

Los Pactos de Madrid. Génesis de una negociación

Dr. D. Faustino Acosta Ortega
Doctor en Ciencias Económicas
Master en Historia Contemporánea

Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de negociación que condujo a la firma de los Pactos de Madrid de 1953. Se pone especial atención en la evolución de los planteamientos del Departamento de Estado americano, en los que España pasó de ser un enemigo menor a convertirse en una pieza fundamental para la defensa de Europa Occidental. El trabajo concluye con una revisión del resultado de los Pactos.

Abstract

This work studies the negotiation process preceding the Madrid Agreements of 1953. Particular attention is given to the evolution of the US Department of State policies for which Spain was initially a minor enemy until it became a fundamental part of the European Defense Scheme. The work ends with a revision of the Agreements results.

Palabras Clave

Pactos de Madrid, negociaciones hispano-americanas, Pacto Atlántico, defensa europea occidental



Keywords

Madrid Agreements, Hispano-American negotiations, North Atlantic Treaty, Western European Defense

1. Introducción

Pocos hechos en la historia de España durante el periodo que transcurre entre la Guerra Civil y los Pactos de la Moncloa han merecido tanta atención académica como los Pactos de Madrid de 1953 (y sus sucesivas renovaciones). Su firma no sólo supuso el final del periodo de aislamiento al que se había condenado a España desde el final de la guerra mundial, sino también la confirmación del mantenimiento del Régimen y el inicio de un periodo de modernización que eclosionaría tras el Plan de Estabilización y llevaría a España un periodo de considerable crecimiento industrial durante la década de los sesenta.

En esencia, los Pactos fueron el resultado de un proceso de negociación entre España y los EE.UU., cada una de las partes contando con un conjunto limitado de estrategias sujetas a unas condiciones de contorno que definían el poder de cada una de las partes en la negociación. En definitiva, una situación modelable según prescribe la Teoría de Juegos¹.

Un juego, según esta teoría, es un proceso de optimización simultánea ejecutado por varios agentes (jugadores), cada uno de los cuales dispone de varias posibilidades de actuación (estrategias) y de unas condiciones de

¹ El inicio formal de esta teoría matemática tuvo lugar en 1944, con la publicación del libro *Theory of Games and Economic behavior*, obra del matemático John von Neumann y el economista Oskar Morgenstern (publicado en 1944 por Princeton University Press) y uno de sus resultados clave, el equilibrio de Nash, fue comunicado en 1951 por John Nash en su tesis doctoral. Simbólicamente, ambas fechas se aproximan con bastante exactitud al periodo de preparación de la negociación de los Pactos de Madrid.



contorno que definen y limitan los resultados (pagos) que puede obtener. Cada jugador ejecuta su mejor combinación de estrategias posible teniendo en cuenta los movimientos de los demás jugadores; el resultado de cada uno dependerá del conjunto de estrategias adoptado por todos.

Aunque no es objetivo de este trabajo formalizar un juego para describir la negociación de los Pactos, observar el proceso desde esta óptica ofrece la ventaja de una aproximación sistemática que permite valorar el proceso independientemente de los logros que hubiesen sido deseables. Los resultados serán la consecuencia de las capacidades y necesidades que ambas partes tenían cuando se inició la negociación.

Siguiendo esta línea de razonamiento, el análisis debe comenzar evaluando los intereses, estrategias y posibilidades en la negociación, tanto de EE.UU., como de España. No es complicado entender la posición española. Su economía se encontraba en una situación límite; la agricultura, que ocupaba a la mitad de la población, sufría los efectos de la sequía (en especial los años 1947 a 1949), siendo el índice de producción agrícola en 1950 un 74% del inmediato anterior a la Guerra Civil; la producción industrial se veía lastrada por la carencia de inversiones, por el estrangulamiento de la producción eléctrica y por las importantes deficiencias en las líneas de transporte. En 1950, la renta per cápita española era de un 33,3% de la americana, un 58,3% de la francesa y un 54,1% de la británica².

Políticamente, aunque el Régimen había intentado mantener una posición neutral durante la guerra mundial (especialmente desde 1942), la forma en que obtuvo el poder con la ayuda de las potencias del Eje y la estética fascista de la Falange hacían que fuese visto como enemigo por las potencias aliadas. Internamente, el ejército, la iglesia y el gran capital daban

² CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (Coord.): *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, 2ª Ed. Fundación BBVA, Madrid, 2005, p. 1.362.



soporte, aunque no incondicional, al Régimen. Éste también contaba con una aceptación pasiva de la mayor parte de la población, más deseosa de evitar un nuevo conflicto que de alcanzar un sistema político liberal. La oposición interior era en la práctica mínima y desorganizada. El ejército, aunque numeroso, tenía serias dificultades de suministro y había quedado apartado de los avances tecnológicos que se produjeron durante la guerra mundial.

En el exterior, diferentes grupos de exiliados tenían una capacidad de influencia política muy limitada, aunque era mayor que la que tenían sus correligionarios en el interior. La excepción era el partido comunista que contaba con un apoyo incondicional (en dinero y armas) de los partidos comunistas de Francia e Italia, pero sobre todo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que veía en la pobreza de España un campo abonado para la revolución comunista y apelaba a la necesidad de resarcirse por la actuación de la División Azul durante la guerra (además de la oportunidad estratégica que el dominio sobre España le otorgaría).

A todo lo anterior hay que añadir el aislamiento diplomático al que se sometió a España, desde la Conferencia de San Francisco, agravado con el cierre de la frontera francesa y desde diciembre de 1946 con el añadido de la retirada de embajadores y prohibición de participación en las agencias de la ONU.

El aislamiento diplomático no supuso un aislamiento económico equivalente. Las importaciones crecieron de forma continua desde 1935 a 1952, pasando de 876 millones de pesetas a 1.753 millones, mientras que las exportaciones pasaron de 570 a 1.402 millones. En el año 1948, tras dos años de la retirada de embajadores, las importaciones eran de 1.483 millones y las exportaciones de 822 millones³. Aunque España no pudo acceder a los

³ GUIRAO, Fernando: Spain and the Reconstruction of Western Europe 1945-57: Challenge



fondos del Plan de Recuperación Europeo (ERP), conocido como Plan Marshall, la mayor disponibilidad de fondos por parte de los países europeos permitió un incremento de la actividad comercial española.

El peso relativo de los diferentes países en el comercio español, influyó y se vio influenciado por las posiciones diplomáticas. Aunque el porcentaje de las exportaciones e importaciones hacia o desde EE.UU. y Europa disminuyeron en el periodo 1947-1949, a partir de entonces se recuperaron de forma rápida; en ese periodo fueron compensados con el comercio hacia América Latina, en especial las importaciones desde Argentina y Brasil que alcanzaron un porcentaje del 18,46% y del 9,01% respectivamente en el periodo 1946-50. En cuanto a las exportaciones, el principal cliente en ese periodo fue Reino Unido, que absorbía el 20,05% de éstas, mientras que Francia, el otro gran receptor antes de la guerra, solo recibía en ese periodo el 6,12% y los países del Benelux un 9,18%⁴.

En estas condiciones resulta razonable aceptar la apreciación del encargado de negocios en la embajada de Madrid en 1950, Culberston⁵, sobre las prioridades españolas: “*Los dos principales factores desde el punto de vista español son el retorno de los embajadores y la ayuda económica...*”⁶. En relación a las estrategias disponibles, también eran limitadas: por una parte, la liberalización del Régimen, que en las condiciones reinantes hubiera

and Response. MacMillan, London, 1998, p.2.

⁴ CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (Coord.): *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, 2ª Ed. Fundación BBVA, Madrid, 2005, pp. 616-617.

⁵ Paul T. Culberston fue el encargado de negocios en Madrid durante el periodo de ausencia de embajadores, entre junio de 1947 y diciembre de 1950. Tuvo un papel significativo en la definición de la estrategia respecto a España

⁶ FRUS (*Foreign Relations of the United States*), “*The Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State*”, en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03/d689> (visto el 08.01.2021).



probablemente llevado a una etapa de desórdenes⁷, por otra la participación en la defensa de occidente de la única forma que era posible, mediante la cesión de derechos de uso del territorio. La tercera estrategia en la que se podría pensar, el posicionamiento anticomunista, no era tal porque estaba implícita en el origen de la situación.

Finalmente, la estrategia española en la negociación consistió en una tímida apertura (o simulación de ella) y una cesión casi ilimitada del uso de las bases (se reservó el uso conjunto, aunque dadas las capacidades militares del momento era una reserva más testimonial que real).

El posicionamiento americano frente a la negociación, entre el final de la guerra y 1950, fue mucho más cambiante que el español. El interés americano era global, ya desde los Pactos del Atlántico el interés se centró en la construcción de un nuevo orden mundial basado en los valores éticos y políticos de las sociedades anglosajonas. En ese nuevo orden España resultaba ser una pequeña pieza en el puzle internacional que, además, era percibida por las autoridades y los votantes americanos como enemigo por su relación con las potencias del Eje durante la guerra.

Las posiciones durante la Conferencia de Potsdam ilustran bien esa perspectiva: Stalin buscó el acoso a España, Churchill defendió su independencia, movido sobre todo por la necesidad de suministro de materias primas españolas, y Truman mantuvo una posición distante durante las conversaciones sobre España⁸.

⁷ Según se recogía en la opinión de los propios analistas americanos, y aceptaba Salvador de Madariaga (FRUS, “*Memorandum of Conversation, by the Acting Director of the Office of European Affairs (Hickerson)*” en

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v03/d714> , visto en 08.01.2021).

⁸ La minuta de las conversaciones se recoge en FRUS, “*Third Plenary Meeting, Thursday July 19, 1945*”, en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Berlinv02/d710a-28>, pp.122-127 (visto en 08.01.2021).



A pesar del interés de los militares americanos por contar con España (su territorio) y de la oposición británica a la medida, España sufría la retirada de embajadores y la prohibición de participar en las agencias de la ONU desde diciembre de 1946, con la abstención en el voto de americanos y británicos.

Los precisos análisis del encargado de negocios americano en España (Culberston), la presión de los militares y el inicio de la política de contención (*Containment Policy*) formalizada por Kennan⁹, juntamente con un cambio de la opinión pública americana, que ya identificaba como enemigo al comunismo más que al fascismo, así como la constatación de que no era posible encontrar una alternativa española al Régimen y a la política expansiva de la URSS en el oriente europeo y en China, llevaron a modificar su estrategia de echar inmediatamente a Franco (*Kick Franco off Now*) a partir de 1948.

