «la transición estará en manos de gentes esencialmente conservadoras», y no ocultaba el hecho de que «veríamos una participación comunista en un futuro gobierno español como un desarrollo poco saludable, que inevitablemente dañaría los lazos con nosotros y con las instituciones de Europa Occidental». En suma, Washington «desempeñará un papel estabilizador y de apoyo, y aconsejará en contra de cualquier esfuerzo por impulsar cambios más rápidos, que pudieran forzar el proceso más allá de límites realistas, con el riesgo de provocar reacciones severas». Por último, Kissinger aceptaba que la embajada debía tener «contactos continuos pero discretos con los grupos de la oposición, incluidos aquellos grupos razonablemente moderados actualmente obligados a operar ilegalmente», pero «todo contacto con la oposición deberá ser monitorizado cuidadosamente para evitar dar la impresión de que favorecemos a algún partido en concreto» (41).

El debate que se produjo en Washington sobre quién debía representar a los Estados Unidos en el funeral de Franco y la proclamación de D. Juan Carlos pocos días después dice mucho de los dilemas de la Administración en relación con España. Cuando el embajador Rivero suscitó este asunto por vez primera en el verano de 1974, recomendó que el propio presidente estuviera presente en ambas ceremonias, lo cual fue considerado excesivo por el Departamento de Estado. Un año después, éste sugirió que la delegación norteamericana fuese presidida por un miembro del gobierno, pero Ford insistió que acudiese el vicepresidente Rockefeller. (A última hora, D. Juan Carlos intentó que asistiera Ford, de vuelta de un viaje a China, pero no fue posible.) A diferencia de las grandes democracias

(40) VICTORIA PREGO, *Así se hizo la Transición* (Plaza y Janes, Barcelona, 1995), pág. 290-92. Kissinger comentaría poco después al nuevo ministro de Asuntos Exteriores español que «si se hubiesen visto envueltos en una guerra en el Sahara, habría sido un desastre». Memorandum of Conversation with Foreign Minister José María de Areilza of Spain, 16/12/75. NARA. RG59. RDS. Office of the Counselor, 1955-77. Box 3.

(41) Telegram from the Secretary of State to the Embassy in Madrid, 1 November 1975. Spain-State Department Telegrams from SECSTATE-EXDIS, Box 12, National Security Adviser. PCF-EC, GFL.

europas, Washington estuvo representado por la misma persona en el funeral de Franco y la proclamación del rey, como resultado de lo cual Rockefeller se vio en compañía de Imelda Marcos y Augusto Pinochet en el primero, y del duque de Edimburgo, el presidente de Francia y el canciller de Alemania en la segunda. En suma, hasta el último momento, Kissinger procuró invertir en el futuro posfranquista sin distanciarse un ápice de la dictadura, una política cuya sutileza no fue suficientemente apreciada por la opinión pública española (42).

3. KISSINGER Y EL INICIO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA, 1975-1977

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

Kissinger, que había telefonado a D. Juan Carlos el mismo 20 de noviembre para manifestarle su apoyo, quiso viajar cuanto antes a Madrid, pero el rey le disuadió para darle tiempo a su ministro a definir una posición negociadora, que Areilza trasladó al primero el 16 de diciembre en París. Washington accedía a retirar los aviones cisterna, y a que los submarinos nucleares estacionados en Rota iniciaran una retirada escalonada a partir de 1979, así como a no almacenar armas nucleares ni sus componentes en territorio español. (El acuerdo económico, cifrado en \$600 millones en préstamos para adquirir material militar, \$75 millones en donación y otros \$10 millones para adiestramiento, se alcanzaría sin muchas dificultades.) Por su parte, Kissinger aceptó la petición de elevar el convenio al rango de tratado, algo que también deseaba el legislativo norteamericano, y prometió estudiar una fórmula para vincularlo a la OTAN. En cambio, Areilza no suscitaría la cuestión de la garantía de seguridad tan largamente anhelada por España (43).

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

(43) Memorandum of Conversation with Foreign Minister José María de Areilza of Spain, 16/12/75. NARA. RG59. RDS. Office of the Counselor, 1955-77. Box 3. José María de Areilza, *Diario de un ministro de la Monarquía* (Planeta, Barcelona, 1977), pág. 26.

