

# ¿Cuánto valen esas bases? El tira y afloja entre Estados Unidos y España, 1951-1953

## *How much are those bases? The cut and thrust between the United States and Spain, 1951-1953*

Carlos ESCUDÉ

### RESUMEN

Existen pocos trabajos sobre las negociaciones conducentes a la implantación militar norteamericana en España, que hayan sido realizados con posterioridad a la desclasificación de los archivos pertinentes en Estados Unidos. Por otra parte, los buenos trabajos anteriores a dicha apertura estuvieron condicionados por la necesidad política de evitar legitimar la dictadura franquista desde la historiografía. Mucho tiempo ha transcurrido ya, y ahora es posible realizar una lectura desapasionada de la documentación, sin temer consecuencias políticas perversas. El presente es un intento por comprender qué estaba en juego, y cómo se jugó la partida, completamente desprovisto de los ingredientes ideológicos que, a juicio del presente autor, tiñeron los esfuerzos previos.

### ABSTRACT

There have been few attempts to study the so called «bases for dollars» negotiations between the United States and Spain, based on the sources available after the declassification of the American files. On the other hand, the better part of the research undertaken before declassification has been conditioned by the perceived need to avoid legitimizing the Franco dictatorship through historiography. Time has lapsed, however, and it is now possible to analyze the documents dispassionately without fearing perverse political consequences. The present effort is an attempt to understand what was at stake and how the game was played.

**SUMARIO** Introducción. 1. Los límites a la cooperación con España establecidos por las instrucciones secretas a los negociadores norteamericanos entre julio de 1951 y mayo de 1953. 2. La delicada diplomacia interna orquestada para controlar las discrepancias entre los Departamentos de Estado y Defensa, desde la emisión de NSC 72/6 hasta la llegada de los negociadores a Madrid. 3. Las objeciones de Francia y el Reino Unido a la cooperación entre Estados Unidos y España. 4. Las negociaciones desde la llegada a Madrid de Lincoln MacVeagh hasta el desplante español de diciembre de 1952. 5. Dos presidentes, una política: el cambio de administración en Estados Unidos. 6. De la parálisis en las negociaciones al colapso norteamericano. 7. La reunión Nº 144 del Consejo Nacional de Seguridad. Conclusiones.

### PALABRAS CLAVE

Política Exterior España Estados Unidos Relaciones España-Estados Unidos Acuerdos de 1953

### KEY WORDS

Foreign Policy Spain United States Spain-United States Relations Agreements of 1953

## Introducción<sup>1</sup>

Los acuerdos de 1953 tuvieron el triple efecto de consolidar el régimen franquista, dañar la imagen norteamericana en el mundo (por lo menos entre los liberales y la izquierda) y afianzar la seguridad militar occidental en el contexto de la Guerra Fría. Este trabajo es un esfuerzo por responder al interrogante de qué buscaba Estados Unidos al negociarlos, introduciendo matices frecuentemente ignorados del proceso de toma de decisiones, para evitar caer en la trampa de tratar al gobierno norteamericano como a un actor unitario racional. Para ello, intentaremos:

- Identificar los objetivos a veces complementarios pero en ocasiones contradictorios, de diferentes agencias del gobierno estadounidense, y
- Describir la dialéctica entre la negociación intergubernamental y la negociación intragubernamental que finalmente condujo a los acuerdos con España.

El trabajo está basado en los papeles otrora secretos publicados por el Departamento de Estado, en documentos desclasificados sin publicar de los archivos de College Park, Maryland, y también en la documentación disponible en los archivos británicos de Kew Gardens<sup>2</sup>.

### 1. Los límites a la cooperación con España establecidos por las instrucciones secretas a los negociadores norteamericanos entre julio de 1951 y mayo de 1953

Es una exageración escasamente científica decir (tal como lo ha hecho la bibliografía especializada en ocasiones) que los cambios establecidos por la directiva NSC 72/6 del 27 de junio de 1951<sup>3</sup> fueron «espectaculares» y que a partir de esa instancia «ya no había consideraciones

<sup>1</sup> Agradezco a Gonzalo Paz (docente de la Elliot School of International Affairs, George Washington University) su ayuda para obtener copias de documentos, y a mi mujer, Mónica Vilgré-La Madrid, haber sacrificado sus vacaciones asistiéndome en la búsqueda de información en Londres y Washington. Todos los documentos consultados corresponden al *Record Group 59* en el caso de los archivos norteamericanos, y al *Foreign Office* en el caso de los británicos. Para mayor precisión, al citar documentos publicados se han incluido tanto los datos de la obra impresa como el código con que está archivado el original. Respecto de la necesidad de verificación al momento de emplear información derivada de la consulta de documentos por parte de otros autores, la nota (55) abajo debería resultar admonitoria.

<sup>2</sup> Intencionalmente excluimos de nuestra investigación las pujas y cabildos en el Congreso de Estados Unidos, tema sobre el que existen varios estudios de buen nivel, ya que esta cuestión es menos dependiente de la desclasificación de documentos que la de las negociaciones diplomáticas. Véase, por ejemplo, Viñas, Ángel: *Los Pactos Secretos de Franco con Estados Unidos: Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, 1981; Dorley, A.J. (Jr.): «The Role of Congress in the Establishment of Bases in Spain», tesis doctoral inédita, St. John's University, Nueva York 1969; Scowcroft, Brent: *Congress and Foreign Policy: An Examination of Congressional Attitudes Toward the Foreign Aid Programs to Spain and Yugoslavia*, tesis doctoral inédita, Columbia University, 1967. Véase también el excelente estudio de Edwards, Jill: *Anglo-American Relations and the Franco Question, 1945-1955*, Oxford, Clarendon Press, 1999, que contiene importante información acerca de los intereses del sector algodonero norteamericano frente a la industria textil española, y su influencia en el Congreso y el Ejecutivo.

<sup>3</sup> Estas instrucciones fueron elaboradas por el *National Security Council* (NSC, Consejo Nacional de Seguridad), creado en el año 1947 bajo la presidencia de Truman. Durante su administración se sancionó legislación conducente a una administración más eficiente de todos los aspectos de la seguridad nacional, creándose varios organismos nuevos, entre ellos la *Central Intelligence Agency* (CIA). El NSC se creó a los

diplomáticas y políticas que obstaculizaran el desarrollo del potencial militar español»<sup>4</sup>. Por el contrario, se requirió de un largo proceso de negociación *dentro* del gobierno de Estados Unidos y *hacia fuera*, con España, para superar los límites que el gobierno estadounidense se impuso a sí mismo en su relación con el país peninsular y llegar al desenlace conocido.

La directiva NSC 72/6<sup>5</sup>, cuyo texto fue evolucionando desde el borrador NSC 72/2 de comienzos de ese año<sup>6</sup>, establecía que la admisión de España a la OTAN era un objetivo prioritario de Estados Unidos que debía alcanzarse lo antes posible. Pero en febrero de 1952 el General Dwight D. Eisenhower se anticipó al Presidente Harry S. Truman declarando que España no debía ser admitida en la OTAN. Poco después el Presidente declaraba que «nunca había sentido cariño por España», generando reacciones indignadas en la prensa española y entre otros sectores peninsulares adictos a la dictadura franquista<sup>7</sup>. Es decir que medio año después de la emisión de NSC 72/6, el objetivo prioritario de integrar a España a la OTAN había sido sacrificado debido a las objeciones de otros miembros de la Alianza Atlántica, particularmente Gran Bretaña y Francia.

---

efectos de integrar las políticas relacionadas con la seguridad nacional en la esfera interna, exterior y militar, y facilitar la cooperación entre las diversas agencias del gobierno norteamericano. Su presidencia sería ejercida por el Presidente de Estados Unidos. Sus procedimientos establecían la elaboración por personal técnico de borradores de documentos sobre directivas políticas (*NSC Papers*); discusiones de dichos borradores en reuniones del NSC; aprobaciones de directivas por parte del Presidente (*Policy Statements*) resultantes en órdenes del Consejo (*NSC Actions*), y su diseminación a los sectores correspondientes de la burocracia. Con la Guerra de Corea, el Consejo adquirió una relevancia que no perdería posteriormente. Durante la administración de Eisenhower el NSC se convirtió en la herramienta principal del Presidente para formular y ejecutar políticas vinculadas a la seguridad del Estado, en el ámbito interno, militar e internacional.

<sup>4</sup> Liedtke, Boris N.: «España y Estados Unidos, 1945-1975», en Balfour, Sebastian y Preston, Paul (comps.): *España y las Grandes Potencias en el Siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, p. 185. Para un tratamiento más extenso de estos temas por dicho autor, véase *Embracing Dictatorship: US Relations with Spain, 1945-53*, Nueva York, St. Martin's Press, 1998.

<sup>5</sup> Véase Documento 380 del 27 de junio de 1951, *Foreign Relations of the United States 1951*, Volumen IV, Parte 1, Washington, Departamento de Estado, 1985 (de aquí en adelante, FRUS 1951), pp. 820-823, «NSC 72/6 - Statement of Policy Proposed by the National Security Council: Spain» (S/S-NSC files, lot 63D354, NSC 72).

