

Rosa PARDO SANZ: “La política exterior del Franquismo: aislamiento y alineación internacional”

en Roque MORENO y Francisco SEVILLANO CALERO (Eds.) **El Franquismo. Visiones y balances** Alicante, Universidad de Alicante, 1999, pp. 93-118

Si admitimos que toda política exterior tiene componentes de política interior; que es imposible separar ambas, incluso que, casi siempre, suele primar la segunda sobre la segunda vertiente¹, convendremos en que el estudio de esta interconexión puede enriquecer mucho nuestro conocimiento sobre el Franquismo. Se podrá dilucidar, por ejemplo, hasta qué punto el uso propagandístico de la política exterior contribuyó a la legitimación del Régimen o precisar en qué medida las determinaciones externas, provenientes del sistema internacional, delimitaron las opciones políticas, institucionales o económicas a disposición de los gobiernos de Franco. Cabría evaluar, por ejemplo, la influencia de los éxitos fascistas sobre el modelo político español en la II Guerra; el efecto del temor a una intervención internacional y luego del aislamiento sobre la estabilización del régimen o sobre la elección de la política económica autárquica; el condicionamiento internacional implícito en el modelo de industrialización y apertura económica, en la tímida liberalización política de los años sesenta o en el desmonte de los restos del imperio africano.

Más aún, como una vertiente más de la política, la formulación de la acción exterior del estado no es sino un cúmulo de decisiones políticas. Es decir, es la opción subjetiva de unos individuos que actúan en nombre del estado, pero que son representantes, en definitiva, de unos intereses (sociales, económicos, corporativos) concretos y son portadores de universos simbólicos propios y colectivos. En consecuencia, esclarecer el proceso de toma de decisiones puede resultar interesante para comprender mejor la naturaleza y el ejercicio político del Régimen. Y ahondar en el funcionamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores ayudará a esclarecer algo más el proceso de construcción y modernización del estado.

Los trabajos sobre el estamento diplomático pueden constituir una pequeña contribución a la historia social del Franquismo². De la misma forma, analizar las imágenes o proyectos que manejaron los responsables políticos acerca de quiénes eran los “amigos” o “enemigos” externos, de cuál debía ser el papel de España en el sistema internacional y de cómo conseguirlo puede completar los estudios sobre pensamiento político o nacionalismo. E identificar los posibles grupos de presión (económicos, militares, culturales...) y sus canales de influencia permitirá desentrañar los complejos procesos que ligan ideas, intereses y acción social durante el periodo de la dictadura. Por último, rastrear la huella dejada sobre el imaginario colectivo y la cultura política de la sociedad española por las imágenes difundidas a través de la propaganda oficial de la dictadura permitirá ahondar en fenómenos de socialización política y memoria colectiva.

Casi todas estas posibilidades -enunciadas sin ánimo exhaustivo- van siendo exploradas en la producción historiográfica. Aunque ésta sigue adoleciendo hoy de las carencias que ya se evidenciaban un lustro atrás en el conjunto de los estudios de historia de las relaciones internacionales³: en especial, la escasez de diálogo interdisciplinar con ciencias sociales como la economía, antropología o la ciencia política y un discurso histórico demasiado

¹ MILZA, Pierre, “Politique interieur et politique étrangère”, en REMOND, René, *Pour une histoire politique*. Paris, 1988, págs.315- 344 o DUROSELLE, J.B, *Tout empire périra. Une vision théorique des relations internationales*. Paris, 1982, pág.43

² Algunas sugerencias interesantes en ELIZALDE, M^a Dolores, “Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual de las relaciones internacionales”, en *Historia Contemporánea*, (Univ. del País Vasco) n^o 15 (1996), págs.31-52 o HAZLETON, W.A, “Procesos de decisión y políticas exteriores”, en WILHELMY, H. (De.), *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*. Buenos Aires, 1987, págs..15-35

³ QUINTANA, Francisco, “La historia de las relaciones internacionales en España: apuntes para un balance historiográfico”, en *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, 1996, págs. 48-58

descriptivo que, sin embargo, descuida muchas veces la calidad de la narración. También faltan estudios de política exterior comparada⁴. Estas deficiencias explican que hasta ahora se hayan ido llenando lagunas pero que apenas haya verdaderos debates abiertos sobre los temas señalados. De hecho, el único atisbo de controversia se ha planteado en torno a la disyuntiva -más aparente que real- de si hubo o no una política exterior durante el Franquismo⁵.

Es obvio que los gobiernos franquistas desarrollaron una política exterior. Tuvieron que adaptarse y responder a la evolución del contexto exterior. Sopesaron alternativas, elaboraron estrategias y finalmente, pusieron en marcha acciones (diplomáticas o de otro tipo) a fin de e intentar sacar adelante unos objetivos que identificaron como *intereses de estado* y, por tanto como *nacionales*. Al igual que cualquier gobierno, entre esos objetivos reconocieron muy pronto la necesidad de proteger la integridad y soberanía (territorial, económica y política) del estado y, seguramente, la conveniencia de aprovechar la evolución internacional para acrecentar el poder del estado y lo que entendían como el bienestar de sus ciudadanos. Todo ello definido desde los esquemas mentales, la ideología y los intereses de quienes tomaban las decisiones. En ese sentido, subrayar que el móvil esencial de la política exterior española hasta 1975 fue el mantenimiento del Régimen no deja de resultar otra obviedad, sobre todo teniendo en cuenta el contexto internacional en el que se desarrolló la dictadura. Lo relevante no es constatar esa evidencia, sino dilucidar cómo se articuló el complejo proceso de toma de decisiones y qué condicionantes tuvieron mayor incidencia en cada momento. Sólo así se podrán evaluar los intereses que fueron prevaleciendo y el grado de eficacia y profesionalidad alcanzado en los sucesivos diseños políticos.

El propósito de las páginas siguientes es, en primer lugar, llamar la atención sobre algunos elementos relativos a la naturaleza política y al funcionamiento del Régimen que deben ser tenidos en cuenta a la hora de abordar el estudio de la política exterior del Franquismo. Posteriormente, se ensayará un mínimo balance sobre la evolución de la misma intentando señalar aquellos aspectos menos tratados por la historiografía o que merecerían estudios más rigurosos.

“Una, grande y libre”

Desde 1942, cuando comienza a eclipsarse la estrella del Eje, hasta 1975, el Franquismo juega con desventaja en el tablero internacional. De la noche a la mañana se había convertido en una especie de anacronismo político tanto por sus peligrosas amistades durante la contienda mundial, como por su empeño en mantener instituciones antiliberales, de claras reminiscencias fascistas. Lo políticamente correcto ante la opinión pública de su entorno occidental, trabajada durante años por la propaganda bélica antitotalitaria, era la democracia. Esta discordancia política básica dañó de manera irreparable la capacidad de maniobra de la diplomacia franquista. No sólo supuso la exclusión de organizaciones internacionales, condenas públicas y, en fin, un ostracismo oficial u oficioso, sino también un flanco de vulnerabilidad permanente en cualquier negociación. Antes que fomentar intercambios de cualquier tipo, los representantes diplomáticos tenían que neutralizar la propaganda y la actividad del exilio republicano e intentar desarticular, o, como mínimo protestar contra las frecuentes manifestaciones “difamatorias” contra el Jefe del Estado o su régimen. Buena parte de las energías del servicio exterior español se gastaron en el intento de compensar ese déficit de legitimidad.

⁴ Uno de los escasos ejemplos: LOFF, Manuel: *Salazarismo e Franquismo na "época de Hitler" (1936-1942). Convergência política, preconceito ideológico e oportunidade histórica na redefinição internacional de Portugal e Espanha*. Oporto, 1996

⁵ MARTÍNEZ LILLO, Pedro, “La política exterior franquista entre 1939-1975”, en VV.AA. *Historia de la España actual, 1939-1996*, Madrid, 1998, pág.82; PORTERO, Florentino y PARDO, Rosa, “La política exterior del régimen de Franco”, en CARR, R. (Coord.) *Historia de España. Menéndez Pidal. La época de Franco (1939-1975)*. Tomo XLI. Vol.1, Madrid, 1996, págs.293-299

La situación económica constituyó otra debilidad básica. Son de sobra conocidos los elementos que imposibilitaron durante décadas el uso de bazas económicas como instrumentos eficaces de influencia y negociación. La dependencia exterior en el abastecimiento de insumos básicos (como petróleo, fertilizantes o algodón) fue decisiva en coyunturas como la II Guerra Mundial. Los efectos perniciosos de la filosofía autárquica sobre la producción nacional (intervencionismo, proteccionismo, restricciones a la inversión extranjera y exigüidad del mercado español) perpetuaron aquella vulnerabilidad hasta los años sesenta⁶. La amenaza de desabastecimiento, en la primera década, las necesidades de financiación desde los años cincuenta y, después, los riesgos de quedar al margen de la integración económica europea embargaron en cierto sentido la acción exterior franquista.