Se inició así un periodo de dos años en el que la opinión del Departamento de Defensa iba ganando progresivamente peso frente al de Estado. En ese periodo se buscaron alianzas para anular las recomendaciones de diciembre de 1946 relativas a la retirada de embajadores y la prohibición de participar en las agencias patrocinadas por la ONU. También fue entonces cuando se discutió la concesión de los primeros créditos a España

Las pruebas de la primera bomba atómica soviética y el inicio de la guerra de Corea llevaron a la definición de una nueva política respecto a España que contemplaba como prioridad la de conseguir la participación

⁹ George Frost Kennan desempeñó los puestos de director del *Policy Planning* y embajador en Moscú, Inspirador de la *containment policy*, fue el autor del memorándum titulado "*The Inauguration of Organized Political Warfare*", publicado en mayo de 1948 y donde esta política se definía.



española en los esfuerzos de defensa occidentales como miembro del Pacto Atlántico, si bien el rechazo de sus principales aliados europeos y la negativa española lo hicieron imposible.

El cambio de estrategia respecto a España se hizo patente a través de la discusión en el Consejo de Seguridad Nacional, que terminaría acordando el inicio de un proceso de negociación con España para obtener su participación en el esquema de defensa europeo de la única forma que a España le era posible en aquellas fechas, mediante la cesión de los derechos de uso de bases aéreas y derechos de amarre para la flota. El acuerdo se alcanzó en septiembre de 1953. El proceso de integración española en el esquema de defensa europeo se seguiría desarrollando durante las siguientes décadas.

Este trabajo desarrolla el cambio experimentado por la estrategia americana, expuesto de forma cronológica, durante la presidencia de Truman, hasta la firma de los acuerdos, ya bajo la presidencia del republicano Eisenhower. Para ello se ha contado con las comunicaciones relativas a España de miembros del Departamento de Estado, recogidos en la serie *Foreign Relations of the United States* (FRUS), desde 1945 a 1954, así como a la documentación desclasificada de la Agencia Central de Inteligencia y publicada bajo el amparo de la *Freedom of Information Act* (FOIA) y las minutas de las discusiones en el seno de la Asamblea general de la ONU, recogida en los *Years books of the United Nations* (1946-1950). Un análisis basado también en los móviles y condicionantes americanos sobre España (aunque con otro enfoque y abarcando un periodo más extenso) puede leerse en el trabajo de Alvaro Ferrary¹⁰.

¹⁰ FERRARY, Álvaro: “Los Estados Unidos y el régimen de Franco, 1945-1973. De la «kick-Franco-out-now-policy» al «solving the “Spanish Problem”»: modernización y apertura exterior”, *Memoria y Civilización*, nº 21, (2018), pp. 281-334.



Los trabajos de Angel Viñas¹¹, Rosa Pardo Sanz¹² y Fernando Termis¹³ son trabajos imprescindibles sobre este periodo, si bien centrados en la situación española y en la negociación misma y no tanto en la evolución de la estrategia americana. Los esfuerzos americanos, una vez firmados los acuerdos, por mantener una opinión favorable de las élites y el pueblo español hacia los EE.UU., mediante becas e intercambios, han sido estudiados por Pablo León Aguinaga¹⁴ y Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla¹⁵. El interés por estos acuerdos también ha llevado a autores foráneos a abordar este tema (Lowi, Rubottom and Murphy, Liedtke, Edwards, entre otros).

2. La posguerra y el nuevo orden mundial (1945 - diciembre 1947)

Cuando el 14 de agosto de 1941 se reunieron el presidente Roosevelt y el primer ministro británico en algún lugar del Atlántico, Estados Unidos permanecía aun formalmente neutral. En ese encuentro se firmó la Carta del Atlántico, una manifestación de los principios comunes para ambos países en materia de política internacional que pretendían que sirviera de base a un

¹¹ VIÑAS, Angel: “La política franquista de seguridad y defensa”, *Historia Contemporánea*, nº30, (2005), pp.79-113 y VIÑAS, Angel (b): “La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº25, (2003), pp.83-108.

¹² PARDO SANZ, Rosa: “US Bases in Spain Since 1953”, en L. Rodrigues and S Glebov (Eds.), *Military Bases: Historical Perspectives, Contemporary Challenges*. IOS Press. (2009), pp. 56-66. y PARDO SANZ, Rosa: “La política norteamericana”, *Ayer*, nº 49, (2003), pp. 13-53.

¹³ TERMIS, Fernando: *Renunciando a todo: El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 a 1963*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

¹⁴ LEÓN AGUINAGA, Pablo, “Los canales de la propaganda norteamericana en España, 1945-1960”, *Ayer*, nº75, (2009), pp. 133-158.

¹⁵ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “La maquinaria de persuasión. Política informativa y cultural de los Estados Unidos hacia España”, *Ayer*, nº75, (2009), p p. 97-132. y DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “Las relaciones culturales entre España y los Estados Unidos. De la guerra mundial a los pactos de 1953”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº25, (2003), pp. 35-59.



nuevo orden mundial tras la guerra. Estados Unidos ya había entrado en guerra cuando, el primer día de enero del año siguiente, veintiséis países (o dominios) aliados firman la declaración de Washington contra las potencias del Eje. A la declaración, que hace referencia a los principios de la Carta del Atlántico, se la denomina “Declaración de las Naciones Unidas”, quedando abierta a todos aquellos países que contribuyeran a la victoria sobre el nazismo. La posterior fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se realizaría por agregación de nuevos países a estos veintiséis primeros aliados contra las potencias del Eje.

A España, desde luego, no se la consideraba contribuyente a la victoria aliada cuando en marzo de 1945 Norman Armour fue nombrado embajador en Madrid. El presidente Roosevelt le escribía al recién nombrado embajador respecto a España: “... *no olvidamos la posición oficial española con y en asistencia a nuestros enemigos del Eje cuando la fortuna de la guerra nos era menos favorable, ni podemos ignorar las actividades, pretensiones, organización y declaraciones públicas de la Falange*”¹⁶. Por otra parte, en las comunicaciones del Departamento de Estado (DoS) con el gobierno británico¹⁷ se insistía en el acuerdo para una política coordinada entre ambos países y en la necesidad de que España se mantuviese tranquila en interés del mantenimiento de la paz. En definitiva, se condenaba a España a un tranquilo aislamiento, mientras persistiese el Régimen; la Falange era vista como una representación de esa permanencia.

El Gobierno español respondió a esta política con algunos cambios que los americanos no vieron suficientes: ley para el restablecimiento de la monarquía (previa creación de un Consejo del Reino para que estableciese

¹⁶ FRUS, “*President Roosevelt to the Ambassador in Spain (Armour)*”, en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v05/d495> (visto el 08.01.2001).

¹⁷ FRUS, “*The Department of State to the British Embassy*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v05/d497> (visto el 08.01.2001).



los principios de la sucesión), promulgación de una carta de derechos¹⁸, garantía de libertad de prensa para la prensa extranjera, eliminación de la pena de muerte por delitos de guerra y eliminación de los tribunales especiales para delitos de guerra. El embajador insistía al ministro de Asuntos Exteriores, Lequerica, que el principal obstáculo para la mejora de relaciones era la Falange y pedía su eliminación. En julio, José Félix Lequerica sería sustituido por Alberto Martín Artajo, en un gesto más de la política de cambio de imagen.

De abril a junio de 1945 se celebró la Conferencia de San Francisco, en la que se firmó la Carta de las Naciones Unidas. Padilla, ministro de Asuntos Exteriores mejicano, defendió prohibir la participación de España mientras durase el régimen de Franco. Tras las discusiones, la Carta adoptó una resolución en contra de “... *aquellos países cuyos regímenes se han instalado con la ayuda de fuerzas armadas de países que han luchado contra las Naciones Unidas, tanto en cuanto esos regímenes permanezcan en el poder*”¹⁹.

La configuración del contexto se va completando en la conferencia de Berlín, celebrada en Potsdam entre el 17 de julio y el 2 de agosto de ese mismo año. Truman, Winston Churchill²⁰ y Stalin encabezaban las representaciones de Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética (URSS).

¹⁸ El 17 de julio de 1945 se promulgó el Fuero de los Españoles y el 22 de octubre la Ley de Referéndum Nacional. La Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado se promulgó en 1947 y con ella se creó el Consejo del Reino.

¹⁹ The Yearbook of the United Nations. 1946-47 Part 1: The United Nations. Section II: The General Assembly, p.67.

²⁰ Por parte británica encabezaba inicialmente la representación Winston Churchill, durante la conferencia fue sustituido por el laborista Clement Attlee, una vez nombrado primer ministro tras ganar las elecciones dos semanas antes.



A petición de Stalin, en la sesión del día 19 se trató el “caso español”. Stalin abogaba por una ruptura inmediata de relaciones que llevase al pueblo español a entender que debía derribar al Régimen. Contra esta postura se manifestaba Churchill, apelando al principio de no intervención en asuntos internos proclamado en la reciente Conferencia de San Francisco; por su parte, la posición de Truman fue bastante menos categórica que la del pragmático y experimentado Churchill quien, tras los acontecimientos en Yugoslavia y Rumanía, recelaba de la estrategia soviética. Finalmente, y tras una prolongada discusión, la negativa de Churchill impidió acordar una posición común respecto a España.

Para el embajador americano en Madrid pronto empieza a ser evidente que una evolución pacífica sólo podría ser conseguida por medio de los grupos que respaldaban al Régimen: el ejército, la iglesia y, en menor medida, los industriales. Esta percepción venía además refrendada por la carta que algunos significados generales (Orgaz, Dávila, Kindelán, Saliquet y Varela, entre otros) habían dirigido a Franco dos años antes (en septiembre de 1943) pidiendo una transición ordenada hacía un sistema monárquico; incluso habían intentado previamente obtener el apoyo (no atendido) del monárquico Gil Robles para que intermediara con los Aliados. En reunión con Martín Artajo, el embajador insinuaba la conveniencia de que Franco devolviese el poder a los generales, para que ellos pudieran retornarlo al poder civil mediante un plebiscito²¹.

En diciembre de aquel año, se estaba preparando la primera Asamblea General de las Naciones Unidas. Entre Estados Unidos y sus más estrechos aliados se entabló un cruce de notas con idea de acordar las posturas a defender en la asamblea. En ellas el Ministerio de Asuntos Exteriores francés

²¹ FRUS, “*The Ambassador in Spain (Armour) to the Secretary of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v05/d514> (visto el 08.01.2001).



proponía la ruptura de relaciones con España y el reconocimiento del gobierno de la República en el exilio, argumentando la correspondencia oficial entre el gobierno de España y las potencias del Eje, publicadas por el *New York Herald Tribune* el veintiséis de noviembre anterior. Los británicos, sin embargo, opinaban que una ruptura de relaciones era prematura y poco sensata, por la posibilidad de que pudiera provocar otra guerra civil o reforzara la posición de Franco. En cuanto a EE.UU., mantenía que se habían de emprender iniciativas que condujeran al establecimiento de un gobierno que tomase medidas encaminadas a una amnistía política, retorno de los refugiados y elecciones libres.

La Asamblea General dio comienzo a sus sesiones el diez de enero del año siguiente, con la presencia de cincuenta y un países. La admisión de España como miembro de la ONU fue rechazada por una amplia mayoría²².