<sup>6</sup> Véase Documento 353 del 15 de enero de 1951, FRUS 1951, pp. 773-776, «Draft Report by the Secretary of State to the National Security Council: United States Policy Toward Spain» (S/S-NSC file, lot 63D351, NSC/72). Este borrador había dictaminado que si había una guerra contra la URSS, España podría optar por ser neutral o cobrar un precio exorbitante por participar. Se suponía que el régimen franquista estaba resentido por su marginación internacional y no cooperaría desinteresadamente en la eventualidad de una guerra a pesar de su carácter cerrilmente anticomunista. El razonamiento del Consejo Nacional de Seguridad fue que había que evitar este escenario avanzando con negociaciones de cooperación militar con España, que estaría naturalmente encuadrada en el Tratado del Atlántico Norte.

<sup>7</sup> Véase Documento 838 del 6 de febrero de 1952, *Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Volumen VI, Parte 2, Washington, Departamento de Estado, 1986 (de aquí en adelante, FRUS 1952-1954), pp. 1798-1799 (711.56352/2-652), y la «Nota Editorial», pp. 1.799-1.800. Las prevenciones de Truman hacia la dictadura giraban especialmente en torno de la ausencia de libertad religiosa. Los británicos tomaron nota de estas declaraciones. Véase «United States Relations with Spain», 3 de abril de 1953, FO371/102014, PRO.

Esto fue posible porque la directiva NSC 72/6 de junio de 1951 fue complementada por indicaciones del Presidente Truman del 11 de julio, que establecieron límites políticos a la cooperación con España, vinculados a la oposición del Reino Unido y Francia a la membresía española en la OTAN. Dichos límites fueron consensuados con el Secretario de Estado Dean Acheson, el Secretario de Defensa George C. Marshall y el Jefe de Operaciones Navales Almirante Forrest Sherman, inmediatamente antes de la conocida reunión del 16 de julio entre el Generalísimo Francisco Franco, el Embajador Stanton Griffis y el propio Almirante Sherman, para discutir las necesidades militares norteamericanas en España<sup>8</sup>.

La cuestión de los límites a la cooperación con España emerge repetidamente en la documentación, particularmente como consecuencia del conflicto entre los Departamentos de Estado y Defensa. Por ejemplo, el memorial de máximo secreto del 28 de enero de 1952, del Secretario Asistente de Estado para Asuntos Europeos, George W. Perkins, al Subsecretario Alterno de Estado H. Freeman Matthews, expresaba preocupación por el hecho de que las expectativas del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos (JCS) eran excesivas: pretendía un programa de bases aéreas de una magnitud superada solo por el existente en el Reino Unido y el Marruecos francés. Según el funcionario, las instalaciones navales y las previsiones para operaciones terrestres propuestas por los militares, superaban los límites a la cooperación con España establecidos por el Presidente Truman, el Secretario Acheson y el Almirante Sherman en 1951, y violaban también el entendimiento alcanzado con británicos y franceses sobre el papel de España. En su opinión, las consideraciones políticas conducentes al establecimiento de estos límites no habían cambiado. Perkins le dijo a su interlocutor que quizás él quisiera recordarle a los militares que el Departamento de Estado se había comprometido a informar a los británicos y franceses sobre los planes de Estados Unidos respecto de sus negociaciones venideras con el gobierno español<sup>9</sup>.

Por otra parte, otros documentos demuestran que la sensibilidad respecto de los límites a la cooperación con el régimen franquista no emergía solamente de los factores enumerados, sino también de preocupaciones respecto de los liberales norteamericanos, especialmente el movimiento obrero organizado. Un telegrama del 7 de febrero de 1952 de la Agencia de Seguridad Mutua (MSA), por ejemplo, sugería que el individuo elegido como jefe de la misión de la MSA en España fuera bien visto por el sindicalismo democrático norteamericano, a los efectos de contrarrestar las dudas sobre los beneficios de darle ayu-

<sup>8</sup> El Caudillo arguyó que para ser útil en un conflicto bélico España debía ser fortalecida económicamente. Véase Documento 386 del 16 de julio de 1951, FRUS 1951, pp. 832-834 (752.5/7-1751).

<sup>9</sup> Véase Documento N° 835 del 28 de enero de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.788-1.792 (752.5/2152). Un memorial británico del 22 de noviembre de 1952 corrobora el compromiso norteamericano de mantenerlos informados y expresa confianza en que estaban cumpliendo con su palabra. Véase «United States-Spanish Negotiations» firmado por N.J.A. Cheetham, FO371/102014, PRO.

da a España.<sup>10</sup> El frente interno norteamericano siempre fue objeto de preocupación e incidió en el establecimiento de límites a la cooperación con la dictadura, a pesar de la opinión favorable de que ésta gozaba en importantes sectores del Congreso.

## **2. La delicada diplomacia interna orquestada para controlar las discrepancias entre los Departamentos de Estado y Defensa, desde la emisión de NSC 72/6 hasta la llegada de los negociadores a Madrid**

Varios documentos de la misma época ilustran la diplomacia interdepartamental de manera más explícita que el memorial de Perkins citado. Por ejemplo, la carta del 30 de enero de 1952 de William B. Dunham, de la Oficina de Asuntos de Europa Occidental, al Consejero John Wesley Jones de la Embajada en Madrid, enfatizaba que la ayuda económica que eventualmente se negociara se limitaría al único objetivo de apoyar al programa militar. Puntualizando otra vez los límites a la cooperación, el funcionario señalaba que no se intentaba ayudar a España sino evitar que el subdesarrollo español tuviera un impacto negativo sobre las previsiones militares norteamericanas. En este contexto, Dunham reconocía que aún no había acuerdo con las fuerzas armadas de Estados Unidos, y urgía a Jones a no divulgar el contenido de su carta secreta entre los agregados militares norteamericanos en Madrid. Decía que las cosas se podrían complicar mucho si la negociación interdepartamental se extendía a ambas puntas de la línea telegráfica entre Washington y Madrid<sup>11</sup>.

Otro ejemplo de diplomacia interdepartamental en este primer tramo del período estudiado es la carta del Secretario de Estado Acheson al Secretario de Defensa Robert A. Lovett. Esta misiva de un ministro del Poder Ejecutivo a otro reitera la vigencia de los límites a la cooperación con España acordados por el Presidente y ambos Departamentos, que (según recalca Acheson) habían sido confirmados por el Secretario de Defensa en una carta del 13 de julio de 1951. El Secretario de Estado observó que las condiciones que motivaron el establecimiento de esos límites no habían cambiado. Por lo tanto no convenía llevar la cooperación al punto que proponía el Estado Mayor Conjunto. Previo al comienzo de las negociaciones, y antes de que el Grupo del Estado Mayor Conjunto se embarcara hacia España, sería necesario un acuerdo entre todos los organismos norteamericanos respecto de todos los aspectos de los programas que serían negociados.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Véase Documento 832 del 7 de febrero de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.781- 1.782 (MSA telegram files, lot W-130, «Paris Repto»: Telegrama). La MSA (*Mutual Security Agency*) reemplazó a la ECA a través del *Mutual Security Act* de 1951. Estuvo a cargo de la administración del *Mutual Security Program* (MSP), análogo al anterior *European Recovery Program* (ERP) de la ECA, que había administrado los dineros del Plan Marshall. Una diferencia importante para España entre el ERP y el MSP es que el anterior ERP consistió en dádivas casi en su integridad, mientras que el MSP estaba basado en el concepto de contribuciones mutuas. Por este motivo, España nunca pudo acceder a los beneficios alcanzados por países como Francia, Gran Bretaña y varios otros. El Plan Marshall había caducado.

<sup>11</sup> Véase Documento 836 del 30 de enero de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.793-1.796 (Madrid Embassy Files, lot 58 F 57, «320-U.S.-Spain»).

<sup>12</sup> Véase Documento 840 del 11 de febrero de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.800-1.804 (752.5/1-2152).

Este documento es un modelo de diplomacia interdepartamental, ya que su borrador fue redactado por Dunham, un alto funcionario, y luego sometido a la revisión de otros cuatro, Joseph J. Wolf, E. Wilder Spaulding, James C. H. Bonbright y George W. Perkins. Por cierto, estos intercambios entre Departamentos eran tan cuidados como las comunicaciones importantes con un gobierno extranjero.