Tampoco se dispuso de un caudal científico-tecnológico o cultural que pudiera haber resultado atractivo o competitivo en el exterior. La edad de plata de la cultura española quedó clausurada en 1939 con la censura y el exilio. El ritmo de recuperación y apertura en estos ámbitos corrió parejo al de la economía y la política. Era imposible competir con el caudal de cooperación técnica y científica que Estados Unidos podía ofrecer en América Latina o Francia en el Norte de África. En fin, tan sólo se pudo sacar provecho del tradicional potencial estratégico de la península, aunque para revalorizarlo tras la revolución tecnológica nuclear hubo que ceder bases militares a la gran potencia del bloque.

Por supuesto, la acción exterior del Régimen hubiese podido ser distinta si el núcleo de poder franquista hubiera consentido una evolución política diferente. Pero, teniendo en cuenta la ideología y la estructura de poder del Franquismo, afirmaciones como ésta pertenecen a la historia virtual o son poco más que voluntarismo retrospectivo. Los vencedores de la guerra que detentaron el poder desde 1939 juzgaron bien defendidos sus intereses -y por extensión los colectivos- con el estado autoritario controlado por el general Franco. La concentración de poder en su persona se juzgó imprescindible para evitar el caos que hubiera supuesto una revancha republicana. Para ellos, ésta habría acarreado la destrucción de las instituciones y valores que encarnaban la esencia misma de la nación española y, seguramente, el rápido deslizamiento hacia el comunismo. El propio *Generalísimo* llegó a asimilar que su misión era impedir una reversión del resultado de la guerra civil por lo que decidió bloquear cualquier deslizamiento hacia la democracia *partidista*. Su autoridad apenas fue puesta en entredicho. Todos aceptaron su arbitrio y jugaron al *pluralismo limitado*.

Ese rasgo esencial de dictadura personal también marcó de forma radical la política exterior⁷. El *Caudillo* decidió siempre en última instancia la orientación general de la política internacional. En el Palacio de Santa Cruz se elaboraba la información y se diseñaban las alternativas, pero la decisión última, la luz verde, se daba en El Pardo. Franco era diariamente informado de los acontecimientos internacionales. Intervenía en el nombramiento de embajadores. Llegaba a redactar y corregir párrafos de las instrucciones que se enviaban a los diplomáticos. Tomaba decisiones trascendentales sin consultar siquiera a sus cancilleres. En ocasiones llegaba a ocultar datos relevantes a sus Ministros de Asuntos Exteriores. A veces, éstos no sabían si estaban obrando en concordancia con el pensamiento del General. Otras veces Franco se escudaba en Carrero o daba la impresión de dejar hacer a ciertos militares

⁶ CATALAN, Jordi, *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, 1995 y VV.AA. *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, Madrid, 1979, tomos 2 y 3.

⁷ Como en otros ámbitos, jurídicamente, sus competencias fueron casi absolutas hasta 1967. La nimia capacidad de control otorgada a las Cortes y el carácter consultivo del resto de los organismos así lo consentía. Después, el Consejo de Ministros y el Ministerio de Asuntos Exteriores vieron tipificadas por ley sus atribuciones internacionales; aunque de facto, no hubo cambios sustanciales hasta 1975: FERNANDEZ-MIRANDA, Faustino, *El control parlamentario de la política exterior en el derecho español*. Madrid, 1977, págs.65 y ss.

(Muñoz Grandes, García Valiño), para no tener que revelar su propia opinión o asumir determinadas decisiones⁸.

Es posible que ni siquiera quien ha sido considerado su álter ego, Carrero Blanco, llegara a conocer a fondo su pensamiento. De cualquier forma, la influencia de este personaje sobre la percepción que Franco tuvo del contexto interno e internacional desde 1941 fue tal, que resulta difícil separar el criterio de ambos. El Almirante actuó como su oficial de estado mayor: se encargó de informar técnicamente a su superior, de distribuir órdenes y de vigilar su cumplimiento. Contaba con sus propios servicios de información, amén de tener acceso a la procedente de Asuntos Exteriores. Intervino en el cese de los Ministros. Tuvo a su cargo la dirección de áreas señeras como la política colonial y se inmiscuyó en otras tan vitales como las relaciones con los Estados Unidos o con el Vaticano⁹.

El carácter personalista de la dictadura y el peculiar papel de Carrero en ella obligan a valorar las ideas sobre el sistema internacional de Franco y de su edecán como claves. De su condición marcial se desprendía una visión belicista de la política internacional. La vida internacional era, para ellos, resultado de la rivalidad de los egoísmos e intereses nacionales. La potencia de las naciones la definía la geopolítica¹⁰. Sin embargo, junto a ese realismo, siempre interpretaron la evolución internacional en clave conspirativa, como el juego de poder de las internacionales judeo-liberal-masónica y comunista. Era la herencia -que compartían- del tradicionalismo ideológico, reelaborado en los años veinte y treinta en el marco de la reacción defensiva de la derecha autoritaria contra los efectos de la irreversible llegada de las masas a la política. En aquella nueva teoría contrarrevolucionaria confluían la interpretación católica providencialista de la realidad presente y pasada, con toda la carga de antiliberalismo y anticomunismo previsibles -incluidos los recuerdos de la *Leyenda negra* -, más las aportaciones del nacionalismo integral y fascista¹¹.

A este mapa interpretativo hay que sumar la memoria de 1898. La derrota dejó un poso duradero de recelo hacia el mundo exterior, primero respecto a las potencias anglosajonas, luego, por la rivalidad en Marruecos, también hacia Francia. Tal desconfianza, mezclada con la descalificación ideológica de sus sistemas políticos, se acrecentó durante la guerra civil y se reafirmó con las condenas internacionales de la postguerra. Sólo las necesidades (primero militares, luego económicas) lograron velar su imagen repulsiva del mundo occidental.

Junto a tales prevenciones, su ultranacionalismo -otro remanente noventayochista- se traducía en el proyecto de que España recuperase peso en la esfera internacional, el que le correspondía por su gloriosa historia imperial. Desde la noción de grandeza pretérita, que tan bien definiera J.M.Jover¹², se pretendía superar el recogimiento canovista y el internacionalismo republicano. Las plasmaciones más significadas de este revisionismo fueron la decisión de entrar en la guerra mundial -para recuperar Gibraltar y parte del imperio colonial francés- y los grandilocuentes diseños de política hispanoamericana; aunque el proyecto económico de la autarquía se entendió también como una fórmula para garantizar la independencia nacional.

No fue éste, sin embargo, el rasgo cardinal de la política exterior franquista. Se impuso el realismo del militar y el mismo pragmatismo que prevaleció en política interior. El estilo de

⁸ Aunque Franco pudo relajar su control directo sobre algunos aspectos del gobierno del estado desde 1962 (PRESTON, Paul, *Franco. "Caudillo de España"*, Barcelona, 1994, pág.876) no parece tan claro en el caso de la política exterior.

⁹ TUSELL, Javier, *Carrero. La eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, 1993

¹⁰ FRANCO, Francisco, "Prólogo", en DIAZ DE VILLEGAS, J., *Contribución al Estudio Estratégico de la Península*, Madrid, 1936, h.XIII.

¹¹ Un análisis brillante de este mundo ideológico en GONZALEZ CUEVAS, Pedro Carlos *Acción Española. Teología política y nacionalismo autoritario en España (1918-1936)*, Madrid, 1998.

¹² JOVER, J.M., "La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento" en *Revista de Occidente*, nº167, (1986) págs..5-42.

Franco fue zigzagueante, oportunista, de mera respuesta al acontecer internacional, supuesto que una transformación profunda en las formas políticas nunca se consideró una alternativa. Las concesiones hechas a la Alemania nazi o los Pactos de 1953 prueban que el romanticismo nacionalista quedó para los discursos o para gestos más o menos inocuos como las simpatías pro-árabes o la condescendencia hacia la Cuba castrista. Las contradicciones entre las soflamas del nacionalismo oficial y la realidad se ocultaron tras la hojarasca propagandística con ayuda de la censura. Todo aquel que osó ponerlas en evidencia cayó en desgracia: los ceses de Blas Piñar (1963) en el Instituto de Cultura Hispánica o del propio Castiella (1969) en el Ministerio de Exteriores podrían ser dos ejemplos.