Estados Unidos buscaba una España integrada en el esquema político europeo, a la vez que rechazaba a un régimen que veía cómplice de sus recientemente vencidos enemigos. Pretendía una transición ordenada dentro de la legitimidad existente, no una vuelta a la previa legitimidad republicana, cuyos representantes tenían más influencia en Francia o Méjico que en EE.UU. o Reino Unido y ninguna en el interior de España. Por otra parte, la construcción del nuevo orden en Europa le impedía enfrentarse a una opinión pública unánimemente opuesta (tanto en Europa como en Estados Unidos) al régimen que detentaba el poder en España.

La agresiva política exterior de la URSS en Europa del Este y Asia, así como su apoyo a los partidos comunistas occidentales resultaba una amenaza. A finales de 1946 el partido comunista francés ganaría las elecciones con casi cinco millones y medio de votos (28,3%) y formaría

²² The Yearbook of the United Nations. 1946-47 Part One, Section II: The General Assembly, p.67.



gobierno, junto al Movimiento Republicano Popular (26%) y a la Sección Francesa de la Internacional Obrera (17,9%). En Italia se temía un resultado similar y en otros países europeos los comunistas tenían una fuerte presencia.

En febrero de 1946, Kennan, embajador en Moscú, escribía al Secretario de Estado un memorándum²³ en el que advertía del interés de la URSS hacia España por su importancia como flanco político de Francia e Italia, por ser un canal de penetración en Marruecos y una posible vía de influencia en la América Latina. Estratégicamente, el control de España le permitiría a la URSS controlar Tánger, puerta de entrada al estrecho de Gibraltar. Por todo ello, advertía Kennan, la URSS haría todo lo que estuviese en su mano para impedir una relación permanente entre España y los países occidentales, ejerciendo toda su presión para hostigar al régimen de Franco e impedir cualquier tipo de gobierno conservador.

Poco después de este comunicado, Francia cerró su frontera con España. Desde la embajada en Madrid se advertía al DoS de la fuerte influencia soviética en el Partido Comunista francés y en el exilio español. Los británicos también le hacían llegar la advertencia de que el gobierno francés subestimaba el riesgo de que una drástica presión sobre España pudiera provocar el caos y que no encontraban aconsejable discutir el caso español en la reunión de ministros de asuntos exteriores previa a la Asamblea General de la ONU, porque sólo serviría para potenciar la estrategia de la URSS.

La política conjunta americana y británica, tendente a refrenar los intentos franceses de presentar el “caso español” ante el Consejo de Seguridad, se vio sobrepasada toda vez que Polonia presentó una propuesta

²³ FRUS, “*The Chargé in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v05/d704> (visto el 08.01.2001).



para la consideración en el Consejo argumentado en base al peligro para la paz que suponía el régimen existente en España. Ante esta situación, el Secretario de Estado dictó instrucciones a los representantes en la ONU²⁴, aceptando que hubiera un seguimiento de la situación por parte del Consejo de Seguridad y que se plantease la cuestión en la Asamblea General, pero sin votar a favor de ninguna resolución que pidiese a los miembros romper sus relaciones diplomáticas con España. Se insistía en que los objetivos de la posición americana eran que el régimen de Franco fuese removido del poder por medios pacíficos que evitasen al pueblo español los horrores de una reedición del conflicto civil.

El “caso español” fue finalmente discutido en la Asamblea General los primeros días de diciembre²⁵. La resolución aprobada el día doce en la 59 sesión plenaria recomendó impedir a España la participación en agencias internacionales y en conferencias u otras actividades organizadas por la ONU, así como instar la retirada de embajadores de Madrid. Las sanciones económicas y embargos que Francia propuso, y a las que el representante británico se opuso, fueron rechazadas. De los miembros de las Naciones Unidas tan sólo la República Dominicana y Argentina mantuvieron embajadores (también Portugal, que no era entonces miembro de la organización²⁶).

Mientras tanto, el dilema para el DoS respecto a España consistía en la elección de una de dos opciones: Franco o el comunismo. En un documento

²⁴ FRUS, “*The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Stettinius)*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v05/d731> (visto el 08.01.2001).

²⁵ Yearbook of the United Nations. 1946-47 Part One, Section II: The General Assembly, pp.127-130.

²⁶ Portugal, que mantenía estrechas relaciones con España, no adquiriría la condición de miembro de la ONU hasta diciembre de 1955 (igual que España).



elaborado por agencias de inteligencia en febrero de 1947²⁷ se reconocía que la elección entre el *statu quo* y el caos que subyacía en la propaganda del Régimen generaba la apariencia de que éste contaba con más apoyo popular que el que se podía deducir de sus aspectos políticos.

Por ello resulta de significativo interés la entrevista mantenida en Washington por representantes de la Oficina de Asuntos Europeos con Salvador de Madariaga (ministro republicano y antiguo embajador en Washington) en relación a la situación en España²⁸. En opinión de Madariaga, para el pueblo español lo más conveniente era el mantenimiento de Franco en el poder, porque alejaba la posibilidad de una nueva guerra civil, tan frecuentes en la historia reciente. Opinaba sin embargo que para los intereses occidentales resultaba un completo desastre, tanto en cuanto impedía completar el esquema de defensa europeo y daba a los soviéticos una ventaja propagandista, poniendo a las potencias occidentales a la defensiva, como había ocurrido en las discusiones en Naciones Unidas.

Madariaga abogaba por una transición tranquila por medio de la monarquía, cuyo prestigio garantizaría la necesaria estabilidad hasta la consolidación política del país. El problema que oponían sus interlocutores era que la opinión pública americana, a diferencia de la británica, no aceptaría una monarquía a menos que estuviese basada en un plebiscito previo.

Americanos y británicos, por lo demás, compartían la opinión sobre la necesidad de conceder ayuda económica a España, una vez que se cumplieran las expectativas del acuerdo tripartito, e influir en las fuerzas

²⁷ FOIEA (*Freedom of Information Act*), “Resume of the Spanish Political Situation”, en <https://www.cia.gov/library/readingroom/search/site/CIA-RDP82-00457R000300440007-7> (visto el 12/09/2020).

²⁸ FRUS, “Memorandum of Conversation, by the Acting Director of the Office of European Affairs (Hickerson) “ en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v03/d714> (visto el 08.01.2001).



opositoras, tanto internas como externas para alcanzar aquellas expectativas. Ambos países estaban de acuerdo en lo inconveniente de la política francesa que permitía la acumulación de exiliados, armados con apoyo soviético, en la frontera. Respecto a sus respectivas posiciones en la ONU, acordaron buscar apoyos en países aliados para impedir acciones adicionales contra España.

En la segunda parte de aquel año de 1947, en la documentación diplomática empiezan a ganar peso los temas de carácter estratégico, frente a los meramente políticos. En informes de la Agencia Central de Inteligencia²⁹ se advertía de la necesidad de revisar la política respecto a España ante diferentes posibles escenarios: la extensión de conflictos sociales en España, el dominio comunista de Francia o Italia, o el establecimiento de una base soviética en el Mediterráneo oriental.

A finales de 1946, Yugoslavia y Bulgaria se habían convertido en República Federativa Popular de Yugoslavia y República Popular de Bulgaria, respectivamente, y caído bajo la órbita soviética. En 1947, Miguel I de Rumanía era obligado a abdicar, creándose la República Socialista de Rumanía, y en Hungría tras una breve experiencia liberal, se hacía con el poder el Partido de los Trabajadores Húngaros que instaura un régimen comunista.

Enmarcado en ese ambiente de creciente inestabilidad, el antiguo embajador en Moscú, Kennan, ahora miembro del *Policy Planning Staff*, escribía un memorándum³⁰ al Secretario de Estado reconociendo el fracaso

²⁹ FOIEA, “*Current Report on Spain*”, en

<https://www.cia.gov/library/readingroom/search/site/CIA-RDP78-01617A003000010001-6> (visto en 12/09/2020).

³⁰ FRUS, “*Mr. George F. Kennan of the Policy Planning Staff to the Secretary of State and the Under Secretary of State*” en

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v03/d735> (visto el 08.01.2001).



de la política hacia España, cuyos resultados hasta esa fecha habían sido fortalecer el régimen de Franco, impedir la recuperación de la economía española y operar contra el mantenimiento de un ambiente de simpatía necesario en caso de conflicto. Por ello se recomendaba el cambio de estrategia con España, tanto política como militar, eliminando los controles que impedían una atmósfera propicia para las inversiones de particulares en España. También resaltaba la incapacidad de la oposición española para organizarse y crear un ambiente favorable para la sustitución de Franco.

Sobre la incapacidad de la oposición para organizar un cambio, también se pronunciaba Culberston, encargado de negocios en Madrid³¹. Para él, don Juan había hecho más por fomentar sus apoyos y relaciones fuera de España que en el interior y Gil Robles y Prieto esperaban más del apoyo exterior que de sus posibilidades en el interior. También era de la opinión de que la política seguida estaba siendo la equivocada en lo que se refería a conseguir una liberalización política y económica en España.

A finales de septiembre de 1947 se creó el Departamento de Defensa, cuyo primer titular fue James V. Forrestal, unificando en un único departamento los puntos de vista militares. Esto supuso un mayor peso de la influencia militar en el gabinete.

3. Fin de la política del *Kick-Franco-off-Now* (enero 1948 - enero 1951)

Las instrucciones dadas, a principios de enero de 1948, por el jefe del departamento de Asuntos Europeos (*Decision of Western European Affairs*), Achilles, a la embajada en Madrid³² reflejaban un cambio de la estrategia

³¹ FRUS, “*The Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State* “ en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1947v03/d740> (visto el 08.01.2001).

³² FRUS, “*The Chief of the Division of Western European Affairs (Achilles) to the Chargé in Spain (Culbertson)* “ en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d641> (visto el 08.01.2001).



americana respecto a España. En ellas se anunciaba una política de gradual normalización de las relaciones con España y la búsqueda de la mejora de las relaciones de ésta con el resto de los países occidentales, enfatizando la importancia de que España no llegara a un estado tal de debilidad que se produjeran desórdenes civiles y facilitase la intervención soviética. Aunque, reconocía que no se daban las circunstancias para facilitar créditos del Export-Import Bank y que la inclusión en el *European Recovery Program* (ERP) era una decisión que concernía a dieciséis países (la práctica totalidad de los países de Europa Occidental y Turquía).

Mientras tanto, el clima político en Europa y en el mundo se seguía deteriorando. En febrero de 1948, los soviéticos tomaron el control de Checoslovaquia, cuyo gobierno ya controlaban los comunistas; el ambiente era prebélico. A principios de marzo, el diario *La Vanguardia* publicaba una noticia relativa a la firma de tratados de amistad y colaboración entre Finlandia y la URSS³³, unos días más tarde se hacía eco de noticias de corresponsalía publicadas en el diario moderado suizo *Basler Nachrichten* sobre el estado de opinión en Londres, donde existía el convencimiento de la inminencia de guerra en Europa³⁴. El veinticuatro de junio de ese mismo año se iniciaba el bloqueo de Berlín occidental.