Hacia el 3 de marzo de 1952 el Secretario de Defensa consideraba que ambos Departamentos ya estaban lo suficientemente cerca en sus posiciones respecto de España como para comenzar las negociaciones con los peninsulares<sup>13</sup>. Hacia el 20 de ese mes ya estaba redactado el *Interdepartmental Policy Statement*, casi un contrato (de máximo secreto) entre estos dos ministerios del Estado norteamericano, que se convertiría en las instrucciones oficiales para los primeros equipos de negociadores diplomáticos y militares<sup>14</sup>. El 4 de abril llegaron a Madrid los negociadores militares, encabezados por el Mayor General de la Fuerza Aérea August Kissner, y los negociadores económicos, bajo la dirección de George F. Train. Las conversaciones comenzaron el 17 de abril<sup>15</sup>. Pero casi inmediatamente, el 30 de abril, el conflicto interdepartamental irrumpió otra vez de manera intempestiva, cuando el General Kissner al parecer se equivocó y presentó al General Juan Vigón, jefe de la contraparte española, no solo las necesidades norteamericanas consensuadas entre los dos Departamentos, sino también las del Estado Mayor Conjunto que habían sido bloqueadas por el Departamento de Estado<sup>16</sup>.

### 3. Las objeciones de Francia y el Reino Unido a la cooperación entre Estados Unidos y España

Como vimos, uno de los elementos significativos que emerge de la documentación son los límites impuestos a la cooperación con España como consecuencia de las objeciones a la misma de parte de Estados de la OTAN. Dichos límites fueron el producto de presiones diplomáticas. Entre la documentación desclasificada pero no publicada del Departamento de Estado se encuentran numerosos registros de estas presiones y de consultas entre Estados Unidos y otros

<sup>13</sup> Véase Documento 844 del 3 de marzo de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.815-1.817 (752.5/3-1252).

<sup>14</sup> Véase Documento 846 del 20 de marzo de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.824-1.828 (ECA-MSA-FOA files, lot W-13, «DMS Documents»).

<sup>15</sup> Véase Documento 848, «Nota Editorial» de FRUS 1952-1954, pp. 1.832-1.833.

<sup>16</sup> Kissner pidió a los españoles derechos para el ejército de tierra norteamericano, lo que necesariamente conduciría a exigencias españolas respecto de material bélico para el ejército español que iban más allá de los límites acordados a la cooperación con España. La iniciativa también podía sugerir una disposición norteamericana a abandonar la defensa del continente en el caso de una ofensiva soviética, para atrincherarse detrás de los Pirineos. Además, la materialización de este tipo de cooperación entre España y Estados Unidos significaría un retraso en la provisión de equipos bélicos para la OTAN, incompatible con compromisos asumidos con otros países. El *faux pas* de Kissner se habría debido a instrucciones que recibió del Departamento de Defensa, que él presumió haber sido autorizadas por el Departamento de Estado. Véase Documento 853 del 30 de abril de 1952, FRUS 1952-1954, p. 1.846 (752.5/4-3052).

países. Estos intercambios aumentaron desde comienzos de 1951 y culminaron con la convocatoria a la reunión en que se decidió seguir adelante con negociaciones bilaterales pero sacrificando el objetivo antes prioritario de integrar a España en la OTAN. Esto implicaba limitar bastante la ayuda disponible para España, ya que la directiva NSC 72/6 establecía que los aliados del TAN tendrían prioridad en la asignación de recursos relativamente escasos<sup>17</sup>.

Por otra parte, la oposición francesa y británica a la cooperación norteamericana con España no se debía exclusivamente a un rechazo ideológico del régimen y sus prácticas autoritarias.<sup>18</sup> Tampoco se limitaba al problema político interno que supondría la obtención de respetabilidad internacional por parte del franquismo, habida cuenta del peso del laborismo en el Reino Unido y de los socialistas y comunistas en Francia. En la opinión generalizada de los norteamericanos, la principal objeción europea radicaba en el cálculo de que toda colaboración con España reduciría el dinero disponible para la OTAN. Esto se corrobora en los documentos británicos: «Les hemos dicho a los americanos que contemplamos un acuerdo favorablemente siempre que la ayuda de Estados Unidos a España no

<sup>17</sup> Véase por ejemplo el memorial de conversación del 1º de marzo de 1951 entre el Consejero Burrows de la Embajada Británica en Washington, y Homer Byington y William B. Dunhan, del Departamento de Estado, en que se garantizan consultas exhaustivas con el Reino Unido antes de comenzar las negociaciones (752.5/3-151); el telegrama del Departamento de Estado a la embajada estadounidense en Londres del 6 de marzo de 1951 (redactado por Byington y aprobado por J.C.H. Bonbright), en que se toma nota de las objeciones británicas y francesas a las negociaciones pero se decide no obstante avanzar con conversaciones bilaterales (752.5/3-651); el telegrama circular a ciertas embajadas estadounidenses del 9 de marzo de 1951 que reitera las persistentes objeciones británicas y francesas (752.5/3-951); el telegrama de la embajada estadounidense en París al Departamento de Estado, del 11 de marzo de 1951, que reitera que los franceses y británicos serían informados lealmente acerca de las conversaciones con los españoles (752.5/3-1151); la carta de Perkins a Sherman del 21 de marzo de 1951, donde se afirma que Estados Unidos estaba obligado a consultar con el Reino Unido y Francia antes de seguir avanzando (752.5/5-2151); el memorial de conversación entre el embajador de Francia en Washington, y Perkins y Dunham, del 15 de junio de 1951, en que se comunica que Estados Unidos estaba preparado para realizar consultas con ese país acerca de las futuras negociaciones con España (752.5/6-1551); el memorial de conversación del 15 de junio de 1951 entre el Consejero Burrows de la embajada británica en Washington, y Perkins y Dunham, informando que ahora sí los estadounidenses estaban preparados para comenzar las consultas (752.5/6-1551); el telegrama del Departamento de Estado del 18 de junio de 1951 a las embajadas en Madrid, Londres y París, informando que Estados Unidos ya estaba preparado para comenzar consultas con británicos y franceses (752.5/6-1851); el memorial del 10 de julio de 1951 informando sobre las fuertes objeciones francesas (FW752.5/7-951); y el memorial de la conversación del 19 de julio de 1951 entre el Sr. Steel, ministro de la embajada británica en Washington, y Perkins y Dunham, que informa sobre las preguntas del primero acerca del resultado de las conversaciones entre Franco y Sherman (752.5/7-1951). Fueron presiones de este tipo las que condujeron a la importante reunión del 11 de julio de 1951 entre Truman y sus más altos funcionarios. Allí se establecieron los límites políticos a la colaboración con España que eventualmente significarían su exclusión de la OTAN, sacrificándose así la prioridad establecida en NSC 72/6. La reunión está documentada en un memorial del 10 de julio de 1951 que convoca a la misma, sito en FW 752.5/7-951.

<sup>18</sup> Para una versión francesa de los motivos de la oposición gala, véase Dulphy, Anne: *La politique de la France à l'égard de l'Espagne de 1945 à 1955*, Direction des Archives, Ministère des Affaires Étrangères, Paris, 2002, Capítulo 3, pp. 735-749.

sea a costa de su ayuda al Tratado del Atlántico Norte, países del Commonwealth, y eventualmente Alemania»<sup>19</sup>.

Además, en el caso británico la reluctancia a aceptar los planes norteamericanos estaba ligada a factores inconfesables que raramente aparecen en la documentación de ese país (porque pocas veces se comunicaban diplomáticamente) pero que pueden seguirse de cerca en la del Reino Unido:

1. Los celos por la pérdida de hegemonía en el Mediterráneo. La adquisición de derechos de largo plazo en las Azores por parte de Estados Unidos ya había representado un duro golpe. Más aún: en su planificación para la posguerra de 1944, los británicos habían contemplado incluso la posibilidad de adquirir sus propias instalaciones aéreas en España para proteger a Gibraltar. El acuerdo bilateral de Estados Unidos con España era un símbolo más de la caducidad y el reemplazo de Gran Bretaña como potencia hegemónica<sup>20</sup>.
2. La probable pérdida del mercado de armas español (especialmente el naval), que pasaría a Estados Unidos como resultado de la inexorable adaptación de las fuerzas españolas a los estándares de la industria de ese país<sup>21</sup>.

Finalmente, en el caso francés el cálculo centrado en la pérdida de recursos para su defensa que supondría la incorporación de España a la mesa de quienes compartían los recursos norteamericanos, venía potenciado por el temor respecto de la posibilidad de que, ante un avance soviético fulminante, Estados Unidos optase por replegarse detrás de los Pirineos, abandonando a Francia a su suerte hasta poder intentar su reconquista<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Memorial «United States relations with Spain» del 3 de abril de 1952, FO371/102014, PRO. El documento agrega que el Reino Unido no deseaba estar directamente involucrado en un acuerdo con España, y aclara que el gobierno británico anterior se había opuesto a un eventual pacto entre Estados Unidos y España, pero que finalmente había llegado a la conclusión de que sería imposible evitarlo. Otro memorial británico, del 22 de noviembre de 1952, reitera que el eventual acuerdo con España no debía desviar fondos de la OTAN. Véase «United States-Spanish Negotiations» firmado por N.J.A. Cheetham, FO371/102014, PRO.