El intervencionismo directo de Franco (y Carrero) más el juego de contrapesos con que el Jefe del Estado manejó las familias políticas redujeron el margen de maniobra de los Ministros de Asuntos Exteriores. Nunca pudo funcionar bien el principio de unidad de acción exterior que asignaba al Palacio de Santa Cruz el control de cualquier negociación con implicaciones internacionales. Así, Franco permitió a los ministros militares la consecución de acuerdos técnicos a sabiendas de que interferían gravemente sobre negociaciones que Asuntos Exteriores llevaba a cabo. Es paradigmática la cesión a Estados Unidos del uso de la base de Rota para submarinos nucleares en 1963, sin que el equipo de Castiella que en ese momento renegociaba los acuerdos se enterase. Muchas veces era posible que desde otro ministerio se estuviera desarrollando, con la anuencia de Franco, una política opuesta a la de Exteriores. La lista exhaustiva de este tipo de casos sería demasiado larga: el tema del wolframio, la descolonización, la política de información, múltiples negociaciones comerciales, etc. En la raíz de muchos conflictos burocráticos que surgieron entre distintos ministerios había un claro componente político. Algunos autores se han referido al *galleguismo* del general para explicarlo. En todo caso el funcionamiento *cantonalista*¹³ de los consejos de Ministros, la falta de coordinación o proyecto gubernamental, reforzó aún más su poder¹⁴.

Pese a tanta cortapisa, los Ministros de Asuntos Exteriores tuvieron libertad suficiente como para poder ensayar sus propios proyectos, cuando los tuvieron. De los nueve que pasaron por el palacio de Santa Cruz, sólo hubo dos internacionalistas (Castiella y Cortina); el resto fueron juristas de otras especialidades, con la excepción de López Bravo (ingeniero). Pero los nombramientos dependieron menos de la preparación profesional que de la significación política. Recién acabada la guerra, Franco prefirió seguir confiando en colegas militares (Jordana y Beigbéder). El encumbramiento de Serrano Suñer (1940-1942) estuvo vinculado a la preferencia por una mayor fascistización del Régimen. La defenestración del *Cuñadísimo* devolvió al Ministerio a Jordana (1942-43), más próximo por talante a la oposición militar y monárquica que había desencadenado la crisis. La muerte del juicioso general abrió la etapa de los ministros bilbaínos. Franco se sirvió de Lequerica (1943-45), un monárquico histórico reconvertido; un franquista acomodaticio para tiempos de necesario cinismo. Cuando lo urgente fue liquidar los resabios fascistas, le llegó el turno al joven Martín Artajo. Su pertenencia a los *Propagandistas* de Acción Católica era todo su capital político. Las ideas restauracionistas y reformistas con las que llegó al gobierno fueron arrumbadas por Franco en unos meses. Su lealtad y dedicación sirvieron bien para los momentos en que el Régimen estuvo a la defensiva, pero tras la relativa normalización alcanzada entre 1953-1955 se optó por la profesionalidad. Castiella (1957-1969) tenía el perfil adecuado para los tiempos tecnocráticos y representaba un franquismo prototípico por su conexión con al menos tres familias políticas como católico -sobre todo- pero también monárquico y con un breve pasado azul. Podía sacar a la diplomacia española de su marasmo. Olvidados los sueños imperiales y medio superado el aislamiento, fue capaz de diseñar un proyecto diplomático que iba a dejar una huella duradera. Mas, sus afanes encallaron en las arenas del inmovilismo. Los sucesores,

¹³ CARR, Raymond, "Introducción", en CARR, R. (Coord.) *Historia de España...*, h..XXIX.

¹⁴ VIÑAS, "La administración de la política económica exterior en España, 1936-1979", en *Cuadernos Económicos del ICE*, nº131 (1980), págs. 159-247.

López Bravo (1969-1973) y López Rodó (1973), dos tecnócratas opusdeistas, llegaron a Exteriores por no poner en entredicho tal opción: el Ministerio fue la recompensa a sus buenos servicios al Régimen. Ambos se ocuparon de gestionar las cuestiones abiertas en la etapa de su predecesor evitando tomar decisiones problemáticas que pusieran en peligro la inminente transición. A Cortina (1974-75), del equipo de Castiella, le tocó el periodo complejo de la crisis final del régimen. Esta vez el vértigo de los acontecimientos se impuso a cualquier intento de programación¹⁵.

Durante lustros, el servicio exterior encargado de documentar y ejecutar la política exterior fue también precario. El esfuerzo republicano por mejorar la formación y abrir socialmente el cuerpo (copado por aristócratas o hijos de diplomáticos) se retomó tímidamente en los primeros años del Franquismo. De hecho el decreto de creación de la Escuela Diplomática data de 1942. El porcentaje de sancionados o depurados entre 1937 y 1939 por insuficiente lealtad al Nuevo Estado había sido sólo de un quince por ciento, lo que refleja bien la idiosincrasia conservadora de sus componentes en 1939. Desde esa fecha hasta 1966 los aspirantes tuvieron que presentar un documento de adhesión al Movimiento Nacional¹⁶. Sin embargo, a los ojos de Franco siempre fue un colectivo sospechoso por sus propensiones monárquicas y liberales.

El cuerpo diplomático nunca fue muy numeroso (pasó de 360 a 580 funcionarios entre 1939 y 1975), como tampoco fueron cuantiosas las consignaciones de su ministerio. La falta de tradición burocrática internacionalista y la mermada actividad exterior del Régimen pueden explicarlo. En los años del aislamiento hubo que improvisar mucho: los diplomáticos disponibles sabían mucho de protocolo, pero menos de propaganda y casi nada de economía. Se habían formado en unos modos diplomáticos que desde 1945 quedaron anquilosados. El recurso de Artajo fue enviar embajadores políticos a los puestos de relieve y recurrir a la diplomacia paralela (cultural y religiosa) a través de personajes con experiencia periodística, con frecuencia procedentes del catolicismo político. Hasta la década de los sesenta no se incorporaron nuevas generaciones más preparadas, lo que permitió avanzar en una línea de mayor especialización, en consonancia con la evolución del sistema internacional¹⁷.

La tentación bélica

Como la posibilidad de un cambio político no se tomó nunca en consideración y se carecía de otros medios para alterar el medio externo, fue éste el que marcó las oportunidades internacionales de la dictadura. Durante la guerra civil se habían adquirido

¹⁵ Se han elaborado algunos retratos de los Ministros: CAVA MESA, M.J., *Los diplomáticos de Franco. J. F. de Lequerica, temple y tenacidad (1890-1963)*, Bilbao, 1989; HALSTEAD, Ch.R.: "Un 'Africain' méconnu: Le Colonel Juan Beigbeder", en *Revue d'Histoire de la Deuxième Guerre Mondiale*, vol.21, nº 83 (Jul.1971), págs..31-60; TUSELL, J., "Los cuatro Ministros de Asuntos Exteriores de Franco durante la Segunda Guerra Mundial", en *Espacio, Tiempo y Forma*, (Madrid), Serie V, nº7 (1994), págs. 323-348; PORTERO, Florentino, "Artajo, perfil de un ministro en tiempos de aislamiento" en *Historia Contemporánea* (Bilbao), nº 15 (1996), págs. 211-224 y PARDO, Rosa, "Fernando M^º Castiella: pasión política y vocación diplomática" en *Historia Contemporánea* (Bilbao) nº 15, (1996), págs. 225-239 + visión de SERRANO; TUSELL, Javier, *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Madrid, 1984, págs. 69 y ss. Sin embargo, a pesar de estas publicaciones, no se ha escrito ninguna biografía completa sobre los personajes citados. En los casos de los últimos Ministros del Franquismo las carencias son más notorias.

¹⁶ Aún en 1969, el 33% de los egresados en este cuerpo de funcionarios eran hijos de diplomáticos: Vid. VALDIVIESO DEL REAL, Rocío *La carrera diplomática en España 1939-1990 . Sobre la depuración CASANOVA*, Marina, "Depuración de funcionarios diplomáticos durante la guerra civil", en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V (1987) y también NEILA J.L. y TOGORES, L., *La Escuela Diplomática: cincuenta años al servicio del estado (1942-1992)*, Madrid, 1993..

