

## *Una política exterior para conseguir la absolución*

*Ángel Viñas \**

*Resumen:* Este artículo aborda la evolución de la estrategia de política exterior del segundo franquismo, es decir, después de la gran operación que supuso la apertura económica de 1959. El enfoque analítico no es el frecuente en la literatura convencional. Está basado en la combinación de dos vectores fundamentales. El primero fue la necesidad, sentida por la elite del régimen pero cuidadosamente ocultada a la opinión pública, de reenderezar la relación con Estados Unidos. Ésta, absolutamente vital para el franquismo, venía lastrada por sus vicios de nacimiento y por los inmensos desequilibrios entonces consentidos. El segundo vector fue el anhelo de lograr que el régimen fuera lo más ampliamente aceptado por los países de su entorno. Operativamente, el primer vector se desgranó en el deseo de obtener compensaciones por los riesgos a que se exponía España y más tarde en la aspiración de llegar a un «tratado de defensa mutua» con Estados Unidos. Ninguna de estas ambiciones se cumplió. El segundo vector se desgranó, después de un peregrino intento —rechazado— de buscar la asociación a la Comunidad Europea, en lograr el mayor acercamiento comercial posible a la misma. Sólo se consiguió en los años finales de la dictadura.

Ambos vectores tradujeron el deseo del régimen de hacerse perdonar su pecado original, ligado a su nacimiento de la mano de las potencias del Eje y a su ayuda al Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial.

---

\* Este artículo se dedica, con gratitud, a Fernando Morán, quien me deparó la posibilidad de contrastar ideas con la dura realidad de la experiencia profesional y, sin poderlo anticipar, dio un giro copernicano a mi carrera que, con sus luces y sus sombras, hoy no cambiaría por nada. Sólo quien suscribe es responsable de las afirmaciones y valoraciones en él contenidas.

Este deseo siempre chocó con limitaciones poderosas y con la incongruencia que para lograrlo representaba la evolución interna. Ello no obstante, de la mano de la palanca económico-comercial y especialmente en el ámbito multilateral, la dictadura consiguió un acomodo razonable y bombeó los «logros» propagandísticos obtenidos a través de la aplicación de políticas *ersatz* o de sustitución.

La transición había de cambiar estrategia, métodos, procedimientos y recursos, con continuidades y discontinuidades que ya sólo se esbozan brevemente.

*Palabras clave:* España, historia, franquismo, política exterior española, relaciones internacionales de España, económicas y políticas.

Abstract: This article deals with the grand strategy in foreign policy of what has been called «the second Francoism», i. e. the period after the great operation of economic opening towards the world outside which the Spanish dictatorship engineered in 1959. The analytical approach is not a frequent one in the available literature. It combines two basic vectors. The first vector relates to the need felt in the higher echelons of the Franco regime to redress the fundamental security relations with the U.S. It was obviously kept away from public knowledge. At the beginning of the nineteen sixties the security relation had been shaped by the development of the horrendous desequilibria built into the original bilateral agreements. They had become too costly and too demeaning for the proud Spanish regime. The second vector was predicated on the deep yearning for maximum acceptance by the surrounding European countries.

In operational terms the first vector was translated into the desire to obtain higher compensations for the security risks incurred into by Spain and later on by the wish to arrive at a bilateral «mutual defence treaty». Needless to say none of these ambitions was ever fulfilled. The second vector took operational shape in the rather curious wish for the dictatorship to arrive at an association agreement with the then European Communities. Instead the Spaniards had to make do with a rather modest commercial agreement which was arrived at in the terminal years of the Franco regime.

Both vectors illustrate a deeper aim: the ambition to obtain the absolution for the dictatorship's «original sin», i. e. the assistance given by the Axis Powers at its birth and the help rendered by Franco to the Third Reich during the Second World War. This ambition always encountered powerful resistance abroad and was in contradiction with domestic political developments.

Nevertheless, the Franco regime knew reasonably well how to handle its economic and commercial levers and was able to find a working accommodation with its major partners. It never was at risk. Domestically the dictatorship bombarded Spanish public opinion with all the alleged achievements of what has been characterized as *Ersatz* foreign policy actions.

The transition towards a democratic system was confronted with the need to change strategies, methods, procedures and resources. Foreign policy was marked by continuities and discontinuities only briefly mentioned.

*Keywords:* Spain, history, Franco dictatorship, Spanish Foreign Policy, Spanish international economic and political relations.

