

Flora Lewis

State, Pentagon Split on Commitments to Spain

A SECRET DISPUTE has developed between the State Department and the Joint Chiefs of Staff over American commitments to Franco Spain. At one point, the military almost made a U.S. pledge to fight for Spain as though it were a NATO country.

The Senate Foreign Relations Committee, which is starting to study how the U.S. gets into military obligation abroad, got wind of the blow-up between the State Department and the Pentagon at its peak. A committee staff member inquired and was told by both sides that there was no disagreement, no trouble. The executive departments are not inviting the Senators into their quarrel.

But the trouble has been brewing for months. The issue is now on its way to the National Security Council and will have to be decided by President Nixon. The story is a new case history of how the U.S. can stumble into a foreign war.

The immediate issue is the two air bases and the submarine base which the U.S. has in Spain. Although American officials disagree on their precise value, there is general agreement that none is essential to national security though all are useful.

The base agreement runs out this year. It provides that unless Madrid and Washington agree on renewal terms by March 26, the U.S. must evacuate within one year.

Talks on renewal went on during much of 1968. But last September, the Spaniards broke off negotiations, saying the gap between their price of \$700 million in new weapons for another five years' use of the bases and the U.S. offer of \$140 million in weapons and services was too big. If it was a bluff, it didn't work.

So in October, Spanish Foreign Minister Fernando Maria Castiella called on then Secretary of State Dean Rusk to launch a new approach. In place of the diplomatic talks, an American military mission was assigned to a three-stage discussion with the Spanish military, who dominate Spain. They were to assess

the actual threat facing Spain, the "tasks and missions" the Spaniards must undertake to face it, and then the equipment needed to do the job.

Rusk's idea was that by tackling the subject in terms of needs rather than supplies, Madrid could be brought way down from its exorbitant demands for its three armed services.

Rusk also asked, twice, for a six-month extension of the March 26 deadline to give the new Administration time for this important policy decision. The Spaniards flatly refused.

On Nov. 18-20, Gen. Earle G. Wheeler, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, visited Madrid and opened the talks. He made a general speech about Western strategy and mentioned in passing "the potential problem of political instability in North Africa." And to head the mission he named Maj. Gen. David A. Burchinal, a tall, dapper man who as deputy to NATO supreme commander Gen. Lyman Lemnitzer has the dual role of second in command over all NATO forces in Europe and over all American forces in Europe.

BURCHINAL started work on Dec. 7. Two days later he signed a joint minute with the Spaniards on the threat they face. It included as a serious element the threat of limited war in North Africa, mentioning such possibilities as Algerian aggression, a "proxy" war in the Spanish colonies backed by the Russians, and other highly unlikely developments. His signature to this vast expansion of Wheeler's remark implied that Spain was justified in seeking far more weapons than the U.S. wants to give.

While he worked, he kept his papers locked in a safe at the U.S. air base at Torrejon, which is under his command. Neither the U.S. Embassy in Madrid nor the regular U.S. military mission there was given any word on conduct of the talks, nor could they possibly get access to the papers that were taken each night from Madrid to Torrejon.

Burchinal sent his copy of the signed minute back to Wheeler. It was not shown to the State Department nor to Pentagon civilians. After

two weeks, with the intervention of top Pentagon civilians, the paper was finally produced.

The civilians, at the Pentagon and especially at State, were distressed with it. The extended reference to a threat from North Africa could be used to involve the U.S. in a Spanish colonial war. They wanted the text changed. Burchinal refused on the grounds that it was already signed and that trying to get a redraft would ruin his negotiations.

So State and the Pentagon compromised. They agreed on the text of a "prefatory note" which was sent to Burchinal to be inserted in the next joint minute on "tasks and missions." The note said the talks were a useful exchange of views but that nothing in the first or future minutes could be considered a binding Spanish-American understanding or commitment.

They also agreed on a proposed minute for the second stage and sent it to Burchinal to negotiate. It eliminated the whole passage about North Africa. There was no report from Burchinal for over a month. Then, in early February, he returned the jointly signed minute with a deadline of 48 hours for approval. The Joint Chiefs demanded State's endorsement.

The State Department people exploded. Burchinal had made three crucial changes:

1. The "threat from North Africa" idea was reinserted.

2. A statement was inserted saying the U.S. was obligated to defend Western Europe "of which Spain is an integral part." State Department lawyers pointed out that this could extend the NATO guarantee to include Spain, a vast and probably illegal commitment without Senate ratification.

3. The "prefatory note" was changed. It said that the minutes were "agreed views" of the two military sides and "must constitute" the basis for further talks on arms for Spain, though it still contained the phrase that this was not a commitment.

FURTHERMORE, State was incensed at the imperativeness of the 48-hour deadline and refused approval.

Secretary of Defense Melvin R. Laird intervened on the request of Pentagon staff. He got Secretary of State Williams P. Rogers, who was in Florida, to insist on speedy clearance of the paper.

An inter-departmental meeting was called. It was stormy. Reluctantly, State agreed to endorse Burchinal's minute provided two changes were made. The fateful "integral part of Europe" phrase was removed and a sentence was added to the "prefatory note" saying the talks "do not necessarily reflect the views of the two governments."