¹⁷ El estudio del mundo de los diplomáticos no ha interesado mucho hasta el momento. A pesar de los datos que aporta el libro de R.Valdivielso, su planteamiento cuantitativista no resulta el más eficaz si lo que se busca es perfilar la mentalidad del grupo, sus percepciones sobre el papel de España en el concierto internacional, sus hábitos profesionales, la calidad de la información que remitían, su grado de compromiso con el Régimen, etc. También faltan monografías sobre el funcionamiento interno del Ministerior de Exteriores, su organización burocrática, presupuestos, proceso de modernización, etc.

compromisos diplomáticos y, sobre todo, económicos con las potencias fascistas. La adhesión al Pacto Anti-Komintern y la retirada de la Sociedad de Naciones no significaron la ruptura del estatuto de neutralidad, ni se desistió de restablecer relaciones con Gran Bretaña y Francia. El Pacto germano-soviético era otro argumento para la prudencia en tiempos de reconstrucción económica¹⁸. Pero la guerra europea abrió la posibilidad de un cambio absoluto en el equilibrio de poder mundial. Si no concurría, España volvería a quedar relegada, como en 1918. Si se lograba participar a tiempo en el conflicto, la contingencia de un Nuevo Orden fascista podía hacer realidad viejos sueños imperiales. Jugar esa carta comportaba muchos riesgos porque un error de cálculo podía significar la pérdida de independencia y la desaparición del Régimen.

La claudicación de Francia en 1940 despejó muchas dudas. La historiografía ha demostrado que la tentación belicista existió y ha documentado su tempo: abandono de la no beligerancia, ocupación de Tánger (con el vistobueno franco-británico), oferta a Hitler y negociación de las condiciones de la entrada en la guerra a cambio de territorios africanos y de Gibraltar. Franco rompió la neutralidad española al adherirse al Pacto de Acero en Hendaya, pero no dio el paso siguiente. El hecho de que Hitler no garantizase las exigencias territoriales españolas (temía la reacción italiana y francesa), la resistencia británica, la situación alimentaria española, la presión económica aliada y el cambio de estrategia decidido en Berlín (atacar a la URSS) enfriaron la euforia intervencionista a lo largo del otoño-invierno de 1940-41. Desde ese momento el objetivo supremo fue evitar una invasión del territorio español por cualquiera de los dos bandos¹⁹.

La suerte del Eje en la guerra influyó sobremanera en la distribución de fuerzas dentro del Régimen. El poder del *Cuñadísimo* y, con él, el predominio falangista y su modelo totalitario podrían haber arraigado, pero la oposición interna que suscitó la prepotencia e ineficacia falangistas obligó a Franco a redistribuir el poder en detrimento de Serrano Suñer. Las derrotas militares del Eje y el bloqueo de materias primas aliado que podía paralizar la economía española hicieron el resto. El cerco al poder de Serrano Suñer llegó hasta el Ministerio de Exteriores, donde sus seguidores más fieles (en especial Ximénez de Sandoval) fueron separados de sus cargos en la primavera de 1942. La institución pasó por horas bajas debido a la irregular gestión serranista. Parece que el Ministro no contó con la simpatía de los funcionarios de carrera, de talante conservador más tradicional. Los propósitos, si los hubo, de reformar la carrera y *fascistizar* el servicio exterior no pudieron concretarse²⁰. Su radicalismo verbal en temas como el iberismo y, sobre todo, el hispanoamericanismo hicieron mucho daño en ambas áreas. Además provocaron la reacción del gran aparato de propaganda norteamericano²¹.

¹⁸ DURANGO, J.A., *La política exterior de Franco. Estrategia para un Imperio (1938-1940)*. Tesis doctoral. Univ. de Zaragoza, 1992

¹⁹ Las últimas obras publicadas sobre estos temas: TUSELL, J., *Franco, España y la Segunda Guerra. Entre el Eje y la Neutralidad*, Madrid, Temas de Hoy, 1995; GARCIA PEREZ, R., *Franquismo y Tercer Reich*. Madrid, 1994; GUDERZO, M.: *Madrid e l'arte della diplomazia. L'incognita spagnola nella seconda guerra mondiale*, Firenze, 1995; PRESTON, Paul, *Franco. Caudillo...* págs. 429 y ss.; *ESPAÑA y la Segunda Guerra Mundial*. Número especial de la Revista *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, t.VII Historia Contemporánea, feb.1995 y CAROTENUTO, Gennaro, *Italia e spagna tra dittadura e democrazia, 1939-1953*. Tesis doctoral inédita, Univ. de Valencia, 1998.

²⁰ La documentación más significativa para esclarecer el periodo serranista parece haber desaparecido del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores. Se desconoce casi todo sobre el funcionamiento del Ministerio durante esa etapa. Además falta un estudio de conjunto sobre Falange Exterior. Con tales carencias resulta difícil establecer comparaciones entre la diplomacia española y la fascista o nazi. Los indicios apuntan la conclusión de que el Palacio de Santa Cruz experimentó una fascistización tan somera como otros ámbitos de la vida política y social; incluso menor, dadas las simpatías monárquicas de sus miembros

²¹ PARDO SANZ, Rosa: *Con Franco hacia el Imperio. La política española en América Latina, 1939-45* Madrid, 1995; GONZALEZ DE OLÉAGA, Marisa, *Las relaciones hispano-argentinas 1939-1946*. Tesis doctoral, Univ. Complutense, Madrid, 1990; QUIJADA, Mónica, *Relaciones hispano-argentinas, 1936-1948*. Tesis doctoral Univ. Complutense, Madrid, 1989 y la obra ya citada de M. Loff.

La vuelta de Jordana al Ministerio en septiembre de 1942 devolvió la normalidad a la acción exterior española. El inminente desembarco aliado en el Norte de África le convenció de la necesidad de reorientar la posición española hasta una verdadera neutralidad y de reforzar ese repliegue con un discurso moderado, anticomunista y católico. La División Azul fue retirada. Las misiones diplomáticas españolas en América se autoimpusieron la más absoluta inactividad mientras se estrechaban los lazos políticos con otros neutrales como Portugal y Argentina. Su gestión fue muy difícil porque, no sólo tuvo que soportar la presión de los bandos, sino también las resistencias internas al cambio de orientación. Franco, como muchos jefes del Régimen, no creyó posible una derrota del Eje hasta la caída de Mussolini. De ahí que permitiera hasta la primavera de 1944 los apoyos que desde algunos ministerios se seguían prestando al Eje: facilidades militares, libertad para agentes nazis en la península y en Tánger, trato de favor desde la prensa oficial y venta de ingentes cantidades de un material estratégico, el wolframio. Sólo el embargo de petróleo impuesto por los Estados Unidos forzó la observancia estricta de las reglas de la neutralidad.

Desde ese momento hasta el final de la guerra se ensayó un acercamiento a los gobiernos de Londres y Washington que hubiera necesitado un inhibidor mágico de la memoria para haber resultado eficaz. Lequerica, un buen amigo de los alemanes mientras fue embajador de Vichy, se encargó de intentar la prestidigitación, pero ni la ruptura de relaciones con Japón²², ni las facilidades aéreas otorgadas a los Estados Unidos²³ o a los judíos huidos del horror nazi²⁴ logró borrar los favores antes concedidos al Eje. Lo peor fue que nunca se rompió del todo la amistad con la Alemania nazi, ni siquiera tras la derrota. El asilo y protección dada a agentes nazis y la ocultación de bienes alemanes después de 1945 así lo atestiguan. Como ha apuntado C. Collado, quizá Franco pensó que, pese a la derrota, la recuperación alemana sería rápida y entonces se podrían cobrar algunos favores. A corto plazo fue un error²⁵.

En la vertiente interna, el resultado de la guerra tuvo consecuencias duraderas tanto económicas como políticas. El estado franquista pudo sacudirse la tutela o dependencia económica que seguramente hubiera supuesto una victoria alemana. Las deudas de guerra contraídas con Italia y Alemania quedaron prácticamente saldadas, aunque a costa de no haber podido sacar más provecho comercial de la situación de neutralidad y, lo que fue peor, a costa del desabastecimiento del mercado interior, con graves efectos sociales²⁶. Por otra parte, la derrota del Eje impidió para siempre la hegemonía de los sectores más totalitarios del Régimen. La presión de lograr un cierto acomodo a la nueva situación sería el factor desencadenante del lento proceso de institucionalización del Régimen que se abrió con el Fuero de los Españoles y la Ley de Referéndum de 1945²⁷.

²² RODAO, Florentino, *Las relaciones hispano-japonesas, 1937-1945*. Tesis doctoral, Univ. Complutense, Madrid, 1993.

²³ Faltan, quizás, sendas monografías sobre las relaciones con los Estados Unidos y Francia durante la guerra.

²⁴ SALINAS, David *España, los Sefarditas y el Tercer Reich, 1939-1945. La labor de diplomáticos españoles contra el genocidio nazi*. Univ. de Valladolid- MAE, 1997; MARQUINA, A. y OSPINA, G.I., *España y los judíos en el siglo XX*. Madrid, 1987; LISBONA, J.A., *Retorno a Sefaraz*, Barcelona, 1993; KEDOURIE, E., *Spain and the Jews*. Londres, 1992.

