

EE.UU.

NOTA SOBRE LAS PROXIMAS NEGOCIACIONES
HISPANO-NORTEAMERICANAS

097/027/025

Excmo. Señor:

Me permito exponer a V.E. unas ligeras consideraciones sobre la actitud con que a mi juicio debe España iniciar estos contactos preliminares.

Explico a continuación en líneas muy generales, las posibilidades que espero han de examinarse en el curso de las entrevistas que V.E. se propone tener con los más altos representantes del Estado durante su estancia en Washington. El exámen de dichas posibilidades no puede ser más superficial. Trato simplemente de mencionar en él las posiciones españolas básicas. No me ha parecido útil ni tampoco posible intentar estudios detallados con más acopio de antecedentes e información por varias razones: 1) V.E. no tendrá tiempo de profundizar durante las cortas entrevistas de este viaje en una materia tan compleja. 2) No poseemos verdadera información sobre el pensamiento americano y sí solamente impresiones que son insuficientes para construir un informe más completo. 3) Entiendo que esta misión de V.E. pretende tan solo obtener - si la posición norteamericana lo permite - un acertado enfoque de la negociación. Logrado ésto lo demás se nos dará por añadidura en sucesivos trabajos.

NEGOCIACION DE CARACTER POLITICO-MILITAR.

1.- Olvido del pasado:

No debemos seguir pensando en que la Administración americana o las Fuerzas Armadas americanas en España nos tratan con poca consideración. También hay que desechar la obsesión

de que no nos ayudan internacionalmente y que ofrecen a otros países material bélico que niegan a España. Hay que desterrar de nuestras mentes esta idea de que somos la Cenicienta de los aliados de Norteamérica. Llevamos años y años quejándonos, generalmente de puertas a dentro, sin hacer nada positivo para remediar una situación de injusticia, si es que ésta existe. Tengo vehementes sospechas de que gran parte de los hechos que nos agravian son debidos a nuestra pereza, negligencia y, en el mejor de los casos, condescendencia. La queja constante sin ser acompañada por la oportuna medida o reacción, no conduce más que a la pérdida de prestigio. Creo que es importante iniciar estas negociaciones poniendo de lado tal estado de ánimo y entrando en ellas con un espíritu nuevo sin mirar hacia atrás y con las facultades mentales concentradas en resolver el problema que tenemos delante, que no es pequeño.

2.- Recuerdo del pasado:

Creo que es políticamente conveniente, y además justo, resaltar el saldo favorable que arrojan los diecisiete años de relaciones transcurridos al amparo de los Acuerdos de 1953. No entro a analizar los efectos beneficiosísimos que éstos han tenido para España. Recuérdense simplemente las circunstancias de aquella fecha.

Es, a mi juicio, conveniente subrayar en estos contactos que España y Estados Unidos han hecho una larga prueba muy concluyente de las posibilidades de cooperación que existen entre ambos países en el terreno de la defensa. Mi impresión de su resultado es extraordinariamente positiva. Además de ello, se han establecido relaciones que

considero de gran trascendencia en el campo económico y seguramente también en otras vertientes de la actividad humana. Las inversiones de capital americano en España no solamente, como es bien sabido, suministran medios financieros que necesitamos sino que llevan consigo la tecnología y métodos administrativos que, juzgando por mi experiencia personal, han tenido ya y han de tener en el futuro una enorme importancia en la modernización de la empresa española. Todo esto que estimo el resultado muy favorable de diecisiete años de contactos íntimos, es una realidad lograda que no puede perderse y que es igualmente importante para Estados Unidos y para España. Ahora se trata de avanzar más en ese camino con o sin bases.

3.- Olvido del pasado:

No hay que volver a hablar de lo injusta que resulta la situación actual - alquiler de bases por un precio, riesgo incrementado sin la contrapartida de protección garantizada -. A mi juicio, debemos olvidar tal situación de forma completa dejando lisa y llanamente fuera de las posibilidades que España piensa considerar en esta negociación, la continuación de un arreglo de bases a cambio de un alquiler. Las bases americanas y facilidades otorgadas a los norteamericanos pueden, en mi opinión, continuar en España en el caso de que, por lo métodos que ésto sea, Estados Unidos consiga ofrecer una garantía de protección que el Gobierno español estime satisfactoria. Esta ha de ser la piedra angular de la negociación. Una vez esto entendido y aceptado será el momento de examinar otras prestaciones americanas encaminadas a robustecer nuestro potencial bélico y económico.

