

El acuerdo sobre las bases entre España y Estados Unidos cuarenta años después

Vernon A. Walters

Para entender el acuerdo de 1953 entre España y Estados Unidos uno tiene que remontarse a mucho antes para comprender los acontecimientos que hicieron inevitable ese acuerdo.

La guerra civil española había dividido a los estadounidenses como pocos acontecimientos extranjeros lo habían hecho anteriormente. Las fuerzas de centro-izquierda del espectro político de EE UU veían esa guerra como un conflicto entre un Gobierno democrático legítimo y una rebelión militar, y estaban dispuestas a creer todas esas historias de atrocidades supuestamente cometidas por las fuerzas del general Franco. Por otro lado, las fuerzas de centro-derecha del espectro político estadounidense creían que el Gobierno republicano estaba dominado por las fuerzas de la extrema izquierda, es decir, los comunistas, o, lo que todavía era peor desde su punto de vista, por los anarquistas. El asesinato de obispos españoles, y de sacerdotes y monjas convencieron a esos estadounidenses de que no se trataba de una lucha entre la democracia y el fascismo, sino entre dos formas de dictadura.

Muchos de estos sentimientos perduraron en los años de la posguerra. La izquierda reprochaba al general Franco el que hubiera aceptado ayuda de Alemania e Italia y el haber enviado una división al frente oriental para combatir a los comunistas. Las fuerzas de la derecha le reconocían el mérito de haberse mantenido fuera de la guerra a pesar de las grandes presiones a las que se vio sometido para entrar en el conflicto, y de no dar permiso a los alemanes para atravesar España y capturar Gibraltar, cerrando así el Mediterráneo para los aliados.

La posguerra dejó a Europa occidental en ruinas y completamente desorganizada. En 1948 había pocos signos de recuperación y ninguna de las divisas era convertible. El comercio entre los países de Europa occidental estaba prácticamente estancado cuando el secretario de

Vernon A. Walters es teniente general retirado de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Como ayudante militar del presidente Eisenhower conoció desde el interior de la Casa Blanca las negociaciones hispano-norteamericanas desde 1951. Terminó una larga carrera política en 1992, después de ser embajador en Naciones Unidas y en Bonn.

Estado estadounidense, George C. Marshall, hizo la extraordinaria oferta del Programa para la Recuperación de Europa, y EE UU dio a los países de Europa occidental el cinco por cien de su PIB durante cuatro años a través de programas para poner de nuevo en pie al continente.

La ayuda del Plan Marshall se ofreció también a la Unión Soviética, Finlandia y Checoslovaquia. Estos dos últimos países la aceptaron en un principio, pero la Unión Soviética les ordenó no hacerlo. Finlandia luchó como aliado de Alemania en la guerra contra la Unión Soviética. A España no se le ofreció esa ayuda porque Naciones Unidas, por medio de una resolución absurda, declaró al terminar la guerra que España, empobrecida tras tres años de conflicto y con un millón de muertos, era una amenaza para la paz mundial e instó a las naciones a no enviar embajadores a Madrid. Durante seis años no hubo ningún embajador estadounidense en Madrid.

Los países occidentales se desmovilizaron, pero la Unión Soviética siguió manteniendo enormes contingentes y muchas divisiones en Europa del Este, lo cual representaba una amenaza para los países de Europa occidental. Al darse cuenta del peligro, EE UU propuso el Tratado del Atlántico Norte a Europa occidental. Por supuesto, a España no se le invitó a participar. Frecuentemente, los antiestadounidenses en España justifican su postura diciendo que EE UU apoyó al Gobierno del general Franco, ignorando por completo el hecho de que España no recibió un solo centavo de ayuda financiera a través del Plan Marshall.