²⁵ Vid. R.GARCÍA PEREZ, *Franquismo y Tercer...* págs. 405 y ss.; La tesis doctoral del autor, leída recientemente en la Universidad de Munich está aún inédita; así como la investigación dirigida por P.MARTIN ACEÑA, *Informe para la Comisión de investigación de las transacciones de oro procedente del Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial* Madrid, 1998 (en ella participan E.Martínez, M.Martorell, B.Moreno y C. de la Hoz). También LEITZ, Ch. *Economic Relations between Nazi Germany and Franco's Spain, 1936-1945* Oxford, 1996.

²⁶ CATALAN; *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*, Barcelona, 1995; VELASCO MURVIEDRO, C., *El pensamiento autárquico español como directriz de la política económica (1936-1951)*, Tesis F.Ciencias Económicas Univ. Complutense. Sería interesante el estudio de sectores económicos concretos o incluso de empresas sobre las que la guerra y la política exterior tuvieron un impacto especial (navieras, minería, etc.). El efecto de la política económica y exterior sobre una empresa de capital extranjero en GOMEZ MENDOZA, Antonio, *El Gibraltar económico: Franco y Riotinto, 1936-1954*, Madrid, 1994

²⁷ POWELL, Ch. "Las relaciones exteriores de España, 1898-1975", en POWELL, GILLESPIE, R., RODRIGO, F. y STORY, J.(Eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*. Madrid, Alianza, 1996 .pág.37

Orden y aguantar

Los primeros meses de la postguerra mundial fueron los menos propicios de la historia del Franquismo. Librarse del estigma del fascismo resultó imposible en días de euforia anti-totalitaria. Mientras duró la aparente concordancia entre las potencias anglosajonas y su aliado comunista se tambaleó el esquema mental que Franco y Carrero habían manejado desde 1943. Habían calculado una ruptura inmediata de la alianza y el estallido inminente de una tercera guerra. La carta de Franco a Churchill para concertar las políticas de ambos países contra el comunismo en el otoño de 1944 habla por sí sola. Pero oficialmente la amistad de los occidentales con Moscú se prolongó más de lo previsto.

Advertencias diplomáticas, cierre de la frontera francesa, reconocimiento del gobierno en el exilio y, finalmente, resolución condenatoria de Naciones Unidas fueron los hitos del *aislamiento*. Lo grave era que esta presión podía animar movimientos de oposición interna y dar alas a los monárquicos en un momento en que el liderazgo de Franco aún no estaba consolidado. La reacción del Régimen fue organizar una ofensiva de diplomacia de propaganda para difundir la nueva imagen política diseñada por Franco: catolicismo, conservadurismo clásico, anticomunismo y una pronta restauración monárquica a medio plazo, si el contexto internacional no era hostil. Se aprobaron créditos para *difusión cultural* y con la aquiescencia de la jerarquía eclesiástica, se utilizó la respetabilidad y el dinamismo de jóvenes procedentes del catolicismo político para intentar captar a los sectores conservadores y católicos occidentales. Los países hispanoamericanos recibieron trato preferente; por razones culturales sus élites podían resultar objetivos más fáciles. Todo un despliegue que fructificó más lento de lo esperado.

Sin embargo, Franco estaba decidido a resistir la presión. Era cuestión de mantener el orden en el interior y esperar. Calculó que las potencias occidentales no llegarían a una intervención directa o a promover un golpe de estado en su contra por el riesgo de una nueva desestabilización en la península. En unos meses ocurrió lo previsto. Aunque la guerra fría comenzara oficialmente en marzo de 1947, durante el año anterior la tensión entre los bloques fue tremenda. La URSS utilizó la *cuestión española* como argumento para contrarrestar las críticas por su política en Europa del Este. El peligro comunista hizo que los gobiernos occidentales flexibilizaran su actitud hacia el Franquismo por razones estratégicas y económicas. Al final se impuso la línea prudente del Foreign Office, frente a los proyectos franceses y norteamericanos, más intervencionistas por la presión de sus respectivas opiniones públicas²⁸.

Entretanto, Franco había conseguido absorber la presión de quienes abogaban por una rápida restauración monárquica. Gracias al control de la prensa y la propaganda pudo presentar el ostracismo internacional como una maniobra antiespañola que podía provocar un rebrote de guerra civil. El miedo que concitaba ese recuerdo más el sentimiento de dignidad nacional ofendida permitieron al *Generalísimo* reforzar su liderazgo²⁹. El aislamiento también sirvió de excusa para eludir responsabilidades en el fracaso del modelo económico autárquico; aunque, sin duda, la exclusión de la España de Franco de los organismos económicos

²⁸ MORADIELLOS, Enrique, "La Conferencia de Postdam de 1945 y el problema español", en TUSELL, J. y otros, *La política Exterior de España en el siglo XX* Madrid, 1998, págs. 307-326; PORTERO, Florentino: *Franco aislado*. Madrid, Istmo, 1990; MARTINEZ LILLO, P.A.: *Las relaciones hispano-francesas en el marco del aislamiento internacional del régimen franquista (1945-1950)*, Madrid, 1993; AHMAD, Q.: *Britain, Franco Spain and the Cold War, 1945-1950*, New York-London, 1992; BRUNDU OLLA, Paola: *Ostracismo e Realpolitik. Gli Alletti e la Spagna franchista negli anni del dopoguerra*. Cagliari, C.E.L.T.Editrice, 1984 y *L'anello mancante. Il problema della Spagna franchista e l'organizzazione della difesa occidentale (1947-1950)*, Sassari, 1990

²⁹ PORTERO, F. y PARDO, R. "Las relaciones exteriores como factor condicionante del franquismo", en *Ayer*, nº33 (1999), págs. 187-218.

internacionales de postguerra y del Plan Marshall por razones políticas acentuó las preferencias oficiales autárquicas. El Régimen hizo de la necesidad, virtud³⁰.

Poco a poco, la dinámica de la guerra fría y el efecto del despliegue diplomático franquista hizo posible disimular el aislamiento. Se inventó la política árabe aprovechando la cuestión palestina. La coincidencia de intereses con Perón reportó considerables beneficios y la política *lobbista* en la ONU y en EEUU, con argumentos anti-intervencionistas y anticomunistas logró sus adeptos. Al fin la Resolución de 1946 quedó sin efecto en 1950³¹. Sin embargo, los hombres fuertes españoles, que menospreciaban el valor y, por tanto, la influencia de la opinión pública, no calcularon que la memoria del horror nazi y, quizás, la necesidad de enjugar cualquier mácula colaboracionista, tenían la suficiente fuerza como para que los gobiernos europeos sostuvieran la cuarentena al Régimen. Los sucesivos vetos a la incorporación de España en el Plan Marshall, en la OTAN y en las organizaciones europeas fueron una dura lección³².

El amigo americano

Sólo pudo hacerse admisible la prevalencia de los intereses estratégicos en el tema español ante la opinión pública norteamericana y, para ello, en pleno apogeo del McCarthysmo, se esperó a la resaca de la Guerra de Corea. Tras una negociación lenta, las altas expectativas de la parte española no se vieron satisfechas. Se cerró con un excesivo protagonismo militar y con cesiones de soberanía. Quizá, ambos rasgos estaban interrelacionados. Franco pudo implicar al ejército en una decisión tan trascendente para evitar reacciones adversas a posteriori, como había ocurrido durante la II Guerra Mundial. Se proporcionaban cuatro bases militares y otras facilidades que los Estados Unidos podían utilizar casi cuando quisieran; sin limitación de tropas a instalar en ellas; sin acuerdo de seguridad mutua, ni categoría de tratado aprobado por el Senado. A cambio, ayuda militar y económica, aunque ésta se dedicara sobre todo a la construcción de las bases. Las contraprestaciones se irán mejorando, lo mismo que el desequilibrio implícito en algunas cláusulas de los acuerdos, pero poco más. El gobierno de Washington, satisfechas sus urgencias militares con los Pactos: nunca tuvo necesidad de arriesgarse a violentar a los grupos de opinión liberal norteamericanos o a enturbiar su amistad con los aliados europeos importantes por forzar una mayor integración de la España de Franco en el bloque occidental³³.