4.- Contenido fundamental de la Negociación:

Orientada así la negociación, si tal es la opinión del Gobierno, parece útil reseñar algunos puntos que los Acuerdos de cooperación para la defensa podrían incluir:

a) España, al participar en la defensa, debe participar también en todas las discusiones o negociaciones en que se formule la política defensiva europea. Esto no obliga a que España sea miembro de la NATO, como Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, no son miembros de organismos internacionales europeos pero participan en ellos como asociados e intervienen en las discusiones.

b) España necesita reforzar su propia capacidad defensiva. (Informe de Subcomité de Servicios Armados Cámara Representantes, 21 de Enero de 1970). España es esencial para la defensa del Occidente europeo.

c) Un Acuerdo bilateral con Estados Unidos no debe de ir más allá, en cuanto al dispositivo para su funcionamiento, de lo que prevé el Artículo V del Tratado de la NATO para sus miembros.

d) La aportación de España a la defensa de un Acuerdo bilateral con Estados Unidos queda integrada en el sistema común. Esto obliga a que las Autoridades españolas conozcan la forma en que esa integración queda hecha; es decir, cómo se coordina la aportación española a la defensa común con el resto del sistema defensivo.

5.- Posibilidades de que Estados Unidos ofrezca protección eficaz garantizada:

a) Directamente: Cualquier Tratado y cualquier apropiación de fondos tiene que ser aprobado por ambas Cámaras. Un Tratado que incluya una garantía de los Estados Unidos para el caso de agresión a una determinada área geográfica, tiene hoy muy alta probabilidad de ser rechazado en el Senado; lo mismo ocurre con la asignación de las apropiaciones de fondos si éstos son de un volumen importante.

Los compromisos internacionales defensivos u otros que no estén contenidos en un Tratado sino que formen el objetivo de un "Acuerdo Ejecutivo" ("Executive Agreement"), no tienen que ser sometidos a las Cámaras. El poder Ejecutivo, dentro de la legislación de Estados Unidos, tiene el derecho de contraerlos y cumplirlos. Los Acuerdos de 1953 entre España y Estados Unidos no tienen el rango de Tratados por esta razón; de esa manera se evitó su paso por las Cámaras y la reacción política interior que esto hubiera podido causar. También por esta razón las cantidades de ayuda, tanto económica como militar, que Estados Unidos ha venido entregando a España ha tenido que ser aprobada por las Cámaras anualmente.

El Senado viene desde hace un par de años endureciendo su actitud frente al Poder Ejecutivo en este punto. Recientemente comentaba un Senador del Comité de Relaciones Exteriores, que era paradójico e insostenible que un Tratado de comunicaciones radiotelegráficas tuviera forzosamente que ser sometido al Senado, y un Acuerdo que envuelve a los Estados Unidos en una guerra como la del Vietnam no ha de ser dado a conocer por imperativo constitucional al Senado. Se basa pues

la clasificación actual en el nombre y no en la naturaleza de las obligaciones que el Instrumento internacional establece. La situación legal es la misma que en 1953 y los esfuerzos del Senado no la han alterado hasta la fecha. No obstante, han conseguido crear un clima alrededor de este importante aspecto constitucional que hará reflexionar mucho al Presidente antes de que adquiriera hoy un nuevo compromiso internacional sin que las Cámaras lo conozcan y lo aprueben. En mi opinión, debemos excluir de las soluciones probables que el Presidente autorice un acuerdo ejecutivo que establezca garantías norteamericanas a España directas y suficientes.

b) Solución NATO: La entrada de España en la NATO de pleno derecho tropezará con el voto contrario de los nórdicos. Esta negativa, aunque se escude en motivos políticos de carácter externo, -"España no es una verdadera democracia"- obedece también a que la adhesión de nuestro país incrementa la zona geográfica susceptible de poner en marcha el mecanismo defensivo de la NATO, lo cual significa simplemente para los países nórdicos un incremento del riesgo sin mejoras directas en su protección. La entrada de España no añade, aparentemente, nada a la seguridad de los países nórdicos.