Muchos estadounidenses consideraban ridícula la situación. España era una amenaza para la paz mundial, pero la Unión Soviética, con más divisiones en suelo germano-oriental de las que tenía Europa occidental, no. Los que habían contribuido a la causa republicana durante la guerra civil –los soviéticos, los franceses y los escandinavos– estaban decididos a mantener a España en el ostracismo mientras el general Franco fuera jefe de Estado, sin tener en cuenta el sufrimiento añadido que eso representaba para el pueblo español. Recuerdo una conversación en 1951 entre el comandante general de la OTAN, Dwight Eisenhower, y el ministro de Defensa francés, Jules Moch, en la que actué de intérprete. Moch manifestó categóricamente su oposición a toda participación española en la defensa de Europa occidental, a pesar de que en ese momento los soviéticos contaban con un número abrumador de fuerzas en Europa del Este y en la zona occidental de la Unión Soviética. El general Eisenhower preguntó sin rodeos a Moch: “Si los soviéticos invadieran Europa occidental y estuvieran aproximándose a París, y los españoles nos ofrecieran siete u ocho divisiones, ¿le gustaría que las rechazáramos?”. Moch farfulló algo pero no respondió a la pregunta de Eisenhower. Muchos planificadores de la OTAN no creían entonces que pudiera protegerse a Europa occidental frente a un ataque masivo soviético, y la única posibilidad sería defender la línea de los Pirineos hasta que pudiéramos movilizar fuerzas suficientes como para liberar al continente de nuevo.

Cinco meses después del ataque a Corea, Naciones Unidas revisó su condena a España. En EE UU arreciaron las críticas contra la Administración por su actitud de distanciamiento hacia España. A la gente le resultaba cada vez más difícil entender que EE UU tuviera embajadores en las dictaduras comunistas de Europa oriental pertenecientes a un sistema que amenazaba seriamente la supervivencia de la libertad, y no tuviera ninguno en España, que desde luego no representaba una amenaza para la seguridad de Occidente.

El secretario de Estado Acheson escribió al senador demócrata Connally una carta en enero de 1950 que merece ser citada porque establecía las razones por las que a EE UU le interesaba lograr un acuerdo con España. En la carta, el secretario de Estado del presidente Truman decía: “Estados Unidos se ha opuesto a los intentos de Naciones Unidas por provocar una ruptura diplomática con España o imponerle sanciones económicas. Esta postura se basa en el punto de vista del Consejo de Seguridad de que la existencia del régimen de Franco no constituye una amenaza para la paz, y en nuestra opinión de que esa clase de presiones externas podría hacer que el pueblo español se alineara contra el desarrollo de las libertades democráticas, o bien diera lugar a una nueva guerra civil en España con consecuencias desconocidas, pero inevitablemente costosas”.

Independientemente de sus puntos de vista respecto al régimen español, EE UU ya hacía tiempo que había puesto en duda la conveniencia y eficacia de las acciones recomendadas en la resolución de 1946. En la época en la que se debatió aquella resolución, la delegación de EE UU, dadas sus dudas respecto a las secciones relativas a los jefes de misiones diplomáticas y las medidas del Consejo de Seguridad, se abstuvo en la votación del Comité Político. Votó en favor de la resolución en la sesión plenaria de la Asamblea General en interés de la armonía, y para aproximarse lo más posible a la unanimidad en el seno de la Asamblea general en lo que concierne al problema español.

La experiencia desde entonces ha servido para confirmar nuestras dudas acerca de estas recomendaciones. Pretendían ser un gesto de desaprobación y un intento de provocar un cambio en el Gobierno español. Sin embargo, ahora está claro que esta medida no sólo no logró su objetivo, sino que sirvió para consolidar la posición del régimen vigente. Estas medidas de Naciones Unidas y las discusiones acerca de la cuestión española en sesiones posteriores de la Asamblea General fueron interpretadas por los españoles como una injerencia extranjera en los asuntos internos de su país. La reacción española no fue diferente de la que se hubiera esperado de cualquier pueblo orgulloso. La carta seguía diciendo: “No hay signos de una alternativa al Gobierno actual”. La carta también reconocía la actitud decididamente antifranquista de varios gobiernos de Europa occidental y añadía: “Por consiguiente, continuamos nuestros esfuerzos de forma abierta y amistosa para convencer al Gobierno español de que su interés en participar en la comunidad internacional y, sobre todo, en la comunidad de Europa occidental, exige

medidas para instaurar un gobierno democrático que dé esperanzas para el desarrollo de los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales en España”.