La firma del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación el 24 de enero de 1976 —que Areilza no dudó en calificar de «excelente regalo a la Monarquía»— supuso un importante espaldarazo de los Estados Unidos a D. Juan Carlos. Sin embargo, dado que el segundo gobierno de Arias Navarro todavía no había dado muestras de una verdadera voluntad democratizadora, algunos, tanto en España como en Estados Unidos, lo consideraron prematuro. Por otro lado, tanto Washington como la embajada en Madrid se mostraban más bien cautos en relación con la evolución política del país. Tras su primera entrevista con Stabler como ministro de Asuntos Exteriores, Areilza anotaría en su diario que los Estados Unidos «desean la democratización del sistema, pero fieles a su pragmatismo, sin demasiado afán, exigencias ni prisas. Desean sobre todo que no vayamos por el camino de Portugal». En diciembre, Kissinger quiso tranquilizarle personalmente: «Quiero que sepa que no estará bajo la presión de los Estados Unidos. Saben que tiene que haber una cierta evolución, y lo están haciendo»; si algún estadounidense le presionaba, «si es del Departamento de Estado, dígamelo, y si no lo es, ignórelo». Al mes siguiente, volvería a ofrecerle consejo: «No hagan caso a las exigencias de los europeos más que en aquello que realmente les convenga a ustedes. Bastará probablemente para que entren en la Comunidad y luego en la Alianza Atlántica... Hagan cambios y reformas y den libertades. Pero el calendario lo fijan ustedes. Y mantengan la fortaleza y la autoridad del Estado por encima de todo. El ejemplo portugués supongo que ha de servirles. ¡Vayan despacio!». Y en junio, Areilza comprobaría que la preocupación del secretario era «el cómo y el cuándo de la reforma española. Y el hasta dónde. Que la democracia y las libertades habían de venir, lo consideraba lógico y además inevitable». Sin embargo, «se le veía un alto grado de reserva en orden a lo que ese proceso podía traer como elemento discordante o factor de complicación en el ajedrez político europeo y mediterráneo» No es de extrañar que Areilza concluyera que Kissinger era «un hombre de grandes dudas y pocas esperanzas» (44).

Kissinger tuvo ocasión de conocer de primera mano los planes del primer gobierno del rey en una interesante reunión celebrada en Madrid el 25 de enero de 1976 con Areilza y el ministro de la Gobernación, Manuel Fraga, con ocasión de la firma del nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, que puso de relieve tanto la perspicacia del huésped como la insuficiencia del proyecto defendido por su anfitriones. Fraga abogó por realizar una reforma constitucional limitada, que permitiera la creación de unas nuevas Cortes bicamerales, en las que el Congreso sería elegido por sufragio universal y el Senado mantendría una composición corporativa. El futuro presidente del gobierno sería nombrado por el rey, a partir de una terna que le elevaría el Consejo del Reino, teniendo en cuenta los resultados electorales. Como comentaría el propio Kissinger, este método de elección indirecta, además de otorgar un poder excesivo a los miem-

(44) AREILZA (1977), págs. 14-15, 60-67, 195-196. Memorandum of Conversation, 25/1/76, NARA. RG59. RDS. Office of the Counselor, 1955-1977. Box 3.

bros del Consejo elegidos por el Senado, podría plantear graves problemas si las elecciones no arrojaban un resultado inequívoco. El propio Fraga temía la proliferación de partidos políticos, mostrándose partidario de que hubiese cuatro, dos en la derecha y dos en la izquierda: uno neofranquista, otro en el que pudiesen militar Areilza y él mismo, uno que reuniese a las distintas formaciones demócrata cristianas, y uno socialista. Por su parte, el norteamericano se mostró pesimista sobre el futuro de la democracia en el mundo, incluidos los Estados Unidos, y muy especialmente sobre la capacidad de los conservadores para defender sus intereses: «los capitalistas acabarán por darle la razón a Marx, que creía que eran unos idiotas políticos» (45).