The whole issue was then sent, as case No. 1, to the new Inter-Departmental Group for Europe set up under the Nixon Administration's machinery for funneling policy decisions to the National Security Council. Assistant Secretary of State John Leddy is chairman of the group. Its report went into the broad dangers of any security commitment to troubled Spain, whether the U.S. really needs the bases and how high a price it should pay for them in terms of both money and future policy risks.

The Spaniards have repeatedly made vague threats that they might turn neutral if there is no new base agreement. Some American officers argue that Madrid might settle for fewer weapons if it could get a mutual security treaty with the U.S. American diplomats are convinced this would be an outrageously false economy.

At the least it would open the U.S. to serious charges from anti-Franco Spaniards that it deliberately supported his dictatorship, as Cuban moderates who initially supported Castro charged about Batista. At the worst, it could impel the U.S. into an unwanted war.

TRADUCCION

EL DEPARTAMENTO DE ESTADO Y EL PENTAGONO DIVIDIDOS RESPECTO A LOS COMPROMISOS CON ESPAÑA

por Flora Lewis

WASHINGTON POST, Washington, 25-2-69

Se ha producido una controversia secreta entre el Departamento de Estado y la Junta de Jefes de Estado Mayor sobre los compromisos norteamericanos con la España de Franco. En un determinado punto, los militares casi formularon una promesa de que los Estados Unidos combatirían por España como si esta nación fuera un país de la OTAN.

El Comité de Relaciones Exteriores del Senado, que está empezando a estudiar la manera en que los Estados Unidos contraen obligaciones en el extranjero, tuvo noticia de la querrela entre el Departamento de Estado y el Pentágono en la cumbre. Un miembro directivo del Comité indagó y se le dijo por ambos lados que no había desacuerdo, ni dificultad. Los departamentos de la rama ejecutivo no invitan a los senadores a que participen en su querrela.

Pero la dificultad ha estado cociéndose desde hace meses. La cuestión está hoy camino del Consejo Nacional de Seguridad y habrá de ser decidida por el Presidente Nixon. Lo que está sucediendo es un nuevo caso histórico de cómo los Estados Unidos pueden verse envueltos en una guerra extranjera.

La cuestión inmediata son las dos bases aéreas y la base de submarinos que los Estados Unidos tienen en España. Aunque las autoridades norteamericanas discrepan en cuanto a su valor exacto, hay acuerdo general en que ninguna es indispensable para la seguridad nacional aunque resultan útiles.

El acuerdo sobre las bases expira este año. Dispone que, a menos que Madrid y Washington lleguen a un acuerdo para el 26 de marzo sobre las condiciones de renovación, los Estados Unidos tendrán que evacuarlas en el plazo de un año.

Durante gran parte de 1968 se han venido celebrando conversaciones sobre la renovación. Pero en el pasado mes de septiembre los españoles rompieron las negociaciones, diciendo que la disparidad entre su precio de 700 millones de dólares en nuevas armas para la utilización por otros cinco años de las bases y la oferta de Estados Unidos de 140 millones de dólares en armas y servicios, era demasiado grande. Si esto era un "bluff", no dio resultado.

Por consiguiente, en octubre, el Ministro español de Asuntos Exteriores, D. Fernando María Castiella, visitó al entonces Secretario de Estado, Dean Rusk, para dar un nuevo enfoque a la cuestión. En lugar de las conversaciones diplomáticas, se asignó una misión militar norteamericana para una discusión en tres etapas con los militares españoles, que dominan España. Tenían que evaluar la amenaza efectiva con que se enfrenta España, las "tareas y misiones" que los españoles tienen que asumir para afrontarla y después el equipo que se necesita para ello.

La idea de Rusk era la de que al abordar el tema en términos de necesidades y no de suministros, se podría conseguir que Madrid rebajara sus demandas exorbitantes para sus tres servicios armados.

Rusk pidió también, dos veces, una prórroga por seis meses del plazo del 26 de marzo con el fin de dar tiempo a la nueva Administración para esta importante decisión política. Los españoles se negaron de plano.

Del 18 al 20 de noviembre, el General Earle G. Wheeler, Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, visitó Madrid y abrió las conversaciones. Pronunció un discurso general acerca de la estrategia occidental y mencionó de paso "el problema potencial de inestabilidad política en Africa del Norte". Y para presidir la misión nombró al mayor general David A. Burchinal, hombre alto y apuesto que, como adjunto del comandante supremo de la OTAN, General Lyman Lemnitzer, tenía la doble función de segundo en el mando de todas las fuerzas de la OTAN en Europa y de todas las fuerzas norteamericanas en Europa.

BURCHINAL empezó a trabajar el 7 de diciembre. Dos días después firmaba una minuta conjunta con los españoles respecto a la amenaza que afrontaban. Incluía, como elemento grave, la amenaza de una guerra limitada en Africa del Norte, mencionando posibilidades tales como una agresión argelina, una guerra "por apoderamiento" en las colonias españolas, respaldada por los rusos y otros acontecimientos sumamente improbables. El que firmara esta vasta ampliación de la observación formulada por Wheeler implicaba que España estaba justificada en pretender más armas de las que los Estados Unidos quieren dar.