El vínculo con Estados Unidos abrió una nueva etapa. Era el fin de una tradición diplomática de neutralidad seguida durante décadas y, de alguna manera, también cerraba la herida abierta desde 1898 en las relaciones bilaterales. Para Franco era la garantía definitiva de que la gran potencia del bloque no conspiraría contra su régimen, de que nadie en occidente se atrevería a molestar demasiado. Los efectos económicos, militares y culturales de los acuerdos iban a ser aún más relevantes para el conjunto de la sociedad española,

³⁰ La última aportación ha sido la de GUIRAO, Fernando, *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57. Challenge and Response*, Londres, 1998. El debate sobre el efecto del aislamiento internacional sobre el comercio y la economía sigue abierto.

³¹ DELGADO GOMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: *Imperio de papel. Acción Cultural y Política Exterior durante el Primer Franquismo*. Madrid, 1992.; REIN, Raanan: *Franco-Perón. Las relaciones hispano-argentinas, 1943-50*. Madrid, 1995 y *Franco, Israel y los judíos*. Madrid, 1996; JIMÉNEZ REDONDO, J.C., *Franco e Salazar: as relações luso-espanholas durante a guerra fria* Lisboa, 1996; ALGORA WEBER, M.D.: *Relaciones hispano-árabes durante el régimen de Franco: la ruptura del aislamiento internacional (1946-1950)*, Madrid, 1995; JIMENEZ REDONDO, J.C., "La península Ibérica entre el fin de la Cuestión Española y la guerra fría", en LLEONART, J.A. *España y la ONU-V (1951)* Madrid, 1996, págs. 83-123

³² No se profundizado en el estudio de "la cuestión española" en clave europea: su utilización en la política interior en países democráticos. apoyos sociales del Franquismo en el extranjero

³³ LIEDTKE, Boris N., *Embracing Dictatorship. United States Relations with Spain, 1945-1953* London, MacMillan, 1997 JARQUE, Arturo, "Queremos esas bases". *El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Univ. Alcalá de Henares, 1998 y la tesis doctoral de TERMIS, Fernando, *España y Estados Unidos, 1953-1963*. Tesis doctoral inédita, Madrid, 1999.

aunque estas implicaciones hayan merecido menos atención de la historiografía que las políticas. Los programas de formación de científicos españoles en EE.UU. fueron el germen de futuros grupos de investigación y de la incipiente planificación de la política científica³⁴. Se inició el proceso de modernización del ejército (renovación de material y armamento, la coordinación con otros ejércitos occidentales, etc.) que contribuyó a atenuar el descontento de este colectivo por el acusado deterioro de su nivel de vida y consideración social³⁵. Sobre todo, las contrapartidas económicas de los acuerdos contribuyeron a desbloquear el comercio exterior. No sólo permitieron incrementar las importaciones de materias primas y bienes de equipo, sino que ayudaron directamente al relajamiento de la autarquía al llegar acompañadas de condicionamientos y recomendaciones antiinflacionistas y liberalizadoras. El vínculo hispano-norteamericano también iba a facilitar el engarce con las corrientes y organismos de integración y cooperación internacional, cuyo desarrollo desde 1944 había acrecentado el aislamiento económico que la autarquía había impuesto³⁶.

A la amistad americana se sumó el refuerzo simbólico que supuso la firma del Concordato. Con ambos enlaces se abrió un breve paréntesis de confianza en la diplomacia española: visitas oficiales, enunciado de ambiciosos proyectos (la Comunidad Iberoamericana de Naciones o el Pacto Mediterráneo), mejora de relaciones con Francia y Gran Bretaña, admisión en la O.N.U.³⁷ El espejismo duró poco. En 1956 los problemas internos tuvieron su prolongación en la descolonización de Marruecos, que puso de manifiesto, no sólo los errores de la colonización, sino la debilidad internacional de la España franquista. Ni siquiera se logró un acuerdo de independencia que fijara los límites territoriales del nuevo estado. En algo más de un año, el irredentismo generado por la dinámica nacionalista marroquí iba a provocar la guerra por Ifni y a dejar patente la vulnerabilidad militar española. Entretanto la crisis de Suez dejó en evidencia la vacuidad de la política árabe del Régimen y, sobre todo, las limitaciones de la cobertura militar norteamericana³⁸. Los acuciantes problemas económicos obligaban a dar un giro a la política económica que tenía implicaciones internacionales: era preciso normalizar las relaciones con el bloque occidental porque sus créditos e inversiones se hacían imprescindibles.

La batalla diplomática de Castiella

El gobierno de febrero de 1957, con sus tecnócratas, debía sacar del caos la economía y acercar el país al ritmo occidental. Castiella compartía con ellos la búsqueda de eficacia, así como un cierto pragmatismo. Se preocupó por modernizar el aparato diplomático e insistió en la formación y profesionalización de sus funcionarios. Él intentó definir unos objetivos diplomáticos de estado, a imitación del modus operandi de países como Gran Bretaña, que pudieran ser asumidos por los gobiernos venideros e incluso pudieran contar con un mínimo respaldo de la opinión pública. Su apuesta consistía en un acercamiento decidido a Europa y una lealtad occidentalista sin fisuras, aunque se intentara equilibrar la relación con los Estados Unidos. Así mismo valoraba la política árabe como muy útil y sobre todo, creía en la necesidad de renovar e intensificar el vínculo iberoamericano y filipino como elementos

³⁴ SANZ MENÉNDEZ, Luis, *Estado, ciencia y tecnología en España: 1939-1997*, Madrid, 1997, págs. 150-1.

³⁵ El proceso afectó más al Ejército del Aire y a la Marina e influyó especialmente sobre la mentalidad de los generales más jóvenes, que se vieron obligados a aprender idiomas, viajar y compartir maniobras con ejércitos occidentales, Vid. PUELL DE LA VILLA, F. *Gutiérrez Mellado. Un militar del siglo XX (1912-1995)*, Madrid, 1997, págs. 137-8

³⁶ España no fue invitada a la Conferencia de Bretton Woods y su definitiva exclusión vino impuesta por la Resolución condenatoria de 1946. Hasta que ésta no se levantó en 1950, no se podría haber pedido la participación en el F.M.I. y el Banco Mundial. Ese camino no se emprendió hasta 1957: MUNS, J. *Historia de las relaciones entre España y el Fondo Monetario Internacional*, Madrid, 1985, pág.19 y ss.

³⁷ TUSELL, Javier, *Franco y los católicos...*, págs. 380 y ss.. No ha habido continuidad en el estudio de la política exterior hacia Iberoamérica o los países árabes durante la década de los cincuenta y los sesenta.

³⁸ YBARRA, María Concepción: *España y la descolonización del Magreb. Rivalidad hispano-francesa en Marruecos. (1951-1961)*. Madrid, 1998.

cardinales de la identidad internacional española. Desde el primer momento apostó por la aceptación del proceso descolonizar, ante cuya irreversibilidad sólo cabía intentar sacar partido: la devolución de Gibraltar podía ser una buena compensación. También asumió que para avanzar en alguna de las vertientes citadas era preciso limar los aspectos más autoritarios del Régimen (libertad religiosa, de prensa, pena de muerte, etc.), aunque el ritmo liberalizador iba a ser demasiado lento para muchos de sus propósitos³⁹.

Junto a los impulsos de renovación atizados desde el Ministerio, varios fenómenos internacionales van a ser decisivos para la diplomacia española durante esta etapa. En primer lugar, las necesidades comerciales y financieras de las desarrolladas economías occidentales flexibilizaron la posición de los gobiernos europeos hacia el Régimen; si bien sólo lo suficiente como para proteger sus intereses sin tener que levantar el veto político. Desde los años cincuenta, el crecimiento económico de esos países, incluidos sus modelos de desarrollo (la planificación indicativa francesa, por ejemplo), sirvieron de acicate al cambio económico español. El Régimen tuvo que reaccionar para evitar que la exclusión de los organismos económicos europeos dañase los flujos migratorios, turísticos y sobre todo comerciales con Europa. También, el clima de paz social alcanzado en aquellos estados con el patrón de estado de bienestar influyó en los tecnócratas franquistas. Por una parte, la lectura que realizaron de la aparente “desideologización” de política europea no hizo sino darles argumentos de legitimación: la influencia del *Gaullismo* fue decisiva, a ese respecto. Pero, por otra, ese mismo modelo y la incansable presión de buena parte de los partidos y sindicatos europeos constituyeron un estímulo para el cambio político y la liberalización. Curiosamente, este tipo de implicaciones socio-políticas de las relaciones exteriores ha recibido menos atención de la que merece. Sólo se ha estudiado la incidencia de la supervisión ejercida por la O.I.T. sobre la política laboral y el vigor de la causa europeísta como motor de cambio político⁴⁰. Pero quizás falte valorar en su conjunto el efecto del factor internacional sobre el aperturismo político; el impacto de fenómenos como el turismo y la emigración en la evolución socio-política española o el proceso de apertura económica (inversiones extranjeras, transferencia tecnológica, etc.).