No obstante, la vía NATO es quizás una posibilidad para extender a España garantías similares a las que disfrutaban los países miembros. La influencia de los Estados Unidos en la NATO no necesita ser explicada. ¿Qué posibilidades tienen de forzar nuestra entrada?.

Quizás son posibles también fórmulas de participación incompleta a través de las cuales España pudiera quedar protegida. Creo que la Administración americana debe poder

orientar al Gobierno español sobre estos extremos.

c) Pacto Mediterráneo: La idea, bien nueva actual o reeditada, parece en este momento ser totalmente americana y motivada por el estado presente del Mediterráneo en todo su conjunto: Medio Oriente, flota rusa en el Mediterráneo, base de Wheelus, posición internacional de Libia y Argelia, Creo que, de forma aún vaga, los Estados Unidos tienen la esperanza de poder proponer algo en este terreno. Su incidencia en nuestra negociación solamente se produciría en el caso de que Estados Unidos pudiera extender, al pacto que se negociara, una garantía de protección. La complicación y dificultad de esta solución es evidente. Aparte de las que puede tener Estados Unidos para otorgar garantías y las que suponen la existencia de Libia y Argelia, Italia - según opinión de su Representante diplomático en Washington - se encuentra con su actual situación política imposibilitada de entrar en un nuevo pacto defensivo anti-ruso.

6.- Negociación si Estados Unidos no ofrece garantías de protección eficaz:

a) Debe intentarse la posibilidad, ya examinada en otras ocasiones anteriores, de llevar a cabo una negociación apoyada en el cambio profundo de status de las bases que pasarían a ser cien por cien nacionales, estableciendo compromisos de cesión de su uso en el caso de que se dieran determinados supuestos de carácter internacional.

Fuera de tales casos, la libertad de acción española sería completa. Nuestro riesgo queda disminuido en la medida en que aumentan las posibilidades de neutralidad española y en la medida en que disminuyen los objetivos militares

para el enemigo en territorio español, ya que éstos no quedan definidos de antemano más que en determinados supuestos.

La puesta en práctica de esta idea inicial presenta sin duda, como todo el problema en su conjunto, infinidad de dificultades y complicaciones que quedan por completo fuera de mis conocimientos y alcances. No trato aquí más que de enunciar posibles modalidades de negociación.

b) Si la posibilidad indicada en el punto a) no existe, debe intentarse - a pesar de ello - establecer una relación en el campo militar que entonces podría quizá consistir tan solo en planes de maniobras conjuntas y otro tipo de operaciones que a las Fuerzas Armadas parezcan útiles, para mejorar la capacidad defensiva tanto nacional como común y conservar al menos la apariencia de una colaboración en el terreno de lo defensivo y por ende en el político.

NEGOCIACION DE CARACTER CIVIL

En el campo estrictamente civil de las relaciones hispano-norteamericanas aparecen varias vertientes de importancia. Se examinan en forma resumida a continuación:

Acuerdo de Cooperación Económica:

En este terreno los deseos españoles fueron expuestos en el reciente Comité Económico Conjunto hispano-norteamericano, celebrado en Washington durante los días 2 y 3 de Febrero del corriente año.

Tal vez conviene insistir en los siguientes puntos:

1) España desea una actitud favorable y amistosa de los Estados Unidos en el tema de nuestras relaciones con la Comunidad Económica Europea. De manera concreta se aspira a que los Estados Unidos no se opongan ni directa ni indirectamente a la eventual firma de un Acuerdo Preferencial entre

España y la Comunidad, como única fórmula viable para nuestra integración progresiva en Europa.

2) España, como país en vías de desarrollo, en uso del criterio de "autocalificación", considera debe ser incluida en la lista de países "beneficiarios", en caso de establecerse un Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias y espera que los Estados Unidos apoyen este punto de vista que se justifica por toda una serie de importantes razones jurídicas y económicas.

3) El programa americano de Defensa de la Balanza de Pagos colocó a España entre el grupo de países altamente desarrollados e industrializados, que no pueden recibir inversiones directas americanas por un valor superior a \$ 1 millón, sin autorización previa del Gobierno de los Estados Unidos. Esta clasificación tan evidentemente injusta, establecida a principios de 1968, se ha mantenido hasta el momento, provocando una sustancial disminución de las inversiones norteamericanas en España en 1968 y 1969. España aspira a la reclasificación o a la puesta en práctica de procedimientos legales que produzcan consecuencias equivalentes.