<sup>20</sup> En el otoño de 1945 los británicos aún tenían tropas en las Azores, pero creían que tanto ellos como los norteamericanos pronto evacuarían las islas. No pensaron que éstos estaban allí para quedarse. Cuando se enteraron de sus planes, intentaron coparticipar como socios igualitarios. Sin embargo, estaban demasiado comprometidos por su dependencia financiera frente a Estados Unidos como para poder imponer condiciones. Ernest Bevin finalmente renunció a su resistencia con el argumento consuelo de que era cosa buena atar los norteamericanos a la defensa del Commonwealth, a través de la presencia militar mundial que estaban consolidando. Sobre este tema, véase el interesante tratamiento en Edwards, Jill: *op. cit.*, pp. 47-52.

<sup>21</sup> No obstante, es importante señalar que tampoco el Reino Unido era un «actor racional unitario», y que había sectores minoritarios de su gobierno (como la Marina) que contemplaban con buenos ojos la eventual participación de España en la defensa de Occidente. Véase despacho de fines de 1952 de Sir John Balfour, embajador británico en Madrid, al Foreign Office, FO371/102017/WS1071/25, 25 G, PRO.

<sup>22</sup> Este temor era simétrico y opuesto al de los portugueses, que veían con buenos ojos una eventual membresía de España en la OTAN porque la defensa de Portugal era impracticable si no comenzaba en los Pirineos. Véase memorial de conversación del 11 de julio de 1951 entre el Consejero de la embajada de Portugal en Washington, Sr. Potier, y Byington del Departamento de Estado, 752.5/7-1151; y memorial de conversación del 16 de julio entre el mismo funcionario portugués, y Williamson y Dunhan, 752.5/7-1651.

Todo reaseguro de la seguridad occidental detrás de los Pirineos era peligroso para Francia<sup>23</sup>.

Esta cuestión era particularmente sensible dado que Estados Unidos padecía de una escasez relativa de equipos bélicos, que hacia febrero de 1952 ya se traducían en una demora importante en el envío de material militar a los países de la OTAN<sup>24</sup>. En un memorial del 6 de ese mes, el Director Alternativo de la Oficina de Asuntos Regionales Europeos, James Parsons, advertía al Secretario Asistente de Estado Perkins que sería necesario postergar los envíos que eventualmente se negociaran con España hasta que pudieran realizarse sin perjudicar a la OTAN, ya que de lo contrario se percibiría una disminución de la prioridad de la Alianza Atlántica, que operaría como un desincentivo para la cooperación de sus miembros con Estados Unidos<sup>25</sup>.

#### 4. Las negociaciones desde la llegada a Madrid de Lincoln MacVeagh hasta el desplante español de diciembre de 1952

Como consta, la consigna de los negociadores norteamericanos fue desde un principio la de la vigencia de estrechos límites a la cooperación con España. Sin embargo, lo que se observa en la pormenorizada documentación originalmente secreta del gobierno de Estados Unidos es que a medida que avanzaron las tratativas, fueron los negociadores norteamericanos en la Península, con contacto directo con los españoles, quienes llegaron a la conclusión de que los intereses de seguridad definidos en las directivas de NSC 72/6 no podían plasmarse adecuadamente en el marco de los límites a la cooperación planteados por el consenso de 1951.

Camadas sucesivas de negociadores militares y diplomáticos llegados de Estados Unidos cambiaron de criterio al entrar en contacto con la realidad española y los funcionarios de la dictadura. A partir de 1952 los documentos producidos por la Embajada en Madrid fueron con frecuencia más favorables a una cooperación mayor con España que los del Departamento de Estado, y a veces incluso que los del Departamento de Defensa. Por ejemplo, una carta del 14 de febrero de 1952 del Encargado de Negocios Jones a Dunham, insistía en que España no debía ser tratada de manera diferente a los demás países europeos respecto del gasto de los

<sup>23</sup> Un ayuda memoria británico del 11 de febrero de 1953, escrito para informar al Secretario de Asuntos Exteriores Anthony Eden sobre temas que podrían tratarse en una próxima visita de ministros franceses a Londres, corrobora que el Reino Unido y Francia coordinaron su actitud frente a las negociaciones de Estados Unidos con España, manteniendo lo que en el documento se denomina un «frente común». Véase «Spain», FO371/107682, PRO.

<sup>24</sup> Resulta interesante registrar que una vez que los acuerdos hispano-norteamericanos estuvieron cerca de la firma, los británicos atestiguan la presencia en Madrid de un alud de hombres de negocios del Reino Unido, Alemania, Francia, Holanda y otros países, todos con la esperanza de vender vehículos blindados, tractores, material de construcción y otros equipos que eventualmente pudieran adquirirse con los dólares provenientes de la ayuda norteamericana. Véase, por ejemplo, carta de J.R. Cotton (embajada británica en Madrid) a F.H. Whitaker (Foreign Office) del 15 de mayo de 1953, FO371/107686. El interrogante de si se permitirían compras en países europeos se expresa, por ejemplo, en una ayuda memoria del 23 de junio de 1953 titulado «Spain» y firmado por Cheetham, FO371/197686, PRO.

<sup>25</sup> Véase Documento 838 del 6 de febrero de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.798-1.799 (711.56353/2-652).

fondos MSA que recibiera. Decía que el Departamento de Defensa tenía mucho más dinero disponible que el que reconocía tener, y que debería estar dispuesto a gastar más en España<sup>26</sup>.

Por otra parte, poco después de hacerse cargo de la embajada, Lincoln MacVeagh adoptó posiciones cercanas a las españolas. El 1º de abril sostuvo su primera conversación con el Ministro de Asuntos Exteriores Alberto Martín Artajo, quien se quejó de que en Estados Unidos se había dicho que se «comprarían o arrendarían» bases en España. Eso era imposible, afirmó Artajo. Los españoles eran demasiado orgullosos como para permitirlo: «Somos orgullosos; quizá demasiado orgullosos, pero somos así». La construcción de bases por extranjeros era posible solo si eran para uso conjunto con España. En sus comentarios personales, MacVeagh dijo que sería indispensable que los negociadores norteamericanos se manejaran con la máxima prudencia para no herir el orgullo español, evitando cualquier interpretación que pudiera considerarse en merma de la soberanía o dignidad de España<sup>27</sup>.

Por su parte, los negociadores de Franco se encargaron de subir permanentemente la apuesta, reconociendo su interés por llegar a un acuerdo pero remarcando que éste era imposible si España no estaba capacitada para defenderse del acrecentado riesgo de ataque soviético que supondría tener fuerzas militares norteamericanas en su territorio. Ya hacia el 14 de junio llegó a la Embajada un telegrama del Secretario Acheson comunicando en secreto que los \$125 millones de ayuda ofrecidos podrían aumentar en unos \$25-30 millones.<sup>28</sup> Esto distaba de ser suficiente, sin embargo. La contraparte española entonces sugirió que se avanzara en todos los temas propuestos, incluyendo la construcción de las bases, y solo se dejara de lado la cuestión más espinosa del uso de éstas por parte de Estados Unidos. Después de todo, la defensa de Occidente no era sinónima del uso norteamericano de instalaciones en España: lo importante era que esas instalaciones estuvieran disponibles. Asimismo, los españoles señalaron una diferencia enorme entre la ayuda ofrecida a España y la otorgada a otros países, y una inmensa asimetría también entre las obligaciones políticas y militares con que se intentaba comprometer a España, y la asistencia que se le ofrecía en el terreno económico y militar. Frente a estos y otros planteos, los negociadores norteamericanos llegaron privadamente a la conclusión de que sería imposible obtener el acuerdo de bases deseado con tan escasa ayuda militar<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Véase Documento 841 del 14 de febrero de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.804-1.809 (Madrid Embassy Files, lot 58 F 57, «320-Spain»).

<sup>27</sup> Véase Documento 847 del 1º de abril de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.828-1.833 (752.5 MSP/4-152: Despacho).

<sup>28</sup> Véase Documento 859 del 14 de junio de 1952, FRUS 1952-1954, p. 1.859 (711.56352/6-1252: Telegrama). En 1951, el Congreso había adjudicado \$100 millones del MSP para su eventual uso en España, pero el *Mutual Security Act* de 1952 extendió la disponibilidad de esos \$100 millones hasta fines del año fiscal 1953, y agregó otros \$25 millones.

<sup>29</sup> Véase Documento 860 del 5 de julio de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.860-1.862 (752.5/7-552), y Documento 861 del 12 de julio de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.862-1.865 (711.56352/7-1252: Telegrama).