La intención de EE UU era fomentar el comercio y las relaciones empresariales, pero no había gran entusiasmo por parte de Madrid. En agosto de 1950, el Congreso de EE UU votó a favor de la concesión de préstamos por valor de 62,5 millones de dólares para la reconstrucción de España. Estados Unidos había llegado a la conclusión de que un pacto de defensa militar con España reforzaría considerablemente la seguridad de todas las naciones libres. Muchos en el Departamento de Estado y en el de Defensa no estaban de acuerdo con este punto de vista, pero al final las cuestiones de estrategia militar primaron sobre las objeciones. El nuevo embajador de EE UU en España, Stanton Griffis, tanteó al general Franco. Se envió a España la Misión Sherman para intercambiar puntos de vista con los españoles, y eso provocó una reacción casi histérica por parte de los Gobiernos de Francia y de Gran Bretaña que, por cuestiones internas así como internacionales, eran mucho más antifranquistas que el Gobierno de EE UU. Al final, los Gobiernos británico y francés acabaron aceptando la validez de la idea de un pacto de defensa.

El Departamento de Estado dijo que EE UU no se opondría al ingreso de España en la OTAN pero otros miembros sí se opusieron enérgicamente. España no se convirtió en miembro de pleno derecho hasta después de la muerte del general Franco y la restauración de un gobierno democrático.

El 30 de septiembre de 1953 el general Franco envió el Acuerdo entre España y Estados Unidos a las Cortes para someterlo a su aprobación; su conclusión era, desde luego, conocida de antemano. Dijo: “España no puede permanecer indiferente al éxito o fracaso de la defensa occidental. La colaboración de España con Estados Unidos subsana una laguna muy peligrosa en este sistema”. Y añadió: “Los acuerdos tienen la ventaja de interesar al país más poderoso del mundo en nuestra defensa”.

El presidente Eisenhower que, a juzgar por lo que pude observar y por mis conversaciones con él, siempre había considerado que la exclusión de España de la defensa occidental por razones ideológicas era absurda y perjudicial, definió el acuerdo con España como algo que la Administración y los líderes del Congreso pensaban que repercutiría en beneficio de EE UU y de la alianza occidental.

Yo trabajaba para el general Eisenhower en el cuartel general de la Alianza (SHAPE) en París, en 1948, como su ayudante e intérprete. Antes de cumplirse un mes de su llegada, enviados de muy alto nivel vinieron a verle en secreto desde Suiza, Suecia y Yugoslavia para preguntarle si EE UU estaba verdaderamente decidido a defender Europa. Yo era la única persona presente en estas reuniones además de los mandatarios. En todas las ocasiones, el general Eisenhower replicaba enérgicamente que EE UU defendería Europa occidental con toda su fuerza. Curiosamente, no vino ningún enviado de España. El general Franco no tenía esas dudas acerca de nuestra fiabilidad.

Igualmente curioso era el hecho de que a muchos de los que se oponían enérgicamente a los acuerdos con España les hubiera encantado acoger al mariscal Tito como miembro de la OTAN si él lo hubiera deseado, cosa que, lógicamente, no era el caso. A Tito le parecía mucho más provechoso pasarse unos años inclinándose en apariencia hacia Occidente y conseguir ayuda militar, para después inclinarse hacia el bloque soviético y conseguir también ayuda militar. Esto dio muy buenos resultados. Yugoslavia fue el único país que recibió ayuda militar de EE UU sin un grupo militar para controlarla. El hecho de que Tito fuera un dictador militar no parecía molestarles.

El presidente Truman era un baptista devoto y le habían dicho que en España se perseguía a los baptistas. Solía acabar sus cartas al general Franco con: "Muy sinceramente suyo". En una ocasión, en respuesta a la pregunta de un periodista, dijo: "Nunca le he tenido mucho cariño a España" y se negó a ahondar en su respuesta. Sin embargo, más tarde explicó que lo que quiso decir con esa afirmación es que no le tenía mucho cariño al Gobierno del general Franco.