En Grecia se estaba librando una guerra civil, con el apoyo británico, contra guerrillas comunista apoyadas por Yugoslavia; también en Turquía actuaban guerrillas comunistas. Ante la urgencia de asegurar el control del Mediterráneo Oriental, el presidente Truman solicitó al Congreso ayuda económica para estos dos países³⁵. Estos hechos reforzaban la opinión de

³³ *La Vanguardia Española*, 9 de marzo de 1948, P.6, “Finlandia también se ve obligada a claudicar”.

³⁴ *La Vanguardia Española*, 27 de marzo de 1948, P.6, “Optimistas y Pesimistas”.

³⁵ *Harry S. Truman's Address before a Joint Session of Congress*, March 12, 1947, en https://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp (visto el 2 de noviembre 2020)



las autoridades españolas sobre que las tensiones entre EE.UU. y la URSS hacían a España tan estratégicamente importante como para esperar no sólo la aceptación del Régimen, también ayuda económica y militar.

Pero el DoS veía imposible, ante la esperada reacción de otros gobiernos europeos, la concesión a España de ayudas dentro del ERP que se estaba diseñando desde 1946 y que fue aprobado por el Congreso en marzo de 1948, con un montante de ayudas previstas por unos 11.500 millones de dólares entre los años fiscales de 1948-1949 y 1950-1951.

Por las mismas fechas en que se aprobaba el plan, la Junta de Jefes de Estado Mayor (*Joint Chiefs of Staff*) manifestaba la necesidad de contar con derechos de uso de tres bases aéreas en España³⁶. Desde el punto de vista del DoS era en ese momento absolutamente desaconsejable iniciar negociaciones para adquirir esos derechos, aunque podrían facilitarse acuerdos entre empresas privadas y el gobierno español que permitiesen la mejora de las instalaciones aeronáuticas para un potencial uso de emergencia.

Los diferentes puntos de vista entre las autoridades militares y el DoS en relación a la estrategia a seguir con España se veían reflejados en la declaración de principios políticos del DoS de julio de ese año³⁷. En él se reconocía que sus dos principales aliados en Europa, Francia y Reino Unido, tenían un interés estratégico en España superior al americano y aunque sus responsables militares manifestaban interés en la integración de España en el marco de defensa europeo, sus gobiernos no les respaldaban, dependiendo

³⁶ FRUS, “*Memorandum of Conversation, by the Assistant Chief of the Division of Western European Affairs (Horsey)*” en

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d649> (visto el 08.01.2001).

³⁷ FRUS, “*Policy Statement by the Department of State on Spain*” en

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d656> (visto el 08.01.2001).



el acceso de España al ERP de la respetabilidad política que fuese capaz de alcanzar el régimen español. Así, mientras que las autoridades militares americanas abogaban por una asistencia económica a España que contribuyera a la rehabilitación de su economía, el DoS optaba por trabajar para evitar una mayor presión internacional sobre España y continuaba enfatizando la necesidad de cambios graduales que llevasen a una mayor liberalización política.

En septiembre, mientras que el embajador americano en París informaba del acuerdo entre exiliados socialistas y monárquicos (culminando una negociación de años entre Indalecio Prieto y Gil Robles) para forzar el reemplazo de Franco mediante un plebiscito (Pacto de San Juan de Luz), el senador por Dakota del Sur, Chan Gurney, presidente del Comité del Senado para servicios armados, se entrevistaba con Franco en Madrid y recomendaba el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre España y el resto de las potencias (occidentales). Ante las explicaciones solicitadas por esta visita, el Secretario de Estado, Marshall, aseguraba a los ministros francés (Dr. Schuman) y británico (Bevin) que el senador había actuado por cuenta propia³⁸ y que los militares que lo acompañaban actuaban sólo como enlaces habituales en la comisión senatorial que presidía.

Los diferentes puntos de vista con que se observaba la realidad española desde el DoS y desde fuentes militares, pueden comprobarse en los comentarios redactados por la oficina de inteligencia del DoS y el Departamento de Inteligencia de la Armada a un informe de situación sobre España elaborado por la Agencia Central de Inteligencia³⁹. En el primero se ponía énfasis en el potencial fortalecimiento de la posición de Franco por el

³⁸ FRUS, "*Memorandum of Conversation, by the Secretary of State*" en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d661> (visto el 08.01.2001).

³⁹ FOIEA, "*Spain*", en <https://www.cia.gov/library/readingroom/search/site/CIA-RDP78-01617A001500020001-2> (visto el 12/09/2020).



establecimiento de relaciones bilaterales con países de América Latina y por los efectos derivados del incremento de relaciones económicas con otros países europeos cuyas economías se habían visto fortalecidas por el ERP; la inteligencia naval, sin embargo, ponía el foco de atención en el riesgo de dominio comunista de España, ya fuese por una revolución alentada por la URSS o directamente por una agresión militar. En este informe se advertía que, ante la eventualidad de que se necesitase la colaboración de España en un conflicto, la lógica militar de la situación hacía recomendable algunas medidas precautorias tales como: reforzar la economía española, reducir los potenciales focos de inestabilidad social y reforzar sus fuerzas armadas.

El año 1949 no se inició con mejores perspectivas para los intereses occidentales, el veintiuno de enero las fuerzas chinas nacionalistas del Kuomintang, apoyadas por EE.UU., sufrieron una derrota masiva en manos del Ejército Popular de Liberación. A lo largo del año fueron cayendo sucesivamente las ciudades de Nankín, Canton, y finalmente Chengdu, el último baluarte continental de las fuerzas nacionalistas. Como consecuencia, la República Popular China se fundó a primeros de octubre de ese año.

Por esas mismas fechas, el DoS abría la posibilidad de que el Export-Import Bank concediese créditos a España, si bien éstos habrían de ser para proyectos concretos que tuviesen garantizada su viabilidad.

El “caso español” fue de nuevo tratado en la tercera Asamblea General de la ONU, en París⁴⁰. En las sesiones plenarias 213^a y 214^a, a mediados de mayo, se sometieron a votación dos propuestas; la primera (patrocinada conjuntamente por las delegaciones de Bolivia, Brasil, Colombia y Perú) proponía la eliminación de la resolución de diciembre de 1946 y obtuvo

⁴⁰ Yearbook of the United Nations. 1948-49 Part One, Section II: The General Assembly, pp.311-315.



veintiséis votos a favor por quince en contra y dieciséis abstenciones⁴¹; la segunda, presentada por Polonia, que pedía imponer sanciones adicionales a España, obtuvo seis a favor por cuarenta en contra y siete abstenciones. Ninguna de las dos fue aprobada por no alcanzar los votos favorables de los dos tercios de países miembros requeridos, aunque en todo caso mostraba la evolución de la posición española.

Desde la representación diplomática en Madrid se intentaba rebajar las expectativas sobre un cambio en España. En opinión de Culberston⁴² no todas las alegaciones contra el Régimen eran achacables a éste; alegaciones contra él, como la intolerancia religiosa, estaban en la idiosincrasia del pueblo español, no exclusivamente tenían al Régimen como origen; por ello, una democracia estable en España era una posibilidad sólo en un indefinido futuro. Por otra parte, en su opinión, las medidas de liberalización que pudiese adoptar Franco y que podrían satisfacer a los EE.UU., no necesariamente satisfacerían a Francia y Reino Unido.

El veintinueve de agosto de 1949, la URSS detonó su primera bomba atómica, RSD-1, copia de la que los americanos habían arrojado sobre Nagasaki. Este hecho, unido a los avances soviéticos en Europa y la derrota de los nacionalistas en China, incrementó la preocupación en las autoridades y en los votantes americanos.

A principios del año siguiente, el Secretario de Estado exponía algunos cambios significativos en la política respecto a España al presidente del

⁴¹ Entre ellas Canadá, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Francia, Gran Bretaña y EE.UU. Entre los países que habían firmado el tratado del Atlántico Norte (OTAN) en abril, sólo Noruega votó en contra, mientras que Islandia, Grecia y Turquía (que se adhirieron en 1952) votaron a favor.

⁴² FRUS, “*The Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1949v04/d419> (visto el 08.01.2001).



Comité de Asuntos Exteriores del Senado, Connolly⁴³. Proponía votar en favor de una resolución que permitiese restablecer las relaciones diplomáticas plenas con España en base a que EE.UU. reconoció al gobierno español en 1939 y a la constatación de que, en primer lugar, no había alternativa real al gobierno de Franco, en segundo, que la posición del gobierno español era fuerte y contaba con el apoyo de muchos que temían un conflicto social y, finalmente, que España era parte de Europa Occidental y no debía permanecer permanentemente aislada frente al resto de los países del área.

Estos movimientos en la política americana respecto a España iban acompañados con los crecientes sentimientos anticomunistas en EE.UU. En febrero, Joseph McCarthy, senador por Wisconsin, denunció una conspiración comunista en el mismo seno del Departamento de Estado e inauguró una época de persecución política y judicial de todo aquello que tuviese apariencia de comunismo. El sentimiento anticomunista en la sociedad americana se agravó aún más cuando la comunista Corea del Norte, con apoyo chino, invadió Corea del Sur el veinticinco de junio de 1950, iniciándose con esta invasión una guerra que duró hasta julio de 1953.

Con el cambio paulatino de la opinión pública americana, desde la animadversión contra una España aliada de sus enemigos en la guerra a la indiferencia, cuando no simpatía, hacia un país declaradamente anticomunista, junto al interés militar por el aprovechamiento de la situación geográfica de España, la posición política también fue cambiando. Sin embargo, otros problemas afloraban en lo que se refiere a la aceptación de España por los socios europeos de EE.UU.

⁴³ FRUS, “*The Secretary of State to the Chairman of the Senate Committee on Foreign Relations (Connolly)*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03/d679> (visto el 08.01.2001).



El interés americano por España era visto en otros países europeos, especialmente en Francia, como un intento por parte americana de establecer una línea de defensa en los Pirineos en el caso de que la defensa sobre el Rin fuese sobrepasada, abandonando la defensa de Francia, Bélgica y Holanda. Por otra parte, cualquier ayuda destinada a España (económica o de equipamiento militar) iría en detrimento de la que hubieran de recibir los aliados europeos. Además, en una Europa con fuerte presencia pública de los partidos comunistas, la opinión pública europea no había experimentado la misma transformación respecto a España que la americana.

No obstante, las autoridades militares insistían en lo insatisfactorio de la relación con España. En un memorándum dirigido por el presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor al Secretario de Defensa en mayo de 1950⁴⁴ se reiteraba la importancia de contar con España como aliado en caso de ataque soviético y se recomendaba que se tomaran medidas urgentes que permitieran a EE.UU. y a sus aliados el acceso a la cooperación militar con España, ya fuera a través del Pacto Atlántico (OTAN) o de pactos bilaterales.