4) España está incluida en la lista de países industrializados sujetos al pago del "interest equalization tax". Esta injusta clasificación perjudica nuestras posibilidades de obtener financiación en los Estados Unidos, por lo que se desea en este punto un trato más de acuerdo con nuestro grado actual de desarrollo económico.

5) Finalmente, en el terreno del desarrollo de los intercambios comerciales, España ve con gran preocupación toda eventual medida que los Estados Unidos puedan adoptar dirigida a restringir las importaciones en una amplia gama de

productos. Cualquier limitación comercial del género, perjudicaría gravemente nuestra exportación lo que no haría sino agravar el considerable déficit actual de nuestra balanza comercial con los Estados Unidos.

Parece necesario resaltar la enorme gravedad que tiene dentro del conjunto de la economía española, el hecho de que más de la mitad de nuestra balanza de pagos se salde con el turismo y que el déficit comercial sea del orden de 2.333 millones de dólares. Este es un hecho que no solamente puede ser trágico para España sino que reviste también una considerable importancia para los exportadores extranjeros a nuestro país puesto que esa corriente comercial está de continuo amenazada por cualquier fluctuación de cierta importancia en las entradas procedentes de turismo.

Para Estados Unidos reviste mayor importancia, en términos absolutos, que para ningún otro país ya que es el mayor vendedor de productos a España. Parece muy conveniente hacer ver a las Autoridades americanas que el Gobierno español tiene fatalmente que esforzarse en corregir esta situación y que sus esfuerzos encaminados, claro está, a aumentar las exportaciones de mercancías españolas, tienen que encontrar colaboración en los demás países. De lo contrario, de prolongarse la situación actual tendrá fatalmente más tarde o más temprano que repercutir en una disminución de las adquisiciones españolas en el extranjero y muy especialmente en las adquisiciones en el mercado americano. Creo, repito, que es un problema mútuo y que debemos esforzarnos en hacérselo ver así a las Autoridades americanas. Sus posibilidades de actuación son limitadas, pero en la medida en que esté al alcance de su mano es de razón que actúen en sentido favorable.

Los futuros Acuerdos pueden expresar claramente en declaraciones inequívocas por ambas partes, la voluntad de hacer frente al problema del déficit comercial de la balanza de pagos hispano-norteamericana y hacer cuantos esfuerzos estén a su alcance para reducirlo. De esta forma cualquier medida que la Administración o el Ejecutivo eventualmente tomaran que perjudicara a nuestro comercio iría en contra de lo pactado dando base firme a nuestras relaciones.

Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica:

1) España necesita acrecentar sus recursos científicos y tecnológicos. Los Estados Unidos pueden contribuir eficazmente a ello. Poseen los medios necesarios y, además, les interesa, en función de las siguientes directrices para su cooperación científica y tecnológica con otros países:

a) Participación en grandes instalaciones internacionales.

b) Evitación de planes duplicados de investigación,

c) Evitación de equipos duplicados.

d) Intercambio de científicos.

2) España debería determinar los sectores, temas y régimen de prioridades que merezcan ser incluidos en una cooperación hispano-norteamericana. Indudablemente el campo de coincidencia de intereses entre los dos países a este respecto tiene que ser vasto.

3) La organización en forma estable de una cooperación científica y tecnológica entre España y los Estados Unidos requiere no solo un acuerdo entre Gobiernos, sino también una articulación continuada entre los órganos de ambas

Administraciones directamente interesados, así como entidades privadas.

4) A nivel superior cabría concertar un acuerdo, o bien dedicar un apartado dentro de un convenio general, que abarcase en forma amplia lo siguiente:

a) Decisión por ambas partes de llevar a cabo en forma continua una cooperación para promover la ciencia y la tecnología.

b) Indicación a título de orientación de los sectores en que primariamente van a cooperar.

c) Esbozo de un sencillo mecanismo de coordinación entre ambos países.

d) Remisión a un régimen de acuerdos, formales e informales, referido a proyectos concretos, en el que la cooperación iría desarrollándose.

e) Cláusula por la que Estados Unidos prestarían cierta ayuda al esfuerzo español de investigación, junto con el compromiso español de dedicar a este tema un determinado nivel de atención y de recursos.