Al presidente Eisenhower no le molestaba la idea y, de hecho, sentía un respeto considerable por España y por el jefe del Estado español. En cierta ocasión, el Departamento de Estado redactó una carta dirigida al general Franco en nombre de Eisenhower, y la concluyó con el saludo habitual: "Sinceramente suyo". El presidente Eisenhower lo tachó y lo sustituyó por: "Le reitero mi más alto respeto y estima, sinceramente". Varios años después, cuando visitó España y fue aclamado por cerca de tres millones de personas mientras recorría en coche las calles de la capital de España, quedó impresionado por la estabilidad del Gobierno español y por el respeto del pueblo español hacia su persona. La única otra ciudad de las que visitó en la que acudió a recibirle una multitud comparable fue Nueva Delhi que, al igual que Madrid, era la primera vez que recibía la visita de un presidente estadounidense.

Las negociaciones que condujeron definitivamente a la firma de los acuerdos fueron largas y difíciles. EE UU no quería dar a los españoles un cheque en blanco y los españoles repasaron con lupa los acuerdos de EE UU con los demás países europeos para asegurarse de que no recibirían menos que ellos. Por parte estadounidense, las negociaciones estuvieron dirigidas por el embajador Lincon McVeagh, que contaba con la valiosa ayuda del general de división Kissner de las Fuerzas Aéreas de EE UU. Por parte española, las negociaciones estuvieron dirigidas principalmente por el ministro de Asuntos Exteriores, Martín Artajo, y el general jefe del Alto Estado Mayor, Juan Vigón.

La política de EE UU, en lo que respecta a estos acuerdos con España, había estado basada en gran parte en las resoluciones del Consejo de Seguridad Nacional que establecían las siguientes Consideraciones Generales:

1. La situación geográfica y estratégica de España es extremadamente importante para la defensa urgente de Europa occidental y Oriente Próximo y para la seguridad del área de la OTAN y de EEUU.

2. El uso de las instalaciones militares en España hace posible el control del estrecho de Gibraltar y del Mediterráneo occidental y una mayor dispersión de las bases para llevar a cabo operaciones ofensivas o defensivas.

3. Unas fuerzas militares adecuadas que actúen desde España pueden influir en las operaciones militares casi en cualquier dirección en un área que incluye todo el Mediterráneo, las secciones orientales de las rutas norte y central del océano Atlántico, la parte noroccidental de África y toda Europa occidental.

4. España también puede añadir profundidad a la defensa de Europa occidental frente a un ataque de la Unión Soviética.

5. Aunque España no es miembro de la OTAN, su cooperación es esencial desde el punto de vista militar si queremos que la Alianza esté preparada estratégicamente para hacer frente a un ataque armado. Además, el uso por parte de EE UU de las instalaciones militares en España es de importancia vital para que EE UU pueda desempeñar de la forma más eficaz el papel que le ha sido asignado por la OTAN.

En lo que respecta a planificación, el Gobierno de EE UU aprobó los siguientes requisitos militares:

a) Instalación inmediata de bases aéreas para las fuerzas de EE UU que hagan posible una rotación en tiempos de paz, y el despliegue potencial en tiempos de guerra, de seis alas de bombardeo medias, un ala de reconocimiento estratégico, un ala de cazadores de escolta y dos escuadrones de cazadores interceptadores y unidades de apoyo.

b) Instalación inmediata de un embarcadero para aviones de la Armada con una pista de despegue diseñada para ser transportada en los aviones de la propia unidad y una base avanzada cercana capaz de servir de apoyo a transportes marítimos, aéreos, de lucha submarina, y otros requisitos similares.

c) Derechos de anclaje y utilización de las instalaciones portuarias de reparación.

d) Utilización de las instalaciones de almacenamiento subterráneas existentes.