La historia de la política exterior de la España de Franco es la de un largo y sostenido esfuerzo. No el orientado por la necesidad, tónica, de defender intereses genuinamente nacionales, aunque tal elemento no faltara. Fue el orientado por la necesidad de superar los estreñimientos que se desprendieron de los tiempos fundacionales del régimen. El objetivo dominante estribó en blanquear lo que David W. Pike denominó «el estigma del Eje» o lo que, medio en broma medio en serio, cabría caracterizar de cómo lograr la absolución de su «pecado original». Lo que se pretendió era que se olvidase la elevación del régimen a la pila bautismal por el esfuerzo conjunto de las potencias fascistas y el pago correspondiente a la más poderosa de entre ellas: la ayuda que Franco prestó a la Alemania nazi durante la Segunda Guerra Mundial. Tales circunstancias marcaron indeleblemente la relación de España con el exterior durante todo el periodo histórico del franquismo. Es más, la diferenciaron nítidamente de las que mantuvieron otros países neutrales que también siguieron un comportamiento acomodante hacia el Tercer Reich: Suecia, Suiza, Turquía. O que contaban con valedores importantes, como fue el caso de Portugal.

Si bien es elemental constatar que la política exterior de cualquier país se guía por intereses, no sentimientos (aunque éstos no falten y colorean ciertos movimientos), la que siguieron hacia España los países que contaban en la escena internacional estuvo a veces teñida por el difuso pero vigoroso sentimiento de culpabilidad existente en amplios sectores de la izquierda europea y norteamericana, que recordaban la inhibición de las democracias ante la suerte de la República durante la Guerra Civil. Al fin y al cabo, fue en el crisol de esta contienda de ideas, de intereses y de choques geoestratégicos y geopolíticos en el que se prefiguraron los alineamientos esenciales de la coalición victoriosa contra el fascismo, con la notable excepción entonces del conservadurismo británico, tan comprensivo posteriormente con Stalin en el segundo conflicto mundial. Por lo demás, es claro que los

sentimientos anti-franquistas cumplieron en numerosos países y ocasiones, en la medida que se encardinaban en movimientos de rechazo a las avanzadas del régimen, una función encubridora de la defensa de otros intereses. Contra la España de Franco nunca estuvo de más hacer política interior.

Salvada una corta fase de «travesía del desierto», en los años inmediatamente posteriores a la victoria de 1945, la consecución de la absolución se inició con la incorporación española a diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, cogió carrerilla gracias al Concordato con la Santa Sede y, sobre todo, merced a los «Pactos de Madrid» con Estados Unidos (ambos en 1953). Tuvo un momento de gloria con el ingreso en la organización mundial a finales de 1955, por mucho que España entrara formando parte de un *package deal* entre las superpotencias. Se fortaleció con el ingreso en los organismos de Bretton Woods en 1957 y, *last but not least*, como miembro de pleno derecho en la OECE en 1959. Son hitos que configuraron la andadura internacional de lo que algunos autores, entre ellos quien suscribe, han denominado «primer franquismo», simplemente para diferenciarlo, tanto en el plano económico como de la política exterior, de un «segundo franquismo», durante el cual se amplió, como se pudo, el margen de maniobra exterior alcanzado en la etapa precedente.

En el espacio a nuestra disposición no pretendemos hacer aquí un recorrido por los altos y bajos de la relación de España con el exterior en el periodo comprendido entre los años 1960 y 1975. Su descripción es fácil de encontrar en diversos manuales universitarios al uso. Dos de los más recientes se mencionan en la bibliografía. Sí deseamos, por el contrario, identificar los rasgos esenciales que inspiraron la acción exterior y sus notas de comportamiento más notables. Es un ejercicio algo más arriesgado ya que, por desgracia, todavía se carece de las monografías que alumbren numerosas dimensiones de un pasado que, por razón de su naturaleza, continúa estando un tanto velado, a pesar de la meritoria labor de apertura de archivos de los últimos veinticinco años. Y, para bien o para mal, en el análisis se entretejerán percepciones obtenidas en un ejercicio profesional de, por desgracia, mayor duración.

## La importancia del vector económico exterior

Los especialistas en política exterior «pura» o los historiadores de la actividad diplomática «dura» discreparán, probablemente, de la importancia que en este ensayo se atribuye al factor económico. Creo, sin embargo, que limitarse a aquellas dos perspectivas analíticas implica el riesgo de desviar la atención sobre las posibilidades y los límites que marcaron la acción internacional del segundo franquismo. En el manejo del vector económico exterior, medido y cortado a las estrictas necesidades del régimen, se combinaron simultáneamente tanto los más elevados intereses estratégicos como poderosas motivaciones tácticas. Tuvo como resultado lo que, para la búsqueda de una absolución por los pasados pecados, era la piedra de toque esencial, es decir, el éxito. Éxito que, además, fue palpable e inmediato. Incluso el propio Franco, ayuno de racionalidad económica pero envuelto en las mitologías de un nacionalismo autárquico y cuartelero, pronto lo comprendió. El volantazo que en 1959 había permitido capear al régimen la práctica suspensión de sus pagos internacionales no se debió tan sólo a un giro copernicano en la estrategia interna, que él dominaba. También estuvo apoyado políticamente desde el exterior (si bien la ayuda financiera directa fue, por el contrario, escasa). Sin el soporte de los organismos de Bretton Woods, en particular el FMI, del gobierno norteamericano y de la rebautizada OCDE la operación hubiese topado con grandes dificultades.