Durante estos meses, Kissinger se mostraría especialmente reacio a la participación del PCE en el proceso democratizador español. En enero de 1976 le recordó a Fraga que el partido comunista era ilegal en Alemania, y le tranquilizó saber que éste no tenía intención alguna de legalizarlo. En marzo, el primer ministro irlandés, Fitzgerald, que acababa de recibir a Areilza en Dublín, insistió ante Kissinger que estaba en un error, puesto que «lo importante es derrotar a los comunistas, no suprimirles». Olof Palme, el primer ministro sueco, volvería a la carga con argumentos similares en mayo. A pesar de ello, en junio el Secretario comentaría a Areilza con su franqueza habitual que «no vamos a decir nada si ustedes se empeñan en legalizar el partido comunista. Pero tampoco les vamos a poner mala cara si lo dejan ustedes sin legalizar unos años más». En respuesta al debate suscitado al respecto en varios medios de comunicación norteamericanos, a finales de ese mes el Departamento de Estado se vería obligado a aclarar que, si bien se trataba de un asunto interno español, «a nuestro juicio sería absurdo determinar si está teniendo lugar o no un proceso de democratización en función de la legalización de un partido dedicado a principios autoritarios». Absurdo o no, la opinión pública española sí había establecido una relación entre la legalización del PCE y la sinceridad de las intenciones democratizadoras del gobierno Arias, algo que la embajada debería haber detectado. A pesar de ello, por aquel entonces las instrucciones de ésta todavía prohibían la relación directa de sus diplomáticos con miembros del comité central del PCE (46).

La firma del nuevo tratado hizo posible la visita de los reyes a Washington en junio de 1976, coincidiendo con la conmemoración del bicentenario de la independencia de los Estados Unidos. En vísperas de su llegada, Kissinger trasladó un largo informe a Ford examinando detalladamente la evolución política española. El secretario no dudaba en manifestar que «nuestro propósito con esta

(45) Discussion of Spanish Political Issues with Foreign Minister Areilza, 25/1/76, NARA, RG59, RDS, Office of the Counselor, 1955-1977, Box 3.

(46) Memorandum of Conversation with Irish Foreign Minister Fitzgerald, 18/3/76, NARA, RG59, RDS, Office of the Counselor, 1955-77, Box 9. POL 2 Ireland. Areilza (1977), pág. 196. Eaton (1981), págs. 116-117; pág. 128.

visita es demostrar nuestro pleno apoyo al Rey como la mejor esperanza para la evolución democrática con estabilidad que protegerá nuestros intereses en España». A su entender, D. Juan Carlos «reconoce que, para que la monarquía pueda sobrevivir, no debe convertirse en un actor más del proceso político. Para evitar convertirse en rehén de ninguna facción o una mera figura decorativa, debe proyectar una imagen más amplia, por encima de la política entendida en sentido partidista, pero comprometido con los cambios que sean aceptables a una sociedad española en evolución. También reconoce que el futuro de la monarquía depende del éxito de la evolución democrática. Avanzar por un camino tan angosto requerirá habilidad, determinación y nervios de acero, y todavía no hay la evidencia suficiente para determinar si el Rey tiene estas cualidades» (47).

Kissinger reconocía que «se han producido muchas críticas, nacionales y extranjeras, al enfoque cauto adoptado por el presidente Arias, y es posible que se hayan desaprovechado algunas oportunidades para afirmar un liderazgo positivo en los primeros días y semanas posteriores a la muerte de Franco». A pesar de ello, «en la práctica, el gobierno ha logrado trazar un curso intermedio, evitando a los ultra-reaccionarios contrarios a cualquier cambio significativo, aunque sin dar satisfacción a la oposición izquierdista que reclama una ruptura total con el pasado». Ésta era una apreciación que muchos españoles no compartían, entre ellos el propio D. Juan Carlos, que había declarado a *Newsweek* en abril que Arias Navarro era un «desastre sin paliativos». Curiosamente, Kissinger reconocía que uno de los propósitos del viaje era «reforzar la confianza del Rey en sí mismo y acrecentar su determinación», objetivo que sin duda logró: al poco tiempo de regresar a Madrid, D. Juan Carlos forzaría la dimisión de Arias Navarro y su sustitución por Adolfo Suárez. Si, como afirmaba el informe de Kissinger, el objetivo de la visita era «reafirmar nuestro apoyo al Rey y por lo tanto su influencia», la operación resultó un éxito rotundo. Paradójicamente, Areilza supuso que el éxito de la visita también redundaría en beneficio suyo, pero es probable que tuviese el efecto contrario; meses después, Kissinger comentaría a Prado y Colón de Carvajal que Ford y él se habían quedado atónitos ante el comportamiento prepotente del ministro, que no dudaba en con-testar las preguntas que el presidente dirigía a D. Juan Carlos (48).