Desde España, Culbertson escribía al secretario de Estado⁴⁵ sobre la situación política y el punto de vista español:

...Los monárquicos en España están tan divididos, excepto en lo que hace a la figura de Don Juan, que nadie ni en el interior ni en el exterior puede pretender representarlos. Indalecio Prieto tiene un cierto grado de representatividad, pero puede que esa representatividad venga de que al estar en el exilio puede ejercer labores de representación donde cualquiera

⁴⁴ FRUS, “*Memorandum by the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Bradley) to the Secretary of Defense (Johnson)*” en

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03/d683> (visto el 08.01.2001).

⁴⁵ FRUS, “*The Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State*” en

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03/d685> (visto el 08.01.2001).



es preferible a Franco. Pero si aceptase como líder volver a España, no está demasiado claro que fuese a ser aceptado, dado la amargura con la que los que se quedaron ven a los antiguos líderes que los abandonaron, escapando con las riquezas de España....

...Por otra parte, Franco no ha dado muestra alguna de estar dispuesto a pagar un precio para ser admitido por Occidente. Su posición ha sido fortalecida por la visita de diferentes personalidades que mantienen que España debería ser aceptada en el ERP, con que espera con complacencia que el mundo venga a él aceptando sus términos...

...España es y ha sido desde 1936 una cuestión emocional, nuestra política o la de otros líderes europeos no puede soportar la comparación con el tratamiento dado a otras dictaduras. Reconozco que eso es cierto, en gran medida por la influencia de la opinión pública. ...

...Políticas basadas en la eliminación de Franco no son hoy en día realistas, ni tampoco las políticas basadas en inmediatos pasos hacia la liberalización política. Esperanzas de cambios basadas en un colapso económico no tienen un fundamento sólido...

...Cualquier cambio abrupto en España conlleva riesgos de revolución, la solución segura es la evolución. No propongo compromisos, pero si eres "simpático" (en español en el original) puedes conseguir mucho en España: una aproximación a Franco puede rendir dividendos en nuestro interés...

En un informe enviado por el Secretario de Estado al Consejo de Seguridad Nacional⁴⁶ se reconocía el riesgo de que un ataque soviético a Europa Occidental no pudiese ser detenido en la línea defensiva del Rin y la

⁴⁶ FRUS, "A Report to the National Security Council by the Secretary of State" en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03/d687> (visto el 08.01.2001).



importancia de contar con la participación de España. Pero resaltaba el hecho de que sería difícilmente aceptada por los aliados – por cuestiones política y por entender que una línea defensiva en los Pirineos los dejaba desamparados – y por España, que había manifestado recientemente al encargado de negocios en Madrid que no estaba dispuesta a formar parte del Pacto Atlántico.

El veinticinco de agosto, el Senado autorizó un préstamo de 62,5 millones de dólares⁴⁷ como asistencia a España. Truman firmó la autorización el seis de septiembre. Sobre esa circunstancia opinaba Culbertson⁴⁸: *“Los dos principales factores desde el punto de vista español son el retorno de los embajadores y la ayuda económica. El Congreso ha ofrecido la segunda, y la carta del Secretario de Estado al senador Connolly en enero comprometía lo primero. Por ello, sospecho que Franco se retendrá de cualquier cambio de gobierno hasta tener ambos hechos asegurados”*.

El cuatro de noviembre, en la 304 reunión plenaria durante la quinta sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴⁹, Perú y la República Dominicana presentaron una propuesta de revocación de la recomendación del doce de diciembre de 1946; la propuesta obtuvo treinta y ocho votos a favor contra diez en contra y doce abstenciones. Como resultado se eliminó la recomendación para la retirada de embajadores y la prohibición de participación de España en las agencias de la ONU. Estados Unidos votó a favor.

⁴⁷ Portugal recibió 70 millones, en el marco del ERP, en el mismo ejercicio fiscal.

⁴⁸ FRUS, *“The Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State”* en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03/d689> (visto el 08.01.2001).

⁴⁹ Yearbook of the United Nations. 1950 Part One, Section III: Political and Security Questions, p.344.



La evolución de la situación llevaba a la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos, a finales de noviembre, a considerar un cambio en la estrategia respecto a España⁵⁰. Con el objetivo de garantizar las ventajas militares que proporcionaba la posición geográfica española, proponía una aproximación al Gobierno de España para adquirir los derechos de uso de bases navales y aéreas en la península, incluyendo en la negociación la cesión de material militar, aunque siendo las existencias limitadas, la preferencia debería ser para los aliados europeos. Esa nueva relación que se proponía con España debía ser desarrollada por la embajada en Madrid, para cuyo puesto había sido recientemente designado Stanton Griffis. El texto puntualizaba que el objetivo último debería ser la participación española en la OTAN, para lo cual habría que convencer a franceses y británicos.

Conseguir la aceptación de franceses y británicos no iba a resultar una tarea fácil. En lo que se refiere a los británicos, aunque los conservadores llevaban un tiempo abogando por una relación más estrecha con España, un Parlamento con mayoría laborista lo hacía inviable; por otra parte, un acuerdo bilateral entre EE.UU. y España, como proponía un artículo en *The Economist* del veinte de enero de 1951, sería visto por los aliados como una acción unilateral por parte de los americanos y crearía resentimientos. En lo que se refiere a Francia, con una Asamblea Nacional que se había pronunciado en diferentes ocasiones contra Franco (y con una amplia presencia comunista) la idea generaba una fuerte oposición.

Además, desde España se había declarado la disposición a firmar un acuerdo de defensa con EE.UU. y Portugal, pero no a la entrada en la OTAN.

⁵⁰ FRUS, “*Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs (Perkins) to the Secretary of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v03/d692> (visto el 08.01.2001).



Aun así, la Junta de Jefes de Estado Mayor urgía a una incorporación inmediata de España a la OTAN. Pero el asistente a la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos, aceptando la tesis de que España se convirtiese en miembro de OTAN, discrepa en el método; forzar la inclusión podría revertir la tendencia en Francia hacia la aceptación de España en el sistema de defensa europeo y podría en las siguientes elecciones llevar a los socialistas a votar comunista. En Inglaterra, donde la tendencia hacia la aceptación de España empezaba también a ser favorable, la delicada situación de equilibrio político podría resultar conflictiva.

4. Preparando la negociación (febrero 1951 - marzo 1952)

La ratificación de la nueva estrategia respecto a España se ponía de manifiesto en la declaración política del Consejo de Seguridad Nacional (NSC 72/4)⁵¹. En ella se establecía que los objetivos inmediatos de la política americana respecto a España debían orientarse a: 1. el desarrollo de las ventajas estratégicas de la posición geográfica española, 2. concentrar la planificación en el uso del territorio español para la defensa europea, no exclusivamente de la península ibérica, 3. negociar con el gobierno español el uso de bases aéreas y navales, 4. proveer a España con asistencia militar coherente con los objetivos anteriores, 5. apoyar a España para mejorar sus relaciones con los aliados europeos.

Los objetivos últimos de esta política se centraban en la participación tan temprana como fuera posible de España en la OTAN, participación no posible en ese momento tanto por la reticencia de los aliados, como también por la negativa del Gobierno español. En el informe se reconocía que España preferiría un acuerdo bilateral por el que recibiera ayuda a cambio de los derechos de uso de las bases, pero sin involucrarse en la defensa europea.

⁵¹ FRUS, “*Statement of Policy by the National Security Council*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v04p1/d359> (visto el 08.01.2001).



Efectivamente, en la entrevista de presentación de credenciales del nuevo embajador americano, Stanton Griffis, Franco sugirió un pacto trilateral entre España, Portugal y EE.UU. España estaría dispuesta, si se alcanzase un acuerdo, a adquirir compromisos similares a los aceptados por los miembros de OTAN y, si se dispusiese del equipamiento necesario, estaría también dispuesta al envío de tropas más allá de los Pirineos.

El veintiocho de junio, el presidente Truman firmaba la estrategia política respecto a España (NSC 72/6)⁵², con ligeras matizaciones a las versiones anteriores analizadas por el Comité de Seguridad Nacional. En particular, se matizaba que la búsqueda de los objetivos propuestos debía estar condicionada por consideraciones políticas, que lo que se requería de España era su colaboración en la defensa de Europa (no en su liberación una vez ocupada) y que cualquier ayuda a España estaría supeditada a la prioridad de los aliados de la OTAN. Además, se establecía que las relaciones con España en esta materia deberían ser coordinada entre los Departamentos de Defensa y Estado, rompiendo la exclusividad de éste último.

Paralelamente, en un memorándum⁵³ aprobado por el presidente Truman a principios de julio, se contemplaba la estrategia para plantear el inicio de conversaciones con España. Se preveía que el almirante Sherman, con otros altos oficiales, se trasladase a España para entrevistarse con Franco y mandos militares españoles, contando con el asesoramiento legal y político del embajador Griffis. Su misión era la de preparar los trabajos posteriores de un grupo de negociadores militares, bajo la dirección del

⁵² FRUS, “*Statement of Policy Proposed by the National Security Council*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v04p1/d380> (visto el 08.01.2001).

⁵³ FRUS, “*Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs (Bonbright) to the Secretary of State*” en

<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v04p1/d382> (visto el 08.01.2001).



embajador, en la misma línea que se estaban llevando a cabo las negociaciones con Portugal para derechos de uso de una base en las Azores.

Previa a la entrevista con Sherman, que tendría lugar el dieciséis de julio, Franco se entrevistó con un grupo de senadores el día trece, a los que transmitió su posición en relación a un acuerdo con los EE.UU.⁵⁴. A una pregunta del senador Smith sobre si España estaba dispuesta a jugar un papel como miembro de OTAN, Franco respondía: *“España ha reconocido siempre sus responsabilidades en Europa y continuará haciéndolo en defensa contra el comunismo. Pero algunos países no quieren a España en la OTAN y han creado por ello reacciones en sus pueblos y en el pueblo español. En este preciso momento ciertos países se oponen en Washington a nuestra asociación con OTAN. Incluso si llegáramos a ser miembros, nuestra colaboración sería ineficaz por la continua oposición dentro de la OTAN”*. El senador Smith insistía en relación a la OTAN y la disposición de España a ayudar en caso de ataque, a lo que Franco replicaba que eso dependería de los acuerdos que se alcanzasen y que él estaba dispuesto a llegar a ellos. A la pregunta del senador Gillette sobre si España estaba dispuesta a luchar fuera de sus fronteras Franco respondía que eso dependería de la situación, tanto interna como externa.

Las conversaciones entre Franco y Sherman⁵⁵ se desarrollaron en un ambiente de cordialidad en el que se pusieron de manifiesto las líneas generales de un futuro acuerdo y en el que Franco advirtió que de cualquier acuerdo que se adoptase pondría al corriente a Portugal, en virtud del tratado existente entre los dos países ibéricos. El acuerdo básico de este encuentro fue que se organizaría un equipo de seis oficiales, dos por cada arma,

⁵⁴ FRUS, “*The Ambassador in Spain (Griffis) to the Secretary of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v04p1/d385> (visto el 08.01.2001).