Lentamente, los negociadores españoles consiguieron que su contraparte norteamericana se convirtiera en útil vehículo de comunicación con las autoridades en Washington. El 25 de julio MacVeagh envió un telegrama al Departamento de Estado comunicando los pormenores de una conversación suya con el Ministro Artajo, en que éste recalcó que a otros países se les había asegurado apoyo a través de la Alianza Atlántica en el caso de que fueran atacados. España necesariamente se involucraría en el caso de guerra, pero si tenía bases operadas por los norteamericanos sería objeto de bombardeos inmediatos. El riesgo era demasiado alto si no había un *quid pro quo* aceptable. La reacción del embajador norteamericano fue espontáneamente pro española. En el telegrama secreto decía:

«España no está ni remotamente tan ansiosa de recibir nuestra ayuda como estamos nosotros de darla a cambio de la obtención de otra cosa (...). (Pero) sería un error creer que su gobierno tiene alguna objeción substancial a colaborar con nosotros. Su generosa disposición a cooperar con nuestras necesidades de evacuación europea, sin exigir *quid pro quo* alguno, demostraría esto ampliamente si una prueba fuera necesaria (...). (No obstante), en vista de las concesiones extraordinarias que estamos pidiendo, el Gobierno debe tener un *quid pro quo* suficientemente significativo como para neutralizar la oposición local (...). El problema presente es encontrar alguna fórmula para el acuerdo de bases militares que sea capaz de satisfacer los requisitos españoles (...) sin ir más allá de lo que esas bases valen para nosotros. (...) Además, debe reflexionarse acerca de la pretensión española de que si se les pide comportarse como nuestros aliados, deberían asegurarse un trato como tales. (...) Una medida de atención a su orgullo vale muchos dólares»<sup>30</sup>.

En otro telegrama, del 2 de agosto, el embajador aclaraba que los españoles buscaban un resultado tanto material como simbólico. Informaba sobre un generalizado resentimiento por el boicot diplomático que España había sufrido recientemente y por la percepción de que Estados Unidos no trataba a España como a otras naciones occidentales. Explicaba que lo que buscaba el gobierno era «nuestra reversión pública de esta política, tratando al país como a un socio en la defensa común en vez de un paria con instalaciones que se venden. (...) En verdad, 'orgullo' es una palabra demasiado débil, porque lo que está en juego no es ni más ni menos que una lesión a la dignidad nacional»<sup>31</sup>.

Pero MacVeagh no fue el único funcionario norteamericano que se convirtió a la posición española. El 19 de agosto el jefe de los negociadores económicos, George F. Train, decía en un memorial al Director Alterno de la MSA, W. John Kenney, que Washington debía redefinir sus

<sup>30</sup> Véase Documento 863 del 25 de julio de 1952, FRUS 1952-1954, p. 1.868 (711.65352/7-2552: Telegrama).

<sup>31</sup> Véase Documento 864 del 2 de agosto de 1952, pp. 1.869-1.870 (711.56352/8-252: Telegrama). En una conversación con Sir John Balfour, MacVeagh corroboró estos conceptos, señalando que él había tenido que exhortar a la gente en Washington para que no intentase dictar sus términos a España, y que ésta solo exigía lo que le correspondía como Estado soberano. Carta personal y secreta de Balfour a G.W. Harrison (Foreign Office), 27 de noviembre de 1952, FO371/102014, PRO.

objetivos frente a España: «Cualquier gobierno del que se pretendiera la cesión del derecho a establecer bases militares exigiría un *quid pro quo* que represente una evaluación razonable de los privilegios que se conceden, a la vez que exigiría un tratamiento igual al que se otorga a otras naciones que tienen similares arreglos con Estados Unidos. (...) Las limitaciones de nuestro enfoque son claramente inaceptables para el gobierno de España, y yo creo que serían igualmente inaceptables para el pueblo español»<sup>32</sup>.

Y no solo Train, sino también el Mayor General August Kissner, jefe de los negociadores militares, se convirtió en vehículo de las pretensiones españolas cuando el 5 de septiembre propuso asistencia militar a España por un monto de \$440,8 millones a lo largo de 4 ó 5 años, cifra que representaba un promedio anual mucho mayor que el aceptado hasta entonces para el caso de llegarse a un acuerdo. El general dijo que era necesario un replanteo total de la posición norteamericana: o estaban dispuestos a dar más por las bases que pretendían conseguir, o Estados Unidos debía retirarse de la negociación<sup>33</sup>.

A esas alturas, todos los norteamericanos que negociaban en la Península percibían que había llegado la hora de que Washington reformulara su política desde el más alto nivel. Una carta del 26 de septiembre de MacVeagh a John Y. Millar, de la Oficina de Asuntos Europeos Occidentales, le daba la razón al Ministro Artajo, quien había dicho que estaba llegando el momento de las «verdaderas negociaciones de gobierno a gobierno», porque en el nivel de los expertos en que tenían lugar las conversaciones no existía la potestad para tratar los aspectos fundamentales que estaban en juego. Según MacVeagh lo que debía resolverse era qué tipo de relación entre Estados Unidos y España justificaría que ésta concluyera acuerdos bilaterales como los que los norteamericanos proponían, y qué equipos bélicos podría suministrar Estados Unidos como *quid pro quo* para sus demandas. Decía el embajador:

«Nuestra impresión a partir de nuestros contactos personales aquí es que hay considerablemente más flexibilidad en las mentes españolas de lo que, debido a las exigencias de la negociación, están dispuestos a revelar. (...) Nosotros debemos albergar cierta flexibilidad para estar a la altura de la suya, pero debo confesar (...) que tengo menos confianza en nuestra disposición a modificar nuestra posición, que la que tengo en la disposición de ellos a encontrarse con nosotros en la mitad del camino. (...) Estoy plenamente consciente de que si vamos a proveer equipos militares a España, debemos revocar las seguridades hasta ahora dadas a los británicos, y

<sup>32</sup> Véase Documento 867 del 19 de agosto de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.878-1.879 (711.56352/8-2152).

<sup>33</sup> Véase Documento 868 del 5 de septiembre de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.879-1.881 (752.5 MAP/9-552). Este es un memorial del Secretario Asistente Alterno de Estado para Asuntos Europeos, Bonbright, al Subsecretario Alterno de Estado, Mathews, que retransmite un informe del General Kissner. El 30 de octubre, MacVeagh se sumó a esta demanda de un gasto mayor. Véase Documento 872, FRUS 1952-1954, pp. 1.892-1.894 (711.56352/10-3052: Telegrama). El 8 de diciembre, el Secretario de Defensa Lovett envió una carta al Secretario de Estado Acheson avallando la propuesta de Kissner, y proponiendo que una proporción mayor del gasto total fuera destinada a equipos bélicos para España. Véase Documento 875, FRUS 1952-1954, pp. 1.902-1.903 (752.5/12-852).

quizás a otros miembros de la OTAN. Pero esto es inevitable ahora que conocemos mejor la actitud de los españoles, si es que queremos tener éxito en nuestras negociaciones aquí. Por otra parte, si estamos dispuestos a reconocer que estamos tratando a España como a un igual y que en la medida de lo posible estamos dispuestos a ayudarla con equipos bélicos, creo que la puerta estará abierta para que ellos acepten cualquier limitación necesaria en virtud de las disponibilidades de equipos en uno u otro año fiscal»<sup>34</sup>.

La respuesta de Washington a estas elocuentes demandas de sus propios negociadores se produjo muy lentamente. El 7 de octubre MacVeagh envió a Artajo una carta con un memorial adjunto, que estipulaba que Estados Unidos estaba dispuesto a un gesto del estilo propuesto por el embajador, reconociendo públicamente que ambos países eran socios en la defensa de Occidente. MacVeagh le pedía a Artajo que comprendiera que el memorial no trataba la cuestión de eventuales equipos bélicos como parte de la ayuda militar a negociarse, no porque se discriminara contra España sino por limitaciones en las posibilidades de suministro, que eran de naturaleza práctica y que estaban vinculadas al cuadro general de la defensa de Occidente. El memorial estipulaba que la ayuda no podría superar los \$125 millones reservados por el Congreso para el año fiscal en curso (cifra que estaba muy por debajo de lo que había pedido el General Kissner)<sup>35</sup>.

Artajo contestó el 30 de octubre aceptando la propuesta de una declaración formal de sociedad en la defensa de Occidente. No obstante, dijo que no podía concurrir con la idea de que la provisión de equipos bélicos a España resultare en detrimento de dicha defensa. Insistió en que era indispensable que la Península, Portugal incluido, estuviera bien defendida. El gobierno español podía aceptar un sistema de prioridades en las operaciones terrestres, pero todos los países corrían los mismos riesgos aéreos, como también a su comercio, y en muchos casos el agresor podía estar más interesado en atacar puertos y otras instalaciones que no serían utilizadas por sus fuerzas (por encontrarse más allá del territorio que pensaba ocupar). Por lo tanto, el equipamiento de la fuerza aérea española era de primera prioridad, como lo era también la puesta a tono de su industria de defensa para contribuir al objetivo de defender la Península. Artajo agregó que los \$125 millones adjudicados hasta la fecha eran gruesamente insuficientes<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Véase Documento 870 del 26 de septiembre de 1952, pp. 1.883-1.886, FRUS 1952-1954 (711.56352/9-2652). La opinión de MacVeagh de que los españoles estaban siendo más flexibles y sensatos que los estadounidenses en las negociaciones en curso, se corrobora en la espontánea conversación que el embajador norteamericano tuvo con Nigel Roland, embajador británico en Lisboa. MacVeagh había sido embajador en Lisboa y conocía bien a Roland. Véase carta personal y secreta de Roland a G.W. Harrison (Foreign Office), 10 de noviembre de 1952, FO371/102014, PRO.