Frente a los teorizantes de una permanente conspiración anti-española externa que divisaban impulsada por tres grandes internacionales (la comunista, la socialista y la masónica) contra un régimen «democrático, católico, antisocialista, anticomunista, anticapitalista y rabiosamente independiente» (lo que antecede procede de una carta de 21 de febrero de 1961 en la que aquel pensador egregio y ministro subsecretario de la Presidencia que fue el almirante Luis Carrero Blanco dio una teórica a su colega el ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella), la experiencia de los primeros años del «segundo franquismo» mostró que la dictadura no carecía de capacidad de avance en el ámbito económico. A diferencia de lo que pasaba en el plano estrictamente político.

Los ingresos por turismo y las remesas de los trabajadores que se instalaron en la Europa occidental aliviaron múltiples tensiones inter-

nas, favorecieron la reestructuración de las actividades productivas y permitieron generar un importante colchón de divisas que amortiguó los constreñimientos que se hubieran producido en razón de la deficitaria balanza comercial española, hasta entonces muy depauperada. A partir de 1965 la inversión extranjera directa empezó, por su parte, a pulsar con gran fuerza. Fueron años dorados en los que la economía creció y en los cuales se creó un auténtico «círculo virtuosos». La mejora de la posición exterior, que antaño se había considerado poco menos que un secreto de Estado, dio apoyo adicional a las elites modernizadoras en lo económico, que hacían suyos los consejos del FMI y del Banco Mundial, con su lectura crítica pero constructiva de los cuellos de botella. Las recomendaciones exteriores fueron rápidamente internalizadas porque fortalecían los análisis autóctonos y su combinación alentó una política económica mejor instrumentalizada. La actuación de los «tecnócratas», paradójicamente apoyados por el propio Carrero Blanco, y la mística de los «planes de desarrollo» auguraban un futuro algo más despejado. Sobre todo porque desde el primer momento se trazó una línea roja entre la liberalización económica, que empujaba al alza la renta per cápita y no ponía mínimamente en peligro los soportes del poder, y la liberalización política, que tuvo su propio ritmo y que no dio grandes resultados. Esta carencia era, por supuesto, el único test de sostenibilidad que interesaba a Franco.

Retrospectivamente, cabe afirmar que, desde el punto de vista de la perdurabilidad del régimen y de su relativo éxito en avanzar por la senda de su absolución, Franco hizo en dos momentos del tiempo dos grandes inversiones que le reportaron inmensos rendimientos. La primera fue presentar el nacimiento de su régimen como el resultado de una cruzada contra las hordas comunistas que amenazaban con socavar los cimientos de la civilización occidental en España. Es sintomático que incluso a mitad de los años sesenta la sublevación militar de 1936 la explicase un propagandista avezado como Luis Bolín en clave de anticipación a un presunto golpe soviético en España, que sólo existía en la imaginación calenturienta de los sublevados. La lucha contra el comunismo ateo y destructor justificó, además, las oleadas de represión contra los vencidos que rompieron la espina dorsal de la despreciada izquierda española y quebrantaron sus posibilidades de reorganizarse con eficacia. La segunda inversión fue tolerar que una clase funcional que había comprobado hasta la hez cómo la autarquía y la industrialización por la vía de la sustitución de importacio-

nes estaban llamadas al fracaso entreabriese las puertas de la economía española a la competencia internacional y alentara su inserción en los mecanismos de la división internacional del trabajo. Si la visión estratégica que subyacía a tal apertura no era demasiado sofisticada (porque los problemas y las recetas para lidiar con ellos tampoco lo eran), por lo menos debe recordarse, en honor de los altos funcionarios y políticos que la impulsaron, que estaba más ajustada a las realidades circundantes que la que predominaba en la muy competente Administración y en la clase política británicas, con su decidida vuelta de espaldas a las nacientes Comunidades Económicas Europeas y su apuesta por pretendidas alternativas.

En el manejo del vector económico exterior no es posible olvidar que la conexión con el GATT, iniciada también al socaire de la liberalización en 1960, resultó muy provechosa. La adhesión concluyó la entrada de España en las instituciones económicas globales (aunque técnicamente el GATT no lo fuera). Se materializó en julio de 1963, un quinquenio después del ingreso en Bretton Woods, y permitió la participación en la «Ronda Kennedy», de 1964 a 1967. Sus resultados fueron muy beneficiosos para la sucesiva imbricación de la economía española en los esfuerzos de liberalización de los intercambios a la vez que se consolidaba una modesta dinámica para reducir, en paralelo, las elevadas cotas de protección de las actividades productivas internas. La apuesta por la liberalización comercial, si bien fue debilitándose a medida que discurrieron los años sesenta, valió la pena. Sin ella, el pretendido «milagro» económico español no hubiera sido posible. Y, paradoja de las paradojas, ello hubiera sustraído a los propagandistas del franquismo que todavía subsisten la posibilidad de argumentar que el régimen, autoritario sí, sentó las bases para la posterior