El clima de la coexistencia y luego de la distensión, al relajar la tensión internacional y propiciar políticas menos dependientes de las directrices marcadas por las potencias hegemónicas de cada bloque, permitió que desde Asuntos Exteriores se pudieran plantear líneas políticas algo menos supeditadas a la norteamericana; lo que no significó que salieran adelante. En fin, la vorágine descolonizadora, al imponerse como política oficial de las Naciones Unidas, forzó también el ritmo de la política española en este ámbito. Al optar por esta vía, se evitaron las condenas que sí sufrió Portugal y se consiguió reabrir el litigio gibraltareño, pero también se dañó la amistad hispano-portuguesa. Además, la falta de voluntad descolonizadora del organismo encargado de la política colonial (Dirección de Plazas y Provincias Africanas, dependiente de Presidencia de Gobierno) embrolló el proceso impidiendo una política coherente. Al final, la improvisación española sumada a la dinámica nacionalista de los nuevos estados independientes -el marroquí y, luego, el guineano- impidió

³⁹ PORTERO, F. y PARDO, R.: "La política exterior del régimen de Franco" en R.CARR (Coord.) *Historia de España...* págs. 200-300 y MARQUINA, Antonio, "La política exterior", en VV.AA., *España actual, España y el mundo (1939-1975)*. Madrid, 1995, págs. 490 y ss.

⁴⁰ MATEOS, Abdón: *La denuncia del Sindicato Vertical. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1939-1969)*. Madrid, 1997; CRESPO MacLENAN, Julio: "El europeísmo español en la época de Franco y su influencia en el proceso de democratización política", en *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V. Hª Contemporánea* t.10 1997, pp.349-67 y *Cambio político y europeísmo: el proceso de integración de España en la Comunidad Económica Europea, 1957-1985*. Tesis doctoral inédita, Univ. de Oxford, 1998 y MORENO, Antonio, MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción europea* Madrid, Tecnos, 1998 No ha tenido continuidad la tesis de Ramón BAEZA sobre la acción exterior de la Organización Sindical Española, un avance en "Acción Exterior de la O.S.E. Un conato de diplomacia paralela", en TUSELL, J. y otros *La política exterior en el siglo...* pp.441-456. Tampoco se ha estudiado el proceso de inversiones extranjeras, transferencia de tecnología etc, durante los años sesenta.

normalizar relaciones con las excolonias, puso en evidencia la inconsistencia de la política árabe y dejó empantanado el problema saharauí⁴¹.

Pese a que Castiella no pudo ver culminado su gran diseño diplomático, consiguió avances notables en la posición internacional del estado franquista. Ya durante los primeros años de su gestión logró una mejora de las relaciones con Alemania, Gran Bretaña y, sobre todo, con Francia. Con pragmatismo se despejaron los contenciosos bilaterales pendientes -a veces desde la Guerra Civil- y se abrieron nuevos cauces de cooperación económica, técnica, laboral e incluso militar. El caso francés quizá sea paradigmático: aparte del creciente flujo comercial y de inversiones, se intercambió apoyo en las cuestiones de Argelia y Marruecos, hubo coordinación militar para resolver el conflicto de Ifni, el gobierno francés puso muchas dificultades a las organizaciones del exilio republicano y proporcionó apoyo diplomático a la España franquista en determinados foros internacionales. Con los Estados Unidos se logró poder dedicar la mayor parte de la contrapartida económica de los acuerdos a desarrollo económico, amén de respaldo para la integración española en el Fondo Monetario, el Banco Mundial y la O.E.C.E.⁴²,

El ingreso en estos organismos y su asesoramiento técnico fue un incentivo para el cambio económico español. Los buenos resultados del Plan de Estabilización, la creciente interrelación con los países occidentales, la necesidad de reaccionar ante el proceso de integración económica europea y el patronazgo que parecían proporcionar los gobiernos de París y Bonn crearon nuevas expectativas. En febrero de 1962 se intentaba abrir una negociación con el Mercado Común con vistas a una asociación que dejase la puerta abierta a una futura integración. La respuesta no fue alentadora debido a las dificultades internas de la organización, la oposición decidida de amplios sectores democristianos y socialistas europeos y, sobre todo, a la cerrazón del Régimen (contubernio de Munich, represión contra huelguistas y, finalmente, ejecución de Grimau). La petición se repitió en 1964, pero la Comunidad optó por una política dilatoria y no aceptó la asociación. Sólo en el otoño de 1967 se abrió una negociación que daría como fruto el Acuerdo comercial preferencial de 1970⁴³.

Este parón europeo no impidió que se intentase aprovechar la renovación de los Acuerdos con los Estados Unidos, que debía realizarse en 1963, para obtener mayores ventajas económicas, militares y políticas. No se logró elevar la categoría de los acuerdos, ni la reciprocidad en la garantía militar. Al conceder el uso de Rota para submarinos nucleares se perdió una baza de negociación definitiva. Franco ordenó renovar a sabiendas de que las mejoras eran mínimas porque no veía alternativa a la amistad norteamericana: la Francia de De Gaulle era una incógnita, acceder al paraguas de la OTAN resultaba imposible y tampoco daría cobertura en caso de un conflicto africano.

⁴¹ El secreto oficial sigue pesando sobre parte de la documentación relacionada con los temas de descolonización: Marruecos, Guinea y Sáhara. Entre los estudios publicados destacan: VILLAR, F., *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, Valencia, 1982. NDONGO BIDYOGO, Donato, *Historia y tragedia de Guinea Ecuatorial* Madrid, 1977; CASTRO, Mariano de y Donato NDONGO-BIDYOGO, *España en Guinea. Construcción del desencuentro: 1778-1968* Toledo 1998; LINIGER GOUMAZ, M.: *Cuando lo pequeño no siempre es hermoso. Guinea Ecuatorial, 1900-1994* Madrid, 1995; IZQUIERDO SANS, Cristina, *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*. Madrid, 1996. Sobre las relaciones hispanolusas: JIMENEZ REDONDO, J.C.: *El caso de la amistad entre las dictaduras ibéricas, 1955-1968*. Mérida, UNED, 1996; SANCHEZ CERVELLO, J., *La revolución portuguesa y su influencia en la transición española (1961-1976)*, Madrid, 1995.

⁴² Las relaciones hispanofrancesas aún merecerían más atención. Uno de los últimos estudios es la tesis de Maruja OTERO *L'Algérie dans les relations franco-espagnoles, 1954-1964* Mémoire présenté pour le DEA "HISTOIRE DU Xxe SIECLE". Institut d'Etudes Politiques de Paris.1996. Hay varias más en marcha sobre relaciones bilaterales económicas y políticas en los años sesenta. Así mismo se están estudiando las relaciones con Gran Bretaña (Carolina Labarta) y Alemania

⁴³ BASSOLS, R.: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Madrid, 1995; LA PORTE, Teresa: *La Política europea del Régimen de Franco, 19-57-1962* Pamplona, 1992; DOMINGUEZ JIMÉNEZ, M^ª Eugenia, *Actitudes y estrategias de las Cámaras de Comercio ante el M.C.E., 1957-1977*, Tesis doctoral, inédita, Univ. Complutense, Madrid, 1995 y, por supuesto, el libro ya citado de Antonio Moreno Juste.

Mediada la década de los sesenta, el asunto europeo seguía parado y hasta 1968 no se reabría la negociación hispano-norteamericana. En ese ínterin, la cuestión de Gibraltar se fue imponiendo como el eje de la diplomacia española. El marco elegido para batallar el pleito fueron las Naciones Unidas, de ahí que buena parte de la estrategia montada contra Gran Bretaña girase en torno a la obtención de votos en la Asamblea General. Para ello hubo que acelerar la descolonización de Guinea y Sáhara y desarrollar una campaña de diplomacia multilateral en busca del apoyo de los países iberoamericanos, de los nuevos estados del Tercer Mundo e incluso del bloque del Este. Para ello se ensayó un discurso menos occidentalista, en la línea de la distensión, se reforzó la aproximación a la causa árabe-palestina a raíz de la crisis de 1967, se mantuvo la relación con la Cuba castrista y se imitó a otros países en la apertura a los países comunistas. La política de De Gaulle fue un modelo que se también se tuvo muy en cuenta en ese aspecto. En fin, la otra cara de la política gibraltareña consistió en entorpecer cuanto se pudo el desarrollo económico y las facilidades militares que proporcionaba la base del Peñón tanto a Gran Bretaña como a la propia OTAN.