<sup>35</sup> Véase Documento 871 del 7 de octubre de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.887-1.897 (711.56352/10-952). Carta a Artajo con memorial adjunto.

<sup>36</sup> Véase Documento 873 del 4 de noviembre de 1952, FRUS 1952-1954, pp. 1.895-1.899 (711.56352/11-452: Telegrama).

A partir de ese momento hubo progresos rápidos, de manera que hubo esperanzas de que las negociaciones terminaran antes de finalizar el año. Pero el 23 de diciembre los españoles presentaron a Kissner un borrador del pacto de defensa que condicionaba y limitaba el uso de las bases militares por parte de Estados Unidos. El momento del uso de las mismas de parte de los norteamericanos llegaría sólo cuando los requisitos militares mínimos de España hubieran sido alcanzados por el abastecimiento estadounidense. Además, en caso de guerra, la utilización de las bases debía ser sometida a consultas previas entre ambos gobiernos. La justificación del general Juan Vigón, en carta presentada a Kissner, fue que la propuesta norteamericana era un pacto militar concreto para una de las partes y una declaración política benévola con contenidos militares imprecisos para la otra<sup>37</sup>.

Esta decisión española se sumó al cambio de Presidente en Estados Unidos, casi paralizando las negociaciones. El desenlace de éstas, nueve meses más tarde, con significativas concesiones norteamericanas en materia de ayuda militar, resulta difícil de imaginar de no haber mediado esta dureza española de último momento<sup>38</sup>.

## 5. Dos presidentes, una política: el cambio de administración en Estados Unidos

A estas alturas vale la pena hacer un alto para analizar las consecuencias del cambio de un gobierno demócrata a uno republicano, en estas circunstancias de posguerra en que ambos presidentes habían participado de las vicisitudes de la contienda mundial, cada cual a su manera. A la luz de los documentos es fácil llegar a la conclusión de que, por lo menos en lo que respecta a su actitud frente a la dictadura franquista, no hubo diferencias significativas.

En primer lugar, el 7 de febrero de 1952 los dos estadistas que presidieron a Estados Unidos durante estas negociaciones, Truman y Eisenhower, expresaron su antipatía por el régimen español<sup>39</sup>. El hecho ilustra una continuidad de pensamiento entre ambos presidentes frente al gobierno de Franco. Dicha continuidad es corroborada por otros elementos. A lo largo del proceso que estudiamos, tres embajadores representaron sucesivamente a Estados Unidos en Madrid: Stanton Griffis (entre el 1º de marzo de 1951 y el 28 de enero de 1952), Lincoln MacVeagh (entre el 27 de marzo de 1952 y el 4 de marzo de 1953) y James Clement Dunn (desde el 9 de abril de 1953, hasta febrero de 1955). Antes de ser embajador en Madrid, MacVeagh lo había sido en Lisboa. A su vez, Dunn había sido embajador ante Italia entre 1947 y 1952, y ante Francia entre 1952 y 1953. Durante ambos interinatos, entre enero y marzo de 1952, y entre marzo y abril de 1953, el Consejero John Wesley Jones fue encargado de negocios. Por lo

<sup>37</sup> Véase Documento 876, «Nota Editorial», FRUS 1952-1954, p. 1.904.

<sup>38</sup> Este es uno de los aspectos de la negociación que no fueron captados por Antonio Marquina Barrio en su imponente tratado. Marquina Barrio, Antonio: *España en la Política de Seguridad Occidental 1939-1986*, Madrid, Ediciones Ejército, 1986. Véanse pp. 541-545 para comprobar esta omisión.

<sup>39</sup> Véase Documento 838 del 6 de febrero de 1952, FRUS 1952-54, pp. 1.798-1.799 (711.56352/2-652), y la «Nota Editorial», pp. 1.799-1.800. Véase también «United States Relations with Spain», 3 de abril de 1953, FO371/102014, PRO.

tanto, podemos afirmar que al menos en la embajada en Madrid, el tránsito entre la administración demócrata y la republicana no significó un cambio importante de orientación o ideología que haya podido reflejarse en el resultado de las negociaciones.

Por otra parte, desde el punto de vista de las negociaciones con España la transición entre ambas administraciones trajo importantes demoras pero relativamente pocas modificaciones. Con el cambio de administraciones, los secretarios y subsecretarios, que suelen ser funcionarios políticos, cambiaron en su mayoría aunque con algunas llamativas excepciones. Bonbright, por ejemplo, fue Secretario Asistente Alternativo de Estado para Asuntos Europeos desde junio de 1950 hasta abril de 1954<sup>40</sup>. Mathews mantuvo su puesto de Subsecretario Alternativo de Estado entre julio de 1950 y septiembre de 1953. Y en el Departamento de Defensa hubo casos similares, como el de Frank C. Nash, un importante negociador que fue asistente del Secretario entre agosto de 1951 y febrero de 1953, y entonces fue ascendido a Secretario Asistente de Defensa para Asuntos Internacionales.

Además, más allá de los cambios y continuidades en los funcionarios políticos, observamos que los funcionarios de carrera que redactaban los borradores de las cartas y memoriales firmados por los funcionarios políticos, frecuentemente fueron los mismos antes y después del cambio de administración. Asimismo, los funcionarios que luego revisaban y aprobaban estos borradores para prepararlos para la firma de sus superiores, también se repitieron frecuentemente antes y después de la transición.

De tal manera, podemos afirmar que en esta transición entre dos administraciones de partidos opuestos se registró una continuidad burocrática digna de nota, por lo menos frente a las negociaciones que nos ocupan. El acuerdo fue trabado por la parte española durante el último tramo del gobierno de Truman. Como veremos, en una primera instancia el gobierno de Eisenhower estuvo lejos de desear ir más allá que su predecesor en materia de cooperación con el régimen franquista. Si gradualmente su disposición se volvió más favorable a un acuerdo, más que a un viraje ideológico emergido de las diferencias entre dos administraciones, el cambio debe atribuirse a una evolución en las percepciones respecto de cuánto valía el aporte español potencial, y a un aprendizaje respecto del frente inquebrantable que presentaron los negociadores peninsulares.

No obstante, debe señalarse que es frecuente encontrar en la bibliografía especializada la idea de que Eisenhower dio prioridad al Departamento de Defensa y a los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos, mientras su predecesor habría dado mayor importancia al Departamento de Estado y a intereses más políticos que militares. Es probable que si se analizara la totalidad de las gestiones de Truman y Eisenhower, esta generalización sería válida. Además, como se ha documentado, no hay duda de que existió un conflicto moderado entre los intereses de uno y otro Departamento frente a la cuestión de la negociación de bases militares

---

<sup>40</sup> La firma de Bonbright aparece en una carta del 24 de abril de 1953. Frente al hecho, consultamos la hoja de servicios de ese y otros funcionarios, con los resultados que se registran.

en España. Como se verá a continuación, sin embargo, parece por lo menos cuestionable que en la cuestión específica de estas negociaciones, Eisenhower haya sido significativamente más favorable a los intereses militares que Truman, y por lo tanto más favorable a la firma de los acuerdos de 1953. Cuando se llegó al momento álgido, diplomáticos y militares ya se habían puesto de acuerdo y las objeciones provinieron del Departamento del Tesoro.

## 6. De la parálisis en las negociaciones al colapso norteamericano

El escrito que la parte española entregó el 23 de diciembre dejó alelados a los negociadores norteamericanos. Antes de transmitirlo a Washington intentaron gestionar una respuesta más flexible pero no la consiguieron. Dos semanas más tarde estuvieron obligados a darlo por bueno y enviarlo a sus mandos en la capital estadounidense. El gobierno de Estados Unidos ya estaba en plena transición y las negociaciones forzosamente habrían de demorarse.

Hacia mediados de febrero de 1953, poco antes del nombramiento de Dunn como embajador, se produjeron señales de actividad. El nuevo Secretario de Estado, John Foster Dulles, aportó un nuevo argumento para presionar a los españoles. Decía que tiempo perdido era dinero desaprovechado. Si los acuerdos se demoraban, en el mejor de los casos los fondos asignados para 1953 serían trasladados a 1954. Se podía perder la oportunidad de que el Congreso asignara fondos frescos para el nuevo año fiscal<sup>41</sup>. Este argumento fue retransmitido al Ministro Artajo por el Encargado de Negocios Jones<sup>42</sup> en una carta del 16 de marzo<sup>43</sup>. La ofensa manifestada por Artajo fue enorme<sup>44</sup>.