El punto álgido de la visita real fue el discurso pronunciado por D. Juan Carlos el 2 de junio de 1976 ante el Congreso de los Estados Unidos, en el que prometió «el acceso ordenado al poder de las distintas alternativas de gobierno, según los deseos del pueblo libremente expresadas», compromiso que fue recibido con grandes aplausos. A pesar de que el Senado había manifestado dudas sobre la evolución política española, la visita sin duda ayudó a disiparlas,

(47) Memorandum for the President, RG59, Executive Secretariat Briefing Books, 1958-1976, E. 5037, Box 241, NACP.

(48) Memorandum of Conversation, Meeting with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos, 2/12/76. NARA. RG59. DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-77. Box 19.

contribuyendo a la aprobación del Tratado de Amistad y Cooperación a finales de ese mismo mes. Lejos de congratularse por el éxito obtenido, Arias Navarro amenazaría con cerrar la revista *Cambio 16* por haber publicado una caricatura del monarca vestido como Fred Astaire, provocando la intercesión de Katherine Graham, dueña de *The Washington Post*, ante su buen amigo Kissinger, que prometió trasladar su protesta a Madrid (49).

El secretario de Estado no pudo seguir de cerca la situación española a partir de entonces, ya que su atención estaría centrada en las elecciones presidenciales de noviembre de 1976, que Ford perdería ante Carter. A pesar de ello, todo hace pensar que vio con buenos ojos los avances realizados por Suárez bajo el impulso del joven monarca. En relación con éste último, en diciembre de 1976 le confesaría a Prado y Colón de Carvajal que «no quisiera parecer condescendiente, pero realmente estoy muy impresionado con él, y no lo estaba al principio». (Al parecer, la admiración era mutua: ese mismo mes D. Juan Carlos pediría a un alto cargo del Departamento de Estado que le dijera que «no sólo tiene un amigo, sino un Rey-amigo»). Sin embargo, Kissinger seguía pensando que Arias Navarro era «un hombre bastante decente», y «probablemente muy bueno para la etapa de transición», y tampoco había cambiado mucho de opinión sobre la legalización de los comunistas. En septiembre de 1976, en una reunión con responsables diplomáticos europeos, había expresado la opinión de que «la cuestión práctica es si son más peligrosos dentro que fuera», pero cuando Sir Michael Palliser, el representante británico, observó que «algunos en España que son de izquierdas pero no comunistas ven su legalización como la piedra de toque del proceso democratizador», no dudó en afirmar que «si es así, deberían hacerlo». Sin embargo, en su conversación con Prado y Colón de Carvajal reaparecieron sus viejos prejuicios: «como Secretario de Estado, debo decirle que desde nuestro punto de vista la situación legal del partido comunista es un asunto español. No somos nosotros quienes debemos decidirlo, ni podemos manifestarnos al respecto. Pero hablando como politólogo, en mi opinión, cuanto más pueda desarrollarse el sistema internamente antes de introducir ciertos cambios, mejor estarán. Dejen que el sistema se estabilice por sí solo. No creo que necesiten al partido comunista para hacerlo. Si yo fuese el rey, no lo haría. Demostrarían su fortaleza al no hacerlo. Tendrán un espectro político y de opinión totalmente normal sin ellos. La izquierda chillará, pero chillará de todas formas». En tono más conciliador, concluyó: «A mi modo de ver, deben optar por aquello que les dé un gobierno más estable. Sencillamente, tendrán que sopesar los pros y los contras hasta encontrar el equilibrio adecuado. Personalmente, no puedo derramar lágrimas por un partido que declara ilegales a todos los demás» (50).