5) Hay que señalar que en algunos sectores ya hay una cooperación entre España y Estados Unidos; así en lo nuclear, entre la Junta de Energía Nuclear y su homólogo norteamericano; en lo espacial, relativo a estaciones de seguimiento y consagrado en acuerdos que duran hasta 1984; en determinados encargos de investigación confiados por el Departamento de Defensa a centros españoles según contrato, etc. **Este sistema convendría ampliarlo a otros sectores, mediante**

acuerdos, incluso mediante simples contratos, que darían cumplimiento al convenio principal, y sometidos a una supervisión conjunta para asegurar que los proyectos están bien seleccionados, que van a ser útiles, que hay coordinación, y que se ejecutan adecuadamente.

6) El montaje en régimen estable de un sistema de cooperación científica y tecnológica con los Estados Unidos plantea delicados problema de coordinación y decisión dentro de nuestro país, habida cuenta de la multitud de sectores - administración pública, centros científicos, economía, etc. - que quedan afectados; así como por el hecho de que el desarrollo de la ciencia solo parcialmente puede encuadrarse por la política del Estado. Sería muy conveniente que ya desde una etapa inicial en las negociaciones, España hiciese conocer a los Estados Unidos que tiene plena conciencia de tales dificultades, y que presentase al menos un esbozo de solución, en el que se incluiría la existencia de un órgano ad hoc en el Ministerio de Asuntos Exteriores, con canales de comunicación adecuados.

Acuerdo sobre temas de educación:

Dada la complejidad del sistema educativo en los Estados Unidos - consecuencia lógica de la cantidad de organismos autónomos e independientes que existen - debe evitarse una excesiva concentración de proyectos y objetivos al nivel del Gobierno Federal. No hay, pues, que descartar acuerdos educativos con un carácter más informal y a nivel más bajo.

Es necesario tener conocimiento previo de los planes de los distintos organismos estatales españoles y con-

cretar en qué forma éstos solicitan la colaboración del Gobierno de los Estados Unidos para ponerlos en marcha.

Entre España y los Estados Unidos está en vigor un intercambio de cartas, con fecha de 8 de Octubre de 1963, entre el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Castiella, y el Secretario de Estado americano, Mr. Dean Rusk. En ellas se expresa el deseo de ambos Gobiernos de ampliar los actuales intercambios científicos, técnicos y profesionales entre ambos países. El Ministro de Educación y Ciencia expresó su deseo, en marzo de 1969, de que en el curso de las negociaciones para la renovación del acuerdo de las Bases de utilizavión conjunta con los Estados Unidos de América, se incluye una petición de fondos para ayuda específica de formación y reentrenamiento de profesores de enseñanza superior por un total de 42 millones de dólares durante un período de cinco años.

Para llevar a cabo esta petición, llegado el caso, habrá de tenerse en cuenta la legislación americana que regula las asignaciones de fondos para programas culturales en el extranjero que son:

I) El "Fulbright Act" de 1946, y

II) El "International Education Act" de 1966.

Temas a incluir en un Acuerdo con el Gobierno

Federal: 1) Becas para estudiantes americanos. Hay que aumentar su número (actualmente son diez anuales) así como la asignación de las mismas (5.000 pesetas mensuales). Teniendo en cuenta la cantidad de solicitudes que se reciben anualmente (de 150 a 180) y la extraordinaria categoría de por lo menos una cuarta parte de las mismas, se podría considerar

la concesión de treinta becas (10 para licenciados (B.S.), 10 para graduados (Master), y 10 para trabajos post-doctorales (Ph.D)). El incremento de asignaciones debería doblarse instituyendo tal vez, una pequeña diferencia entre las tres categorías citadas.

2) Estudio por parte española de técnicas educativas en Estados Unidos.

3) Intercambio de material audiovisual de laboratorio y películas educativas para cine y televisión.

4) Intercambio de libros, artistas, exposiciones, etc.

5) Acceso a catalogaciones y traducciones específicas de publicaciones técnicas americanas.

6) Exámen del problema de la doble imposición de los profesores españoles en Estados Unidos.

7) Reajuste de las tasas académicas de los estudiantes americanos en España y viceversa.

8) Estudios sociológicos con vistas a un eventual aprovechamiento de soluciones europeas para los problemas de población y de educación en los Estados Unidos.

Es cuanto me honra de elevar a conocimiento de V.E.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. J. ...', written in a cursive style.