⁵⁵ FRUS, “*Memorandum of Conversation, by the Chief of Naval Operations (Sherman)*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v04p1/d386> (visto el 08.01.2001).



dirigidos por un general del ejército del aire (USAF) que acudiría a Madrid para una discusión tema por tema.

En conferencia de prensa⁵⁶, el diecinueve de julio, el presidente Truman admitía que las relaciones entre EE.UU. y España habían cambiado en cierto grado, pero que la naturaleza y el grado del cambio estaban pendientes de ser tratadas, y que las conversaciones preliminares entre Franco y el almirante Sherman se centraron en analizar cuál era la situación en referencia a las necesidades de EE.UU. y lo que estaría dispuesta a aceptar España. Cuando se le preguntó si esas conversaciones eran fruto de un acuerdo del Comité de Seguridad Nacional, el presidente replicó que fue resultado de una recomendación del Departamento de Defensa.

El equipo acordado en el encuentro entre Franco y Sherman llegó a Madrid el veintidós de agosto y el dos de noviembre el jefe de la delegación, general James W. Spry, remitía un informe final sobre las discusiones. En este informe⁵⁷ se concluía que España estaría dispuesta a negociar un acuerdo militar incluyendo bases y derechos de vuelo, desarrollo de instalaciones militares y fábricas de municiones (con sus correspondientes implicaciones económicas), de forma previa y sin garantía de una sustancial ayuda económica. El informe recomendaba el establecimiento inmediato de negociaciones y apreciaba que el gobierno español estaba más inclinado a un acuerdo bilateral que a la entrada en OTAN bajo las actuales circunstancias.

En noviembre de aquel año, el Congreso aprobó una asignación presupuestaria de 100 millones de dólares en el año fiscal de 1952 para

⁵⁶ National Archives. Harry S. Truman's Public Papers, " *The President's News Conference*" en <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/165/presidents-news-conference> (visto el 08.01.2001).

⁵⁷ FRUS, " *The Counselor of Embassy in Spain (Jones) to William B. Dunham of the Office of Western European Affairs*" en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d833> , nota 9, (visto el 08.01.2001).



asistencia a España, el destino final de estos fondos no estaba prefijado, tanto en cuanto se contemplaba que estaban bajo la decisión discrecional del Presidente.

Ya a finales de diciembre, Sidney C. Sufrin presentó un informe sobre la situación económica en España a partir de las directrices de la NSC 72/6⁵⁸, conocido como Sufrin Report. En el informe, de 575 páginas, se analizaban todos los aspectos de la economía española, tales como el comercio exterior, la generación eléctrica, el carbón, los materiales no ferrosos, la agricultura, la industria química y fertilizantes, el hierro y acero, los ferrocarriles y carreteras, así como suministros generales y la organización sindical.

Como conclusiones, proponía una ayuda de 130 millones de dólares el primer año, seguida de otros 195 los cuatro años siguientes. Los 130 millones se requerían para poner a la economía española en unas bases suficientemente firmes como para permitir una creciente infraestructura militar hispano-americana con todos los ajustes positivos que ello pudiera suponer a la economía civil. De ellos, 30 millones estarían destinados a la actividad militar, incluyendo el refuerzo de la red eléctrica, ferrocarriles y reparación de carreteras.

En enero de 1952 se nombró un nuevo embajador en Madrid, Lincoln Mac Veagh, que había coordinado la negociación sobre la base en las Azores, aunque tardaría unos meses en llegar a Madrid.

Esa tardanza en la llegada del embajador, hacía desconfiar a las autoridades españolas sobre la disposición americana. Aprovechando una visita a Madrid del Asistente al Secretario de Estado para Asuntos Europeos (Perkins), se produjo en febrero una entrevista con el ministro de Asuntos

⁵⁸ FRUS, “*Memorandum by Edgar J. Beigel of the Office of Western European Affairs*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d831> (visto el 08.01.2001).



Exteriores⁵⁹, de la que se extraen o confirman algunas conclusiones sobre la posición española: 1. no deseaba entrar en la OTAN y prefería una relación bilateral, en opinión de Perkins ello era debido al hecho de que les obligaría a mantener una relación de subsidiaridad frente a Francia; 2. defendía su anticomunismo y su estratégica posición cerrando el Mediterráneo, como Grecia y Turquía en su parte oriental, exponiendo las necesidades de ayuda económica que permitiesen al país mantener sus responsabilidades de beligerancia en caso de guerra, así como la necesidad de armas y municiones; 3. existía urgencia en la asistencia económica en campos que apoyasen la economía civil (ferrocarriles, carreteras, aeropuertos).

5. Desarrollo de la negociación (marzo 1952 - septiembre 1953)

La tarde del jueves veintisiete de marzo de 1952, el nuevo embajador americano en España, Lincoln Mac Veagh, presentó sus credenciales ante el Jefe del Estado y el ministro español de Asuntos Exteriores. Ya en esa misma reunión se acordó un encuentro inmediato con objeto de fijar el inicio de las negociaciones. A petición del embajador, el ministro comunicó que Mariano de Yturralde sería el contacto principal del ministerio para los temas relativos a la negociación y mencionó dos temas que sería el punto de partida de la posición española: las bases deberían ser de uso conjunto y los cien millones de dólares aprobados en Estados Unidos como ayuda para España se consideraban manifiestamente insuficientes -“*a mere drop in the bucket*”, según relataba el embajador americano al DoS-, en comparación con las necesidades de la economía española y las ayudas concedidas a través del ERP.

⁵⁹ FRUS, “*The First Secretary of Embassy in Spain (Anderson) to the Department of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d845> (visto el 08.01.2001).



Esa misma semana, el viernes cuatro de abril, llegaba a Madrid el General de la fuerza aérea americana (USAF) August W. Kissner, a cargo del Grupo Militar Conjunto, empezando sus trabajos el lunes siguiente. Unos días después, el día trece, llegó a Madrid el *Mutual Security Agency Economic Group*, liderado por George F. Train, que empezaría las conversaciones unos días después. Ambos grupos estaban coordinados por el embajador, que sería el responsable de canalizar la información sobre el seguimiento de las negociaciones al gobierno americano.

La posición americana en los temas militares de la negociación queda reflejada en el memorándum de dieciséis de abril presentado por el General Kissner al General Vigón. El planteamiento de los objetivos americanos consistía en:

1. Disposición de bases aéreas que permitan una cierta rotación en tiempos de paz y un despliegue rápido en caso de conflicto de seis alas de bombarderos, un ala de reconocimiento estratégico, un ala de escoltas, dos alas de interceptores y sus correspondientes unidades de apoyo.
2. Disposición de un muelle para descarga de aviación naval con pista de aterrizaje y una base aeronaval capaz de soportar actividades de transporte, guerra submarina, reconocimiento y logística de la flota.
3. Derechos de anclaje y reparación en puertos, así como las capacidades logísticas y de defensa de las anteriores instalaciones.

Por su parte, en el terreno económico, la delegación americana se esforzó en insistir en la ayuda de los cien millones de dólares y en el hecho de que se basaba en su *Mutual Security Act* de 1951 y de ninguna forma estaba bajo el amparo del ERP, cuya conclusión se había producido en el ejercicio fiscal 1950-51. Esta argumentación era crucial, habida cuenta de que



la solicitud española de mayores fondos se basaba en el argumento de que un importe tan reducido suponía una discriminación con respecto a la ayuda prestada al resto de países europeos. Los negociadores americanos temían que la no aceptación de este principio pudiera ofender al orgullo de las autoridades españolas dificultando la negociación.

En todo caso, la posición americana excluía tanto el incremento de la ayuda económica como la cesión del material militar que las autoridades españolas requerían. En ese punto insistía Vigón en su réplica al memorándum de Kissner; bajo el punto de vista español, la existencia de las bases ponía a España bajo el riesgo de ataque aéreo desde las bases soviéticas en sus países satélites, riesgos de ataques al comercio marítimo y la posibilidad de que antes de que se movilizasen las divisiones de la OTAN las fuerzas soviéticas alcanzasen los Pirineos. Por ello solicitaba elementos de detección e interceptación aérea, la instalación de dirección de tiro y radar en los buques de la armada y la entrega de artillería antiaérea y antitanque, entre otros medios. Así mismo, ponía una vez más de manifiesto la necesidad de que las bases fuesen de uso conjunto y planteaba un plazo de cinco años para el acuerdo.

Ante estos argumentos, la posición americana era defensiva. El Secretario de Estado insistía al embajador en la necesidad de hacer comprender a las autoridades españolas que la defensa de España sería más efectiva cuanto más al norte y más al este de Europa se estableciera la línea de defensa y que, dados la escasez de material militar, la preferencia debía estar en dotar a los países cuyas divisiones defendían esas posiciones. En el terreno económico se insistía en reforzar el argumento de la vigencia de la *Mutual Security Act*, como fundamento de los desembolsos a realizar.

El hecho de que la posición negociadora americana era, o se percibía por sus negociadores como débil, lo pone de manifiesto la carta personal



enviada, el tres de junio, por el embajador Mac Veagh al responsable de la oficina para asuntos de Europa Occidental⁶⁰. En ella se quejaba de que se les habían entregado a las autoridades españolas la totalidad de las propuestas que estaban autorizados a realizar, pero éstas no comprendían, o no querían comprender la limitada naturaleza de lo que estaban autorizados a negociar, poniendo permanentemente de manifiesto el importante papel que España podía representar en la defensa de Europa. Mac Veagh reconocía la imposibilidad de avanzar hacia una integración española en la OTAN, para la que España no manifestaba disposición, ni para el pacto tripartito con Portugal que España defendía. También entendía que la urgencia con que se están abordando las negociaciones por parte americana, urgencia de la que la posición española era consciente, ponía en riesgo los objetivos buscados. El catorce de junio, el Secretario de Estado escribía al embajador la disposición de considerar el incremento de la ayuda económica hasta los 125 millones.

No es hasta julio cuando la posición española se acabó de concretar. En una reunión en el despacho del Subsecretario de Economía Exterior Jaime Arguelles⁶¹, éste relataba la insatisfacción del general Vigón por la propuesta americana, expresada en largas reuniones con el ministro de Comercio, Aurburúa. Por ello proponía simplificar la negociación mediante la segmentación del acuerdo en diferentes pactos que podrían ser negociados de forma separada: acuerdo de ayuda económica, acuerdo de defensa mutua, acuerdo para la construcción de las bases y acuerdo condicionado para el uso de las bases; sugiriendo que este último se desarrollara de forma progresiva como resultado de los anteriores.

⁶⁰ FRUS, “*The Ambassador in Spain (MacVeagh) to William B. Dunham of the Office of Western European Affairs*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d857> (visto el 10.01.2021).