(49) TELECOM, Ms. Kay Graham/Secretary Kissinger, 15/6/76, disponible en: <http://foia.state.gov/documents/kissinger/0000C03F.pdf>

(50) Memorandum of Conversation, Meeting of the Quadripartite Group, 28/9/76, NARA, RG59. RDS. Office of the Counselor, 1955.77. Box 6. Memorandum of Conversation, Meeting

4. CONCLUSIÓN

En sus memorias, Kissinger plantearía que los Estados Unidos se habían enfrentado a un grave dilema en España, al tener que optar entre «condenar al ostracismo al régimen existente o trabajar con él a la vez que extendíamos nuestros contactos y por lo tanto nuestra influencia de cara al posfranquismo». También afirmaría que «carecía de sentido enfrentarnos a un autócrata envejecido cuyo mandato estaba claramente a punto de concluir, confrontación que habría estimulado el proverbial orgullo y nacionalismo españoles», en vista de lo cual era preferible «cultivar a los elementos moderados del gobierno español y de la sociedad» (51). En realidad, la primera opción se había descartado mucho antes, a principios de la década de los cincuenta, y como hemos constatado no existe mucha evidencia de que se explorara en serio la segunda. Mientras vivió Franco, Washington nunca hizo nada que pudiese poner en peligro su acceso a las bases militares instaladas en territorio español, cuyo valor geoestratégico aumentó durante los últimos años de la dictadura. En este sentido, cabe afirmar incluso que la política desplegada hacia España fue un ejemplo paradigmático de la *realpolitik* kissingeriana.

Ciertamente, la tarea de desvincularse del régimen autoritario que les había concedido un acceso privilegiado a las bases sin poner en peligro el uso continuado de las mismas planteaba no pocos retos, muchos de los cuales no se exploraron siquiera. En la práctica, la apuesta kissingeriana por el futuro posfranquista se cifró casi exclusivamente en el apoyo prestado a la figura de D. Juan Carlos, inversión que resultaría extraordinariamente rentable. Sin embargo, aquí también se corrieron peligros innecesarios. Ante todo, Kissinger no comprendió que la escasa ambición reformista del segundo gobierno de Arias Navarro, que él mismo alentó, lejos de garantizar la estabilidad que tanto anhelaba, podía provocar un estallido que hubiese puesto en peligro a la Monarquía, su pieza más fiable en el tablero político español. Por otro lado, y a pesar de los esfuerzos tardíos de Stabler, Kissinger nunca mostró gran interés por conquistar «los corazones y las mentes» de los demócratas españoles. Para ser justos, ello se debió en parte a la inexistencia de instrumentos para hacerlo, de los que sí disponía, por ejemplo, la República Federal de Alemania, gracias a sus fundaciones políticas y otros medios; la creación de la National Endowment for Democracy, que contribuiría eficazmente a otras transiciones democráticas, no se produciría hasta 1983. Sin embargo, Kissinger tampoco mostró interés por aprovechar las relaciones que otros estados amigos habían logrado establecer en

with Unofficial Spanish Representative of King Juan Carlos, 2/12/76. NARA. RG59. DSR. Records of Henry Kissinger, 1973-77. Box 19. Telegram from the Madrid Embassy to the Secretary of State, 14/12/76, Spain-State Department Telegrams to SECSTATE-NODIS (3), Box 12, National Security Adviser. PCF-EC, GFL.

(51) KISSINGER (1979), pág. 931.

España, principalmente con el PSOE. También podría haber buscado la complicidad del Congreso, pero siempre vio la actividad de éste como una molesta intromisión. Años después, Samuel Huntington atribuiría parcialmente el éxito de la «tercera ola democratizadora» iniciada a mediados de los años setenta a un cambio de orientación de la política exterior norteamericana a partir de 1974, pero es evidente que Kissinger, al menos, nunca incluyó la promoción de la democracia entre sus objetivos prioritarios (52).

A medio y largo plazo, la política de Kissinger hacia España tampoco resultaría muy beneficiosa para los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos. Aunque la transición a la democracia cumplió a grandes rasgos su objetivo de «evolución democrática con estabilidad», en España casi nadie relacionó el éxito de la misma con la influencia norteamericana. Como había temido el propio Kissinger, ello explicaría en parte que la opinión pública española siguiera asociando las bases con el apoyo estadounidense a Franco mucho después de su muerte, sentimiento sólo parcialmente atenuado por la retirada norteamericana de Torrejón tras el acuerdo alcanzado en 1988 (53).

(52) SAMUEL S. HUNTINGTON, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX* (Paidós, Barcelona, 1994), pág. 92.

(53) Según una encuesta confidencial realizada en junio de 1976 por Louis Harris International para un grupo empresarial español, sólo uno de cada diez españoles era partidario de la presencia norteamericana en España. Además, sólo el 13% manifestaba confianza en los Estados Unidos como país.