Sin embargo, desde 1968 los acontecimientos se precipitan. Presidencia entorpece cuanto puede el ritmo descolonizador. Una vez que Gran Bretaña opta por no obedecer las resoluciones de Naciones Unidas no hay capacidad para ejercer presión, porque los Estados Unidos no están dispuestos a hacerlo por España, como pretendía el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sólo cabía multiplicar las sanciones contra la colonia, lo que provocó una gran tensión con el gobierno de Londres y, de rebote, transfirió a la renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos un fuerte resentimiento por parte española. De nuevo se pretendía un tratado de seguridad mutua o ayuda militar para imprevistos africanos, amén de cierto respaldo en el contencioso gibraltareño. Esta vez Franco permitió que se denunciaron los acuerdos y se abriera el periodo renegociador, pero la intranquilidad fue ganando a los sectores militares y a Presidencia del Gobierno. En junio de 1969 Castiella claudica a medias de su actitud más intransigente y firma lo que será el Tratado de Amistad de 1970. De nuevo había sido imposible alcanzar los objetivos de partida.

Sus días como Ministro estaban contados. Llevaba varios meses actuando al margen de la voluntad de Franco y sobre todo de Carrero, con el que se había enfrentado duramente en los asuntos de la libertad religiosa, las relaciones vaticanas, descolonización, Gibraltar y Estados Unidos. Pese a la devolución de Ifni a Marruecos en 1969, no se había logrado apaciguar a Marruecos en el tema saharauí, Guinea llevaba desde enero de 1969 sumida en el caos y Castiella había llevado demasiado lejos la crispación con los gobiernos anglosajones. La remodelación gubernamental generada por la crisis del escándalo Matesa le hizo salir del Ministerio.

La política exterior que se desarrolló entre 1969 y 1975 ha sido aún poco tratada en la historiografía. En cierto sentido ha sufrido la misma suerte que la política interior, sobre todo como consecuencia de las dificultades para el acceso a fuentes documentales. La línea básica de la diplomacia española durante esa etapa fue eliminar tensiones que pudieran agravar la crisis del Régimen ante la decrepitud física del dictador. Los últimos ministros se limitaron a gestionar el legado castiellista evitando cualquier enfrentamiento con Presidencia. Con pragmatismo, aceptando la realidad política, jugaron sobre todo con la baza económica y con un lenguaje de distensión ya plenamente aceptado en el sistema internacional. La *Ostpolitik* alemana y las iniciativas de diplomacia multilateral llegaban en un momento en que la diplomacia tenía mucha práctica tras la ofensiva gibraltareña. Sin embargo problemas nuevos empañaron los últimos meses de la dictadura: la crisis del petróleo, la tensión con el Vaticano, los efectos de la revolución portuguesa y la ofensiva de Marruecos en la cuestión saharauí. Por orden directa Franco se prorrogaron por la vía urgente los acuerdos hispano-norteamericanos, con el telón de fondo de la Marcha Verde y la ruptura de la negociación con la CEE como represalia por las últimas penas de muerte ejecutadas por el

Régimen. Durante aquel tiempo tuvo que ser casi imposible cualquier planificación a medio plazo, más allá de eliminar obstáculos a la nueva monarquía⁴⁴.

La herencia franquista

Cuando el Franquismo inicia su andadura diplomática pretende revelarse contra la tradición diplomática precedente de recogimiento y neutralidad. Proclamaba su propósito de defender la independencia nacional y recuperar solvencia internacional, incluso determinadas reivindicaciones territoriales, a las que por razones históricas y de equidad tiene derecho. El proyecto, que a primera vista parece imitar el irredentismo de las potencias fascistas, tiene un antecedente mucho más directo en la política exterior de Primo de Rivera. Esa amalgama de resentimiento nacionalista e impotencia que conformaba la política franquista testimoniaba la perpetuación de una imagen poco realista de las posibilidades internacionales del estado español en la percepción de quienes decidían la política exterior. Como en los años veinte, se le atribuían responsabilidades que nunca podría cumplir: modelo político, mediador, puente, agente integrador. Tal dislate no suponía ninguna anomalía en el sistema internacional en un tiempo en que el nacionalismo exacerbado llegó a formar parte del *sentido común* político. Otras potencias venidas a menos reproducían errores similares y desarrollaban también un estilo diplomático orgulloso, de dignidad, puntilloso en cuestiones de honor patrio, con la obsesión de no dejar de estar presente en ningún foro internacional; una diplomacia, en fin, que hacía gala de su quijotismo para encubrir su impotencia. En el caso español, tal deficiencia pudo estar acentuada por la defectuosa información que se manejaba del medio internacional debido al histórico desinterés por las cuestiones internacionales y a la falta de profesionalidad de su aparato diplomático. Faltaba tradición burocrática y planificación. Había demasiada improvisación, un rasgo que afectaba incluso al nombramiento de los Ministros. Todos esos ingredientes los heredó la política exterior franquista. Ciertamente la diplomacia de la II República había tratado de paliar algunas de estas carencias, pero el Nuevo Estado, al renegar de todo cuanto había supuesto el régimen anterior, no pudo servirse del legado republicano.

Sólo el desastroso resultado -para el Régimen- de la II Guerra Mundial pudo acabar con aquellos sueños de restauración cuasi imperial. La nueva configuración del sistema internacional, regido por dos superpotencias extra-europeas ideológicamente contrarias, barrió cualquier esperanza y dejó a la diplomacia española sin ningún proyecto. En principio, la urgencia de contrarrestar el aislamiento absorbió todas las energías. Aquellos apuros diplomáticos acrecentaron el viejo complejo de inferioridad y, casi como una reacción refleja, también la ansiedad por evitar quedar marginados. Al final, para zanjar la desubicación internacional del Régimen se optó por romper con la tradición neutralista: el vínculo hispanonorteamericano de 1953 dejaba a España inserta en un bloque militar, aunque no a costa de ganar independencia, como se preveía en los propósitos enunciados en 1939.

Se había solucionado un problema, en 1953, pero no se había elaborado un diseño diplomático de conjunto. No existió un verdadero proyecto político, con planificación a largo plazo, con el propósito consciente de trascender los intereses del Régimen, hasta que Castiella se hizo cargo del Ministerio. Con él quedó definido un encaje básico europeísta y occidentalista -pese a las dudas neutralistas de sus últimos meses en el cargo- que no descuidaba la identidad hispanoamericana. Esta última no debía quedarse anclada en el pasado común, sino que requería un empeño y una renovación permanentes y podía servir como baza en las dos coordenadas principales. La política árabe, inventada por el Régimen durante la etapa del ostracismo era, aún más que el hispanoamericanismo, una *política de sustitución*⁴⁵.

⁴⁴ Apenas se ha trabajado sobre este último periodo 1969-1975.

⁴⁵ La definición acuñada por F. Morán sigue siendo la más precisa.

Desde 1975 los gobiernos de la Monarquía tuvieron que normalizar aquellas relaciones baldadas por la dictadura (Méjico, URSS, etc.), en especial el desencaje con respecto al núcleo integrador europeo. Pudieron beneficiarse de los avances en la profesionalización de la diplomacia española y de los grandes ejes de acción que habían quedado trazados desde la etapa Castiella, pero tuvieron que modificar la filosofía de partida - un proyecto democrático- y con ella, renovar modos e instrumentos, además de dar cabida a nuevos actores (prensa, partidos, opinión pública) y, sobre todo, proceder con una mayor transparencia⁴⁶. Hay suficientes indicios como para suponer que, en ese proceso, algunos lastres del Franquismo -quizás también del antifranquismo- aún no se han superado del todo. El personalismo, concentrado en la figura del presidente del gobierno, y las dificultades para superar los efectos de décadas de manipulación y desinformación de la opinión pública son, quizás, los más llamativos. La supuesta democratización (el control parlamentario de la política exterior) no parece haber incrementado el interés ni el conocimiento de las cuestiones internacionales. Como demuestran los últimos estudios sociológicos de opinión pública, siguen funcionando algunos clichés sobre “amigos y enemigos” demasiado cercanos a las retóricas ideológicas de la etapa anterior y asuntos como la colonización y descolonización españolas han quedado instaladas en el territorio del olvido. Ojalá que tanto estos temas abiertos como la última etapa de la dictadura comiencen pronto a atraer la atención de los investigadores, tanto desde la ciencia política como desde la nueva historia del tiempo presente.

⁴⁶ POWELL, Ch. “Un hombre puente” en la política exterior española: el caso de Marcelino Oreja”, en *Historia Contemporánea* (1996), nº15, págs. 241-252