⁶¹ Entre el propio Jaime Arguelles Armada y Javier Elorza por parte española y Train, White y MacCaffery por parte americana



La posición española se recoge en lo que el embajador americano llamó el “memorándum Arguelles”⁶². En él se ponía de manifiesto la insatisfacción española tanto con la ayuda total de 125 millones de dólares propuesta, como con la parte de ésta destinada a equipamiento militar (37 millones de dólares). Se exponía la pretensión de que la ayuda se mantuviese durante un periodo continuado y por el montante adecuado para garantizar la organización de las necesarias divisiones para la defensa del territorio, la adquisición de material de interceptación aérea y la modernización de unidades navales. Todo ello se argumentaba en base a los compromisos de España para con la defensa occidental, el riesgo que España asumía por el hecho de acoger las bases, y la diferencia de trato respecto a lo recibido por otros países europeos con un menor compromiso, mencionando explícitamente el caso de la ayuda prestada recientemente a Yugoslavia⁶³.

Entendía la posición española que los negociadores americanos mezclaban y confundían dos temas: la participación española en la defensa de Occidente y el uso de las bases españolas por la USAF. La situación de la negociación no avanzaba de la forma y a la velocidad prevista por las autoridades americanas, que para esas fechas se encontraban inmersas en el proceso electoral para la presidencia. El embajador Mac Veagh escribía a la Secretaría de Estado su impresión de que las autoridades españolas no se mostraban tan ansiosas de recibir la ayuda como los americanos de concluir las negociaciones, además en España se percibía el problema que podría

⁶² Memorándum informal entregado por Arguelles a Train el 9 de julio de 1952. (FRUS, “*The Ambassador in Spain (MacVeagh) to the Department of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d861> , visto el 10.01.2021).

⁶³ En noviembre de 1949, el presidente Truman aprobó la NSC 18/4 que contemplaba la posibilidad de ayuda militar a Yugoslavia ante un potencial ataque soviético, tras el enfrentamiento del mariscal Tito con la URSS, estas ayudas se sustentaron en ayuda para alimentos por las necesidades creadas por la sequía de 1950. En junio de 1951 Belgrado solicitaba formalmente ayuda militar. Para un mayor detalle, vid. CONDIT, Doris M.: *The Test of War, 1950-1953*. Historical Office of the Secretary of Defense, Washington DC, 1988, pp. 357-361.



suponer la permanencia de un elevado número de fuerzas extranjeras en tiempos de paz, temiendo los problemas internos que ello pudiera generar.

Seguramente fue esa situación la que llevó a Truman a contestar el 23 de julio la carta que Franco le había enviado cuatro meses antes⁶⁴. En ella se limita a agradecer la anterior y hacer manifiesto de los lazos que unían a ambas naciones, deseando un final exitoso de las conversaciones. Se trataba de no herir el orgullo español, aspecto que preocupaba especialmente a los negociadores.

La evaluación económica de la parte militar del acuerdo la resumía Kissner a principios de septiembre. Según su valoración, el coste de los requerimientos españoles alcanzaba la cifra de 1.360 millones de dólares, de los cuales algo más de la mitad se correspondía a la fuerza aérea y el resto se lo repartían el ejército y la marina, si bien es importante destacar que la cifra era una evaluación americana sobre los deseos españoles, no una demanda explícita⁶⁵. La recomendación del equipo de Kissner consistía en un tercio de la anterior cifra (441 millones de dólares), correspondiendo prácticamente la mitad del importe a ayuda al ejército y el resto se dividía entre la fuerza aérea y la marina. El informe desaconsejaba buscar el envío de unidades españolas fuera de sus fronteras.

La posición negociadora americana siguió centrada en argumentar sobre la igualdad de trato con otros países y las dificultades para destinar fondos a todos los frentes en que se encontraban envueltos tras el inicio de la guerra de Corea, los avances comunistas en indochina y la situación en Europa. El seis de octubre, el embajador Mac Veagh hacía llegar al ministro

⁶⁴ FRUS, “*President Truman to Generalissimo Franco*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d862> (visto el 10.01.2021).

⁶⁵ La diferencia entre esta cifra y la finalmente acordada ha sido argumentada por diferentes autores como prueba del fracaso español en la negociación.



de Asuntos Exteriores la propuesta revisada⁶⁶, en ella se ofrecían garantías de que el programa se extendería en los años siguientes, en las mismas bases que a otros países aliados.

Esta última propuesta era contestada un mes más tarde⁶⁷ expresando la satisfacción española por la disposición americana a extender el programa en régimen de equidad con otros aliados y entendiendo la necesidad de establecer prioridades a la hora de distribuir las ayudas. Una vez acordadas las bases, las conversaciones para los términos concretos del acuerdo quedaban abiertas. El veintitrés de diciembre los negociadores españoles presentaban a Kissner un borrador de acuerdo de defensa, aunque conteniendo dos requerimientos que resultaron inaceptables para los negociadores americanos.

En el primero se contemplaba que la construcción de las bases y la entrega del equipamiento militar debía producirse de forma coordinada, de tal forma que, a la finalización y disposición de las bases por EE.UU., España dispusiera del equipamiento militar para su defensa. El segundo requerimiento consistía, en caso de guerra, la elección del momento y la estrategia de combate fuera consultada entre las partes. La negativa americana a aceptar estos términos llevó al general Vigón a manifestar que la propuesta americana suponía un concreto acuerdo militar para una de las partes, mientras que para la otra era una declaración de benevolencia política con un vago contenido militar.

El cambio en la presidencia de EE.UU. supuso una momentánea ralentización de las negociaciones y una reevaluación de la situación. De

⁶⁶ FRUS, “*The Ambassador in Spain (MacVeagh) to the Spanish Minister of Foreign Affairs (Martín Artajo)*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d871> (visto el 10.01.2021).

⁶⁷ FRUS, “*The Ambassador in Spain (MacVeagh) to the Department of State*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d873> (visto el 10.01.2021).



hecho, la asunción de la presidencia por el general republicano Eisenhower supuso un nuevo impulso a las negociaciones. En febrero, el DoS comunicaba al Departamento de Defensa su opinión de que las recomendaciones de los grupos negociadores durante el otoño anterior deberían ser aceptadas.

El 4 de marzo de 1953, James C. Dunn presentaba sus credenciales como nuevo embajador en España y unos días más tarde recibía una carta de su presidente⁶⁸ en las que éste exponía cuales habían de ser las líneas de la política americana en relación a España: *“Además, la exitosa conclusión de estas negociaciones será el principio de una importante nueva relación entre US y España [...] Es mi deseo que los Estados Unidos trabajen para alcanzar una cada vez más estrecha asociación de España con los principales objetivos de las naciones occidentales que están cooperando con las Naciones Unidas y en todas partes”*.

El 11 de mayo se reunió en Washington el Consejo de Seguridad Nacional para discutir la situación de las negociaciones con España⁶⁹. Para entonces ya se contemplaba un montante de 465 millones de dólares entre los años 1954 y 1957, de los cuales 210 millones eran requeridos para el primer año, y se reconocía que conseguir el uso de las bases era en ese momento más urgente que al inicio de las negociaciones y que las autoridades españolas buscaban algo más que un mero acuerdo moral.

El siete de agosto siguiente, el Presidente Eisenhower firmó la *Mutual Security Appropriations Act* de 1954 (para el ejercicio fiscal de julio 1953 a junio de 1954) que permitió redistribuir los fondos de ayuda destinados a

⁶⁸ FRUS, “*The President to Ambassador Dunn*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d887> (visto el 10.01.2021).

⁶⁹ FRUS, “*Memorandum by the Planning Board of the National Security Council to the National Security Council*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d895> (visto el 10.01.2021).



diferentes países, permitiendo aumentar la ayuda a España hasta los 225 millones de dólares en ese ejercicio, y abriendo de esta forma el ofrecimiento de acuerdo de ayuda a largo plazo buscado por las autoridades españolas desde el inicio de las negociaciones.

A finales de agosto, el veintidós de ese mes, Franco dirigía al presidente Eisenhower una carta⁷⁰ para exponerle los temores por la manera y los plazos en que la negociación se estaba desarrollando y protestando por la alteración de los términos acordados con el almirante Sherman en las conversaciones preparatorias, advirtiéndole que la negociación no estaría concluida hasta que se hubiesen concretado, en el correspondiente anexo, los detalles del equipamiento militar que debería ser recibido.

Sólo una semana más tarde la carta era respondida⁷¹ con la promesa de que la concreción de la ayuda sería completada y satisfecha con la ayuda contemplada para el ejercicio fiscal que había empezado en julio y en los siguientes. La carta se acompañaba con un mensaje oral que el embajador Dunn debía transmitir a Franco.

El proceso concluyó el veintiséis de septiembre con la firma de un acuerdo de defensa, un acuerdo de ayuda económica y un acuerdo de defensa mutua. Adicionalmente a estos acuerdos se firmó una adenda al párrafo 2º del artículo III del acuerdo de defensa, un acuerdo sobre exención de impuestos, notas interpretativas de estos anexos y cuatro agendas técnicas relativas a la adquisición de terrenos, procedimientos de construcción de las bases, utilización de éstas y personal. La adenda al

⁷⁰ FRUS, “*Generalissimo Franco to President Eisenhower*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d901> (visto el 10.01.2021).

⁷¹ FRUS, “*President Eisenhower to Generalissimo Franco*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d903> (visto el 10.01.2021).



acuerdo de defensa y las cuatro agendas permanecieron secretas por motivos estratégicos la primera y operativos las otras.

6. Valoración de los acuerdos

Una vez concluidas de forma satisfactoria las conversaciones con la firma de los acuerdos, se hizo el seguimiento de los objetivos alcanzados en la negociación. En un memorándum enviado por la Secretaría de Estado al Consejo de Seguridad Nacional, en febrero de 1954, evaluaba los logros en base a los cuatro objetivos marcados en junio de 1951. Se había conseguido desarrollar las potencialidades estratégicas que ofrecía la geografía española para la defensa del área OTAN, así como la planificación del uso de España para la defensa común, no limitada a la península ibérica.

Sin embargo, en los objetivos de conseguir la mejora de las relaciones de España con la mayoría de los miembros de la alianza, y la pronta incorporación de España al Pacto Atlántico, poco o ningún progreso se había hecho. Según se valoraba, ello era debido al emprendimiento por parte de España de políticas antagónicas a los otros países, como actos unilaterales tomados respecto a Marruecos y Gibraltar que agravaban la enemistad de Francia y Reino Unido.

Más adelante, en junio de ese mismo año, el Consejo de Seguridad Nacional analizaba su política hacia España⁷², reconociendo que España requeriría ayuda económica por encima de los 465 millones de dólares comprometidos. Se observaba en el informe el fortalecimiento de la posición del gobierno español tras la firma de los acuerdos y de Concordato con el Vaticano (en agosto del año anterior) y se esperaba un razonable crecimiento de la economía. Paralelamente se constataba el amplio apoyo público que el

⁷² FRUS, “*Statement of Policy by the National Security Council*” en <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v06p2/d918> (visto el 10.01.2021).



acuerdo había recibido en los EE.UU., aunque amplios sectores no comunistas tanto en Europa Occidental, como internos, mantenían la opinión de que EE.UU. debería hacer más presión para cambiar el régimen en España.