El Ministro respondió con una carta muy formal diciendo que la culpa en la demora del uso de los fondos era exclusivamente de Estados Unidos; que la ley del Congreso en que se adjudicaba ese dinero no incluía como condicionante para su desembolso la conclusión de negociaciones para el uso norteamericano de bases militares; que incluir este condicionante había sido una decisión de la administración anterior, y que el cambio de administraciones había generado aún más demoras que no eran atribuibles a España. Agregó que si había dinero desaprovechado sería dinero perdido para la defensa de Occidente, cosa muy seria que no sería responsabilidad de su gobierno<sup>45</sup>.

Los estadounidenses se esforzaron por aclarar que no se trataba de echarle la culpa a España sino de tener en cuenta ciertos rasgos inevitables de los trámites legislativos y burocráticos de su país, que era preferible considerar a la hora de planificar la cooperación con un criterio

<sup>41</sup> Véase Documento 879 del 17 de febrero de 1953, FRUS 1952-1954, pp. 1.911-1.912 (711.56352/1-2453: Telegrama).

<sup>42</sup> Dunn llegó a Madrid el 27 de febrero pero presentó sus cartas credenciales recién el 9 de abril.

<sup>43</sup> Véase Documento 886 del 16 de marzo de 1953, FRUS 1952-1954, pp. 1.921-1.922 (711.56352/3-1853).

<sup>44</sup> Así lo registra Jones en su telegrama 756 del 31 de marzo, en 711.56352/3-3153.

<sup>45</sup> Véase Documento 888 del 27 de marzo de 1953, FRUS 1952-1954, pp. 1.923-1.926 (711.56352/3-2753).

práctico, especialmente si se recordaba el objetivo de la nueva administración de equilibrar el presupuesto<sup>46</sup>.

Por lo demás, desde el punto de vista de la sustancia de las negociaciones, los norteamericanos intentaron superar el obstáculo interpuesto por la propuesta española de diciembre. En una carta de Jones a Artajo del 16 de marzo se proponía que en lugar de afirmarse que Estados Unidos proveería las necesidades mínimas para la defensa del territorio español, como pretendían los peninsulares, se estableciera que ese país tenía la intención de proveer tal asistencia. Aducía la necesidad de someterse siempre a la Ley de Presupuesto dictada por el Congreso año tras año. Respecto de la propuesta española de condicionar el uso de las bases militares, la contrapropuesta norteamericana sugería que en el caso de una agresión comunista, Estados Unidos informaría inmediatamente al gobierno español sobre el uso de las mismas. En cambio, si los estadounidenses querían utilizar las bases para un propósito que no fuera el de hacer frente a una agresión comunista, toda decisión sería condicionada a consultas previas con el gobierno español. Como puede apreciarse, esta contrapropuesta implicaba una concesión menor por parte de los norteamericanos<sup>47</sup>.

Sin embargo, las cosas se complicaron, ya que antes de que hubiera una respuesta española el Secretario Dulles envió un telegrama a la Embajada insistiendo en que se necesitaba el mayor ahorro posible para el siguiente año fiscal. Proponía tres posibilidades respecto de España: 1) trasladar al nuevo año fiscal los \$125 millones adjudicados por el Congreso, más un aumento pequeño de entre \$25 y \$50 millones para ayuda militar; 2) trasladar los \$125 millones sin aumento, y 3) trasladar al nuevo año fiscal solo una parte de los \$125 millones.<sup>48</sup>

La respuesta de Dunn no difirió de lo que hubiera sido la de su predecesor Lincoln MacVeigh. Dijo que se necesitaba más de lo provisto incluso en la primera opción. Arguyó que se requería un *quid pro quo* mínimo para demostrar buena fe. Si no hubiera más remedio, de las tres posibilidades solo la primera tendría alguna posibilidad de éxito. Si se eligiera una de las otras alternativas la decisión debería basarse en el criterio de que no se necesitaban las bases que se estaban negociando, y en ese caso el embajador debía estar autorizado para comunicar al gobierno de España que las negociaciones habían terminado<sup>49</sup>. Como tantos otros negociadores norteamericanos antes que él, una vez en el terreno Dunn «tomó el partido de los españoles».

A partir de esa instancia crítica, y frente a la convicción de los funcionarios de que «*the Spanish are serious about acquiring a long-term military aid commitment from the United States in*

<sup>46</sup> Véase Documento 889 del 8 de abril de 1953, FRUS 1952-1954, pp. 1.926-1.929 (711.56352/4-853).

<sup>47</sup> Véase Documento 885 del 16 de marzo de 1953, FRUS 1952-1954, pp. 1.919-1.920 (711.56352/3-1853).

<sup>48</sup> Véase Documento 891 del 20 de abril de 1953, FRUS 1952-1954, p. 1.933 (711.56352/2-2753: Telegrama).

<sup>49</sup> Véase Documento 892 del 22 de abril de 1953, FRUS 1952-1954, pp. 1.934-1.935 (711.56352/4-2253: Telegrama).

*return for the bases*», se reconoció que se enfrentaba un conflicto entre las exigencias de la negociación y la necesidad de efectuar unos recortes presupuestarios que según las preferencias de la nueva administración debían concentrarse en la disminución de la ayuda externa<sup>50</sup>. Por su parte, el 6 de mayo la Fuerza Aérea confirmó que estaba dispuesta a asumir los costes en dólares de la construcción de las bases<sup>51</sup>. Por lo tanto, se decidió revisar la política hacia España en el máximo nivel del gobierno. Para ello, el Departamento de Estado asumió la responsabilidad de redactar un borrador de directiva política, para someterlo al Consejo Nacional de Seguridad.

El documento de máximo secreto producido como consecuencia de esta decisión, titulado «Memorial de la Junta de Planeamiento del Consejo Nacional de Seguridad, al Consejo Nacional de Seguridad», recomendaba seguir adelante con las negociaciones y gastar unos \$465 millones entre los años fiscales 1954 y 1957, de los que \$210 millones serían para 1954. Es decir que la propuesta era incluso superior a lo propuesto en su momento por el General Kissner. Para el año 1954 el memorial proponía el traslado de los \$125 millones del ejercicio vencido más unos \$85 millones adicionales, alcanzándose así una cifra mayor que la sugerencia más ambiciosa de los negociadores norteamericanos. A diferencia de propuestas como la de Kissner, los nuevos términos provenían de la misma cúspide del Departamento de Estado, que no habría de encontrar oposición de parte del Departamento de Defensa. La justificación para superar ampliamente los lineamientos fijados en 1951 y también frustrar parcialmente las intenciones de ahorro del gobierno de Eisenhower, fue que España era valiosa estratégicamente porque daría profundidad a la defensa de Occidente. Sus fuerzas militares, adecuadamente equipadas, podrían hacer una contribución importante a un ejército europeo. Además, España podía ser un refugio en el caso de un repliegue con evacuación de civiles<sup>52</sup>.

Solo faltaba la batalla final, frente al Departamento del Tesoro.

## 7. La reunión N° 144 del Consejo Nacional de Seguridad

La histórica reunión tuvo lugar el 13 de mayo, con la presencia del Presidente Dwight D. Eisenhower; el Secretario Interino de Estado Walter Bedell Smith; el Secretario de Defensa Charles Erwin Wilson; el Secretario del Tesoro George M. Humphrey; el asistente especial del Presidente, Robert Cutler; el General John Hull en representación del Estado Mayor

<sup>50</sup> Véase Documento 894, «Nota Editorial», FRUS 1952-1954, pp. 1.936-1.937. Un acuerdo interdepartamental se fue gestando lentamente respecto de la seriedad de las intenciones españolas, y de la consiguiente necesidad de un cambio de política por parte de Estados Unidos. Entre los documentos no publicados del Departamento de Estado relevantes para su análisis, véase la carta del Subsecretario Asistente de Defensa, Frank G. Nash, al Secretario de Estado Acheson, del 23 de marzo de 1953 y la respuesta de Bonbright (preparada por Perkins) en nombre de Acheson, a Nash, del 24 de marzo; 752.5 - MSP/3-2353.

<sup>51</sup> Obtuve este dato, que considero importante, de Marquina Barrio, Antonio: *op. cit.*, p. 554. Dicho autor cita un Memorial para el Secretario Asistente de Defensa del 6 de mayo de 1952, sito en CD 6000, Spain, RG 330, que no he verificado.

<sup>52</sup> Véase Documento 895 del 11 de mayo de 1953, FRUS 1952-1954, pp. 1.937-1.938 (S/S-NSC files, lot 63 D 351, NSC 72 Series).

Conjunto, y otros funcionarios y jefes militares. El memorial de la discusión fue clasificado «*Top Secret, Eyes Only*». La propuesta fue adoptar una política nueva que implicara el gasto de \$465 millones en cuatro años. El Secretario de Defensa aclaró que el verdadero gasto total sería de \$800 millones, más los costos de mantener operativas las bases una vez que hubieran sido construidas.

Comenzada la sesión, Eisenhower preguntó si la Fuerza Aérea estaba dispuesta a declarar que la creación de bases en España justificaría abandonar las del norte de África. El General Hull respondió que no. La Fuerza Aérea aún deseaba obtener bases en Gran Bretaña y el norte de África además de España, y consideraba que necesitaría las africanas por si perdía las británicas.