Mientras trabajaba guardaba sus papeles en una caja fuerte en la base aérea americana de Torrejón que está bajo su mando. Ni a la Embajada de los Estados Unidos en Madrid, ni a la Misión Militar ordinaria americana allí se le dijo una sola palabra sobre la marcha de las conversaciones ni hubo forma de que obtuviesen acceso a los papeles que eran llevados todas las noches de Madrid a Torrejón.

Burchinal envió la copia de la minuta firmada de nuevo a Whiler. Esta no fue enseñada al Departamento de Estado ni a los empleados civiles del Pentágono. Después de dos semanas, gracias a la intervención de altos funcionarios civiles del Pentágono, se presentó por fin el documento.

Los funcionarios civiles del Pentágono y sobre todo los del Departamento de Estado quedaron muy preocupados al verlo. La amplia referencia a una amenaza proveniente del Norte de Africa, podría usarse para comprometer a los EE.UU. en una guerra colonial española. Querían cambiar el texto. Burchinal se negó a ello alegando que el documento había sido ya firmado y que el tratar de redactarlo de nuevo podría destruir las negociaciones.

Así pues el Departamento de Estado y el Pentágono llegaron a un acuerdo. Convinieron en un texto de una "nota preparatoria" que fue enviada a Burchinal para ser incluida en la próxima nota conjunta sobre "cometidos y misiones". Decía la nota que las conversaciones constituían un útil cambio de puntos de vista, pero que nada en la primera o en las futuras notas podía considerarse que comprometía el acuerdo o compromiso hispanoamericano.

También se pusieron de acuerdo sobre un proyecto de nota para la segunda etapa y la enviaron a Burchinal para que la negociase. En ella se eliminaba todo el párrafo sobre Africa del Norte. Por más de un mes no hubo informe ninguno de Burchinal. Entonces, a principios de febrero, devolvió la nota firmada por ambas partes con un plazo final de cuarenta y ocho horas para ser aprobada. El Estado Mayor Central pidió el apoyo del Departamento de Estado.

Los del Departamento de Estado estallaron. Burchinal había hecho tres cambios fundamentales:

1.—La idea del "peligro del Norte de Africa" había sido incluida de nuevo.

2.—Se incluyó una afirmación diciendo que EE.UU. quedaba obligada a defender la Europa Occidental "de la cual España es una parte integrante". Los abogados del Departamento de Estado señalaron que esto podía ampliar la garantía de la NATO para incluir a España, lo que era un compromiso grande y probablemente ilegal si no contaba con la ratificación del Senado.

3.—La "nota preparatoria" fue cambiada. Decía que las notas eran "puntos de vista concordantes" de los militares de las dos partes y que "tenía que constituir" la base de futuras conversaciones sobre armamentos para España, aunque todavía incluía la frase de que esto no constituía un compromiso.

Además el Departamento de Estado estaba irritado ante la impertinencia del ultimatum de cuarenta y ocho horas y negó su aprobación. El Secretario de Defensa Melvi R. Laird, intervino a petición de la plana mayor del Pentágono. Consiguió que el Secretario de Estado Williams P. Rogers, que estaba en Florida, insistiese en la rápida tramitación del documento.

Se convocó una reunión interministerial que fue tormentosa. A regañadientes, el Departamento de Estado accedió a aprobar la nota de Burchinal con la condición de que se hiciesen dos cambios. La frase fatal "parte integrante de Europa" fue suprimida y se añadió una frase a la "nota preparatoria" diciendo que las conversaciones "no reflejaban necesariamente los puntos de vista de los dos Gobiernos".

La totalidad del tema fue entonces enviada como asunto número uno al nuevo grupo interministerial para Europa establecido bajo la organización de la Administración Nixon para encauzar las decisiones políticas hacia el Consejo Nacional de Seguridad. El Secretario de Estado Adjunto John Leddy es el Presidente del grupo. Su informe se encontró con los grandes peligros de cualquier compromiso de defensa con la agitada España, sobre si los EE.UU. realmente necesitan las bases y sobre lo elevado del precio que se debe pagar por ellas tanto en lo que se refiere a dinero como a riesgos políticos.

Los españoles han hecho vagas amenazas en repetidas ocasiones de que pueden adoptar una postura neutral si no hay un nuevo acuerdo sobre las bases. Algunos funcionarios americanos argumentan que Madrid podría conformarse con menos armas si pudiesen obtener un tratado secreto de defensa con los EE.UU. Los diplomáticos americanos están convencidos de que esto sería una indigna falsa economía.

En el mejor de los casos expondría a los EE.UU. a serias acusaciones de los españoles antifranquistas de que deliberadamente mantienen su dictadura como lo hicieron los cubanos moderados, que inicialmente apoyaron a Castro, respecto a Batista. En el peor de los casos podría inducir a Estados Unidos a una guerra no deseada.