Los objetivos marcados en 1951, anteriormente mencionados, se mantenían, con el añadido de defender la estabilidad de España y su orientación no comunista, así como el mantenimiento de una relación estrecha entre los dos países. Entre las líneas de acción que se proponían, estaba el desarrollo de las capacidades militares españolas para la defensa de su territorio, promover la cooperación entre España y los miembros del Pacto Atlántico, apoyar la participación de España en los organismos internacionales y su incorporación a la ONU, así como estrechar los lazos culturales entre España y los EE.UU. para acrecentar la orientación favorable en España a los objetivos americanos. En relación a esto último se proponía el desarrollo de programas públicos y privados para el intercambio de estudiantes, líderes intelectuales, militares y personal técnico⁷³.

De todos estos objetivos e iniciativas, la que resultaba más difícil de alcanzar era la referida al estrechamiento de lazos con los demás miembros de la OTAN. El embajador en Madrid, reportaba ese mismo mes de junio la poca disposición del gobierno español a cambiar su política de acuerdos bilaterales por el multilateralismo que implicaba la participación en la OTAN. Unos meses antes, en noviembre del año anterior, Franco, preguntado sobre la perspectiva de una mayor colaboración económica y militar con Francia y Reino Unido, había declarado que la más efectiva colaboración de España a Occidente estaba totalmente garantizada a través de los EE.UU.

⁷³ Para un mayor detalle de las relaciones culturales entre España y Estados Unidos tras los Pactos de Madrid, véanse los trabajos de Delgado López-Escalonilla (2003) y (2009) y León Aguinaga (2009) antes citados.



Las autoridades americanas percibían que tanto el Gobierno como los líderes empresariales se mostraban satisfechos de la relación con EE.UU. y estarían dispuestos a extenderla, pero no parecían entender la importancia que para los EE.UU. tenía la relación de España con la OTAN. El empeño de reincorporar a España al contexto internacional, como pieza necesaria para completar el puzle de la defensa de Europa y del Atlántico Norte, siguió presente en la política americana durante los siguientes años.

7. Conclusiones

Como ha podido verse hasta aquí, la posición americana respecto a España fue variando progresivamente en el periodo que transcurre entre el final de la guerra y la firma de los Pactos. La concepción de España como parte inseparable de Europa siempre estuvo presente en la concepción política americana. Pero la forma en la que España debía incorporarse a ese modelo fue evolucionando.

En un primer momento, la política estuvo basada en provocar un cambio político que resultase en un gobierno comparable al del resto de los aliados, alejando del poder a quienes identificaba con los enemigos vencidos. La agresiva política soviética en Europa oriental y Asia, junto a la debilidad de la oposición española para plantear un cambio pacífico de régimen, hicieron que EE.UU. se replantease su aproximación a España, con objeto de conseguir unos acuerdos que le garantizasen (y negasen al rival) una base de retaguardia en el disputado escenario europeo.

No parece que resulte adecuado definir los resultados de la negociación que llevó a los Pactos de Madrid como un éxito o un fracaso para ninguna de las dos partes. En términos de la Teoría de Juegos podríamos hablar de un equilibrio. EE.UU. obtuvo el uso de las bases aéreas y navales que necesitaba para asegurar la península como una base de retaguardia que, a la vez, le permitía el control del Mediterráneo Occidental y el norte de



África. A cambio tuvo que renunciar a incorporar a España al Pacto Atlántico hasta tres décadas después e incrementar de forma significativa el montante económico de las ayudas.

España obtuvo la vuelta de los embajadores y fondos económicos en cantidad suficiente para empezar a poner los cimientos de su desarrollo económico, pero sobre todo obtuvo acceso a las diferentes agencias internacionales que estaban pilotando el nuevo orden económico mundial. Tómese como ejemplo el acceso a las instituciones de Bretton Woods que hizo posible el plan de estabilización de 1959⁷⁴. Durante los años siguientes se produjo un proceso continuo de transferencia tecnológica a la industria y de mejora de las Fuerzas Armadas, que llegaron a convertirse en algo más que el *good little army* que había previsto Eisenhower.

Si bien es cierto que los pactos supusieron la rotura de la tradicional neutralidad española, también lo es que la ubicación geográfica española y sistema de bloques no hacían realista una posición neutral. Se ha expuesto que España no obtuvo garantías de mutua defensa⁷⁵, hecho que si bien es cierto olvida que de las dos posibles amenazas (la URSS o países europeos) la primera estaba cubierta por la propia naturaleza de los hechos y de la segunda no era razonable esperar ayuda siendo Francia un aliado preferente de EE.UU. Se argumenta sobre la falta de asistencia americana en el conflicto de Ifni (1957), pero esta tampoco se hubiese obtenido en el caso de que España se hubiese incorporado a la OTAN por la naturaleza del tratado. Otra crítica frecuente a la negociación española de los pactos es lo reducido de la ayuda económica recibida en comparación con las repartidas a través

⁷⁴ VIÑAS, Angel (b): “La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº25, (2003), pp.83-108, p.86.

⁷⁵ PARDO SANZ, Rosa: “US Bases in Spain Since 1953”, en L. Rodrigues and S Glebov (Eds.), *Military Bases: Historical Perspectives, Contemporary Challenges*. IOS Press. (2009), pp. 56-66, p.57, entre otros.



del ERP, un 17% de la que recibieron los británicos o un 25% de lo recibido por Francia⁷⁶ (Reino Unido recibió el 29% del total de la ERP y Francia un 20%). Debe sin embargo tenerse en cuenta que la renta per cápita española era de alrededor del 55% de la de estos países, por lo que un volumen muy alto de ayuda hubiera podido suponer un alto nivel de inflación que hubiese terminado por anular el efecto sobre la economía de un montante mayor.

El no acuerdo hubiese llevado a España, dado que la evolución interna no era plausible, a una situación de aislamiento parecida a la de Albania, situación difícil de imaginar en un esquema de confrontación de bloques para un país que controla (geográficamente) una zona estratégica clave, o a una injerencia comunista que EEUU no podía permitir.

Como consideración final, es interesante destacar que el planteamiento americano al inicio de la negociación se llevó a cabo tres décadas después: una España integrada en Europa y en la defensa común a través de la OTAN, que habría evolucionado pacífica y ordenadamente (desde el Régimen) hacia un sistema político liberal por medio de la monarquía.

Bibliografía

CATALÁN, Jordi: “Franquismo y autarquía, 1939-1959: enfoques de historia económica”, *Ayer*, nº 46, (2002), pp. 262-283.

CONDIT, Doris M.: *The Test of War, 1950-1953*. Historical Office of the Secretary of Defense, Washington DC, 1988.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “La maquinaria de persuasión. Política informativa y cultural de los Estados Unidos hacia España”, *Ayer*, nº75, (2009), p p. 97-132.

⁷⁶ Idem, p.58.



DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “Las relaciones culturales entre España y los Estados Unidos. De la guerra mundial a los pactos de 1953”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº25, (2003), pp. 35-59.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “Les États-Unis et l'Espagne, 1945- 1975”, en BARJOT, D. et RÉVEILLARD, C.: *l'Américanisation de l'Europe occidentale au XXe siècle: Mythe et Réalité*, Presses Universitaire Paris-Sorbonne, Paris, 2002.

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: “Le régime de Franco, le plan Marshall et les puissances occidentales”, *Relations Internationales*, nº 106, (2001), pp. 213- 230.

DURÁN-LORIGA, Juan: *Memorias diplomáticas*, Siddharth Mehta, Madrid, 1999.

EDWARDS, Jill: *Anglo-American relations and the Franco Question, 1945- 1955*, Clarendon Press, Oxford, 1999.

EDWARDS, Jill: “Circumventing NATO: Spain, Drumbeat and NATO”, in HEUSER, B. and O'NEIL, R. (editors), *Securing Peace in Europe, 1945-1962: Thoughts for the Post-Cold War Era*, London, Macmillan, (1992), pp.159-172.

FERRARY, Álvaro: “Los Estados Unidos y el régimen de Franco, 1945-1973. De la «kick-Franco-out-now-policy» al «solving the “Spanish Problem”»: modernización y apertura exterior”, *Memoria y Civilización*, nº 21, (2018), pp. 281-334.

GUIRAO, Fernando: *Spain and the Reconstruction of Western Europe 1945-57: Challenge and Response*. MacMillan, London, 1998.



JARQUE, Arturo: *'Queremos esas bases ': El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1998.

LEÓN AGUINAGA, Pablo: "La historiografía española y las relaciones con los Estados Unidos de América: las consecuencias del Pacto de Madrid y la Transición", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 34, (2012), pp.357-370.

LEÓN AGUINAGA, Pablo, "Los canales de la propaganda norteamericana en España, 1945-1960", *Ayer*, nº75, (2009), pp. 133-158.

LIEDTKE, Boris N.: *Embracing Dictatorship: United States Relations with Spain, 1945- 1953*. MacMillan, London, 1997.

LLEONART AMSÉLEM, Alberto José: "El ingreso de España en la ONU: obstáculos e impulsos", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº17, (1995), pp.101-119.

LOWI, Theodore. J.: *Bases in Spain, American Civil-Military Decisions: a Book of Case Studies*. Harold Stein, Birmingham ,1963.

MARQUINA BARRIO, Antonio: *España en la política de seguridad occidental*. Ejército, Madrid, 1986.

MONTERO JIMÉNEZ, José Antonio: "Diplomacia Pública, debate político e historiográfico en la política exterior de los Estados Unidos", *Ayer*, nº 75, (2009), pp. 63-95.

PARDO SANZ, Rosa: "US Bases in Spain Since 1953", en L. Rodrigues and S Glebov (Eds.), *Military Bases: Historical Perspectives, Contemporary Challenges*. IOS Press. (2009), pp. 56-66.



PARDO SANZ, Rosa: “Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia Johnson, 1964-1968”, *Studia Histórica*, nº22, (2004), pp. 137- 81.

PARDO SANZ, Rosa: “La política norteamericana”, *Ayer*, nº 49, (2003), pp. 13- 53.

PIÑEIRO ÁLVAREZ, María del Rocío: “Los convenios hispano-norteamericanos de 1953”, *HAOL*, nº11, (2006), pp. 175-181.

RUBOTTOM, R. Richard and MURPHY, J. Carter: *Spain and the United States since World War II*, New York, 1984.

TERMIS, Fernando: *Renunciando a todo: El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 a 1963*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

VIÑAS, Angel: “La política franquista de seguridad y defensa”, *Historia Contemporánea*, nº30, (2005), pp.79-113.

VIÑAS, Angel (a): *En las garras del águila: Los pactos con Estados Unidos de Francisco Franco a Felipe González (1945- 1995)*. Crítica, Barcelona, 2003.

VIÑAS, Angel (b): “La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: Una visión estructural”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº25, (2003), pp.83-108.

VIÑAS, Angel: *Guerra, dinero y dictadura: Ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*. Critica, Barcelona, 1984.

Historia Digital, XXII, 39, (2022). ISSN 1695-6214

© Faustino Acosta Ortega, 2022