Smith dijo que los franceses y británicos no veían con buenos ojos las negociaciones, pero agregó que estaban menos recalcitrantes que en el pasado. El Secretario del Tesoro preguntó entonces a qué se debía la oposición británica y francesa, y Eisenhower le contestó que derivaba tanto del desagrado ideológico por el gobierno de España como del temor de que Estados Unidos estuviera contemplando el abandono de Europa Occidental en caso de un ataque soviético.

Entonces el Presidente dijo que la pregunta era si Estados Unidos estaba dispuesto a dar una garantía razonable a España de que el flujo de ayuda continuaría durante años. Esta pregunta, dijo el Presidente, debía ser respondida por el Departamento de Defensa. El Secretario del Tesoro dijo que toda la cuestión requería más estudio, porque a él no le resultaba claro que el gobierno realmente supiera qué quería de España. Wilson discrepó y dijo que su gente ciertamente estaba segura de que las bases militares eran necesarias, y el Presidente agregó que no podía imaginar siquiera que su gobierno no supiera lo que quería al respecto.

Wilson dijo que la provisión de dinero para la ayuda militar y para la construcción de las bases debía ser simultánea. Dijo que los españoles pensaban lo mismo; que no aceptarían simplemente un acuerdo moral. Si no se especificaba cuánto dinero Estados Unidos estaba dispuesto a dar, se corría el riesgo de ser acusados de mala fe. Dijo que Estados Unidos debía firmar el acuerdo de buena fe, y que él no culpaba a los españoles por exigir un *quid pro quo*. Además, dijo Wilson, la opinión pública acusaba a la administración de recortar excesivamente el presupuesto de la Fuerza Aérea, y firmar los acuerdos con España neutralizaría esta crítica. Sería buena propaganda interna.

El Secretario del Tesoro dijo que seguía sin encontrar razonables los argumentos que había escuchado. Agregó que era perentorio equilibrar el presupuesto y que sería lamentable no conseguirlo; que si se gastaba una fortuna para conseguir las bases en España habría que recortar el presupuesto de defensa por otro lado. Pidió postergar la decisión un par de semanas para que los Departamentos de Defensa y Estado delinearan un plan de ahorros en otras cuestiones, si insistían en la negociación con España.

Smith dijo que era demasiado tiempo; que los españoles no iban a esperar dos semanas. También ese país tenía sus problemas internos. Pero Humphrey insistió que no estaba con-

vencido y que si se iban a gastar \$800 millones el Departamento de Defensa tendría que decir en qué iba a ahorrar. Smith le replicó que si durante la Segunda Guerra Mundial la garantía de no beligerancia española hubiera costado esa cifra, Estados Unidos hubiera estado encantado de pagarla. Entonces el Presidente propuso que el Consejo Nacional de Seguridad postergase la decisión por una semana, para darse el tiempo de escuchar a un representante de la Fuerza Aérea exponer sobre el tema. Empero, Smith dijo que ese intervalo también sería demasiado largo.

El Presidente entonces decidió que fuera el mismo Secretario de Defensa quien sopesara los argumentos a favor y en contra, y tomara la decisión. Si decidía afirmativamente debería comunicarlo al Consejo Nacional de Seguridad y al Secretario de Estado. Éste informaría al Congreso y concluiría las negociaciones<sup>53</sup>. Así pasó.

### Conclusiones

En nuestro juicio, trabajos previos al presente pero posteriores a la desclasificación de los archivos norteamericanos incurrir en errores diversos<sup>54</sup>. Resulta exagerado decir que «La administración Eisenhower estaba totalmente decidida a concluir satisfactoriamente las negociaciones con el régimen español»<sup>55</sup>. El gobierno norteamericano no estaba dispuesto a pagar

<sup>53</sup> Véase Documento 896 del 13 de mayo de 1953, FRUS 1952-1955, pp. 1.939-1.945 (Eisenhower Library, Eisenhower papers, Whitman file).

<sup>54</sup> No evaluamos trabajos anteriores a la apertura de dichos archivos porque es imposible alcanzar una comprensión cabal de los procesos involucrados sin acceso a la documentación norteamericana antes secreta. Por ello, aunque discrepamos con algunas conclusiones del precursor trabajo de Ángel Viñas (*op. cit.*), apreciamos el enorme aporte que significó incorporar la documentación de la Jefatura del Estado, y no nos parecería justa una evaluación de sus hipótesis a la luz de datos disponibles posteriormente. En contraste, somos críticos de investigaciones que se beneficiaron de la apertura de estos documentos aunque sus conclusiones principales sean compatibles con las nuestras, si a nuestro criterio manejan mal la documentación.

<sup>55</sup> La equivocada afirmación es de Arturo Jarque Iñiguez. Dice a continuación: «En una carta que el presidente mandó a Dunn se puede apreciar sin ninguna duda los deseos de concluir de forma positiva un acuerdo con España: '... Es de inmediata prioridad e importancia que concluyamos con prontitud las negociaciones en curso con nuestros amigos españoles...'. Esta línea de razonamiento y documentación es por lo menos descuidada. Jarque agrega palabras («prioridad») y omite un párrafo donde Eisenhower advierte: «No olvido, por supuesto, (...) las cuestiones de libertad religiosa, política económica liberal y libertad de expresión, que pueden hacer de éste un camino largo y difícil». Lo más importante que Jarque omite, sin embargo, es que esta no fue una verdadera carta que Eisenhower «mandó» a Dunn, sino un documento preparado por la Oficina de Asuntos Europeos Occidentales, transmitido al Presidente el 19 de marzo por el Subsecretario de Estado Smith, con una nota que explicaba que había sido redactada para el caso de que le resultare útil al embajador en alguna entrevista con Franco. Por lo demás, el proceso de gestación de la «carta» es de fácil acceso: está explicado en nota al pie de página en FRUS 1952-1954, p. 1.922. Véase Jarque Iñiguez, Arturo: 'Queremos Esas Bases': *El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Alcalá de Henares, Centro de Estudios Norteamericanos de la Universidad de Alcalá, 1998, p. 338. Por otra parte, y también por respeto a la historiografía, debe consignarse que el título del presente artículo ('¿Cuánto valen esas bases?') es una paráfrasis del título de Jarque, 'Queremos Esas Bases', que a su vez parece extraído de un documento apócrifo o, por lo menos, muy mal citado por el autor. En su página 339, en un párrafo dedicado a la primera reunión entre Franco y el Embajador Dunn, Jarque atribuye la frase

por las bases más de lo que creía valían, y la conclusión satisfactoria de las negociaciones no sería a cualquier precio. Más aún, dadas sus restricciones presupuestarias, existía un límite tangible a lo que la misma Fuerza Aérea norteamericana estaba dispuesta a pagar por la disponibilidad de bases en España.

También es falso que: «Durante la segunda fase de las negociaciones, desde diciembre de 1952 a junio del año siguiente, ambas partes se dedicaron a fanfarronadas y contra fanfarronadas diplomáticas»<sup>56</sup>. La contrapropuesta española de diciembre de 1952 fue mucho más que eso y descolocó a los norteamericanos, a quienes les resultó imposible mantenerse dentro de los límites a la cooperación establecidos a mediados de 1951. Los estadounidenses se vieron obligados a elegir entre ir más allá de dichos límites, con todas las consecuencias que ello suponía, o declarar la negociación un fracaso. No obstante, como tributo a sus aliados renunciaron al objetivo de incorporar a España en la OTAN.

Resueltas las discrepancias entre el Departamento de Estado y el de Defensa, el dilema fue resuelto por el Consejo Nacional de Seguridad. Allí, con gran resistencia de parte del Secretario del Tesoro, la cúpula del gobierno de Estados Unidos decidió darle prioridad a las razones invocadas por el Secretario de Defensa, autorizando concesiones que superaban ampliamente los límites anteriores. La orden NSA 786-c habilitaba al Secretario para tomar la decisión final una vez que su Departamento hubiese sopesado por última vez los costes y beneficios de la nueva directiva de política hacia España.

Sólo a partir de entonces estuvieron autorizados los negociadores norteamericanos a aceptar, en parte, las exigencias de la contraparte española. Una vez comunicadas las nuevas instrucciones las demoras hasta la firma de los pactos del 26 de septiembre fueron el producto de procedimientos y fanfarronadas. Pero antes de la reunión de mayo la firma era imposible, y es por ello que mayo, no septiembre, es el verdadero final de esta pequeña historia.

---

«Queremos las bases» a éste. Cita un documento del 10 de abril de 1953, supuestamente publicado en las páginas 1.937-1.938 de FRUS 1952-1954. Ese documento no existe, y en el telegrama que relata los pormenores de la mencionada reunión entre Dunn y el dictador, no se dice tal cosa. Estos defectos se registran aquí porque la mala interpretación de un solo documento clave puede conducir a la mala interpretación de todo un proceso de negociaciones.

<sup>56</sup> Liedtke, Boris N.: *op. cit.*, p. 187.