e) Desarrollo de un sistema de defensa aérea adecuado para las instalaciones estadounidenses.

f) Mejora necesaria de las instalaciones aéreas, marítimas y logísticas relacionadas con las instalaciones citadas.

g) Puesta en práctica de todas las responsabilidades del ejército de EE UU relacionadas con los requisitos expuestos anteriormente.

h) Desarrollo, equipamiento y utilización de las instalaciones según lo exijan las operaciones programadas por el ejército de EE UU.

i) Desarrollo del potencial militar español en el mayor grado posible teniendo en cuenta las limitaciones de EE UU para apoyar los requisitos enumerados anteriormente y contribuir a la defensa de Europa occidental. Los españoles insistían en que la estructura de mando en las bases fuera similar a la situación de las bases estadounidenses en el Reino Unido.

A principios de 1953, el embajador McVeagh fue relevado por el embajador James Clement Dunn que también era un experto diplomático de carrera que acababa de llegar de París y, por consiguiente, estaba completamente familiarizado con la OTAN y la política de la alianza. El programa para la cooperación militar entre España y EE UU recibió un apoyo generalizado en EE UU. Pero había elementos no comunistas muy importantes en Europa occidental y, en menor grado, en EE UU, que seguían mostrándose hostiles hacia el Gobierno español y que creían que EE UU debía ejercer presiones para forzar cambios en el sistema político español para establecer libertades democráticas como sindicatos libres, libertad religiosa, de asociación y de prensa. El Gobierno de EE UU creía que debía continuar utilizando su influencia para convencer a España de que siguiera una política coherente con los intereses estadounidenses. También era importante que EE UU evitara tomar medidas que pudieran ser interpretadas por el Gobierno español como un intento de injerencia en los asuntos internos de España. El Gobierno español consideraría tales medidas como una amenaza a su seguridad y la mayoría de los españoles, que conservaba su xenofobia histórica, la vería como una injerencia extranjera en sus asuntos internos.

También en el lado español había oposición a los acuerdos con EE UU. Algunos pensaban que no beneficiarían al conjunto del país, sino sólo a los funcionarios del régimen.

La actitud de la jerarquía católica, enfrentada a la posibilidad de unas relaciones más estrechas con un Estado básicamente liberal y heterogéneo desde el punto de vista religioso, era de reserva. La Falange, aunque apoyaba públicamente el nuevo entendimiento entre España y EE UU, lo hacía de bastante mala gana. En el extremo opuesto del espectro político, la reacción de la oposición tradicional, pero no latente, al general Franco –anarquistas, socialistas y republicanos– fue de rechazar los acuerdos porque veían en ellos la consolidación de un régimen al que invariablemente se oponían. En general, daba la impresión de que en aquel entonces la mayor parte del pueblo español aceptaba los acuerdos como un medio útil para la defensa de España y de la civilización occidental, aunque seguían sintiéndose un tanto molestos por la presencia de personal militar extranjero en suelo español, sobre todo en un caso como el de la base aérea de Torrejón de Ardoz, tan cerca de Madrid, donde la presencia estadounidense era muy visible.

El hecho es que la firma de los acuerdos para la utilización de las bases cambió las opiniones de los españoles acerca de la posición de su país como parte de Europa occidental y del mundo libre. En un momento en el que la superioridad militar de la Unión Soviética era abrumadora, las bases de dispersión y de operaciones en España contribuyeron enormemente a la efectividad de la disuasión nuclear de EE UU, al evitar que los soviéticos emprendieran ninguna aventura en un momento en el que su superioridad era máxima. Al final, el pacto provocó, al menos en parte, la transformación de lo que había sido una “dictadura” en lo que un político español denominó en cierta ocasión una “dictablanda”, sobre todo

en los últimos años de la vida del general Franco, cuando la gente ya no tenía miedo de declararse en contra del régimen, los controles sobre la prensa se relajaron notablemente y había libertad generalizada para viajar al extranjero. Tal vez por encima de todo contribuyó a ayudar al general Franco a preparar su propia sucesión pacífica.

El general Franco iba cumpliendo años y al presidente Nixon le preocupaba cada vez más lo que pasaría en España en la era posfranquista. Por aquel entonces, yo era el agregado militar de EE UU en Francia, pero el presidente Nixon sabía que yo le había acompañado a él y al presidente Eisenhower en sus visitas a Madrid, separadas por un intervalo de diez años. En ambas ocasiones actué de intérprete en las conversaciones con el jefe del Estado español. Nixon me ordenó abandonar París y volver a Washington, dándome instrucciones de viajar a España y entrevistarme con el general Franco, si era posible en privado, para averiguar cuáles eran sus intenciones respecto a su sucesión. Era muy difícil ver a Franco en privado, y más aún teniendo en cuenta el hecho de que yo era el agregado militar estadounidense en París y no tenía nada que ver con las relaciones entre España y EE UU. Lo más difícil de todo era hablar de su propia sucesión a un hombre que había sido un gobernante absoluto durante cuarenta años.

El presidente Nixon dijo que me daría una carta personal para que se la entregara en mano al general Franco explicando la razón de mi visita. Me dio instrucciones de que a mi regreso le informara directamente a él. Esto me hizo creer que había discutido el problema con Kissinger y que éste se había opuesto a la idea, pero el presidente Nixon estaba decidido a llevarla adelante. Ya en el avión, me pasé casi toda la noche preguntándome cómo iba a plantearle al general Franco la cuestión de su propia muerte.

Al llegar a Madrid, expliqué mi misión al embajador Robert Hill y luego fui a ver al jefe de Gobierno, el almirante Carrero Blanco, que me conocía de otras visitas anteriores. Dos días después vi al general Franco en El Pardo, pero el ministro de Asuntos Exteriores, López Bravo, también estaba presente. Le entregué la carta del presidente Nixon y le dije que el presidente estaba muy preocupado por el futuro del Mediterráneo occidental. El general Franco leyó la carta y dijo: “Pero lo que le interesa de verdad es lo que pasará en España después de mi muerte”. Le repliqué: “Así es, mi General”. Me dijo que me sentara y que me diría lo que iba a pasar. Me dijo que había creado instituciones adecuadas para garantizar una sucesión pacífica. El Príncipe se convertiría en Rey porque no había otra alternativa. España se aproximaría bastante a lo que EE UU y otros países querían, pero no del todo, porque España era España. Manifestó su confianza en la habilidad del príncipe Juan Carlos para llevar a cabo una transición pacífica y lograr un futuro prometedor para el pueblo español.

El general Franco dijo que las Fuerzas Armadas y, algo que no había cuando él asumió el Gobierno de España, es decir, la clase media española, garantizarían que no hubiera otra guerra civil. Concluyó diciendo: “Dígale al presidente Nixon que confíe en el sentido común del

pueblo español. No habrá otra guerra civil". El ministro de Asuntos Exteriores López Bravo no participó en la conversación. Franco me estrechó la mano y dio por concluida nuestra reunión. Mientras bajaba las escaleras me preguntaba cuántos hombres habría en el mundo capaces de hablar tan desapasionadamente de su propia muerte.

Los acuerdos firmados en septiembre de 1953 significaron cerca de 450 millones de dólares para España y permitieron que el país se convirtiera en una de las principales economías mundiales en un ambiente de libertad y democracia. El pueblo español eligió libremente el ingreso de su país en la OTAN y en la Comunidad Europea y, por consiguiente, contribuyó a poner fin al expansionismo soviético. Hoy el ambiente ha cambiado mucho tanto a escala nacional como internacional. Dadas las diferentes circunstancias, EE UU, de común acuerdo con el Gobierno español, está procediendo al desmantelamiento de algunas bases y devolviendo las instalaciones a España.

España es en la actualidad un país plenamente democrático y un apreciado miembro de la Comunidad Europea y de las naciones libres del mundo. Me atrevo a pensar que sin los acuerdos entre España y EE UU de septiembre de 1953, la historia podría haber sido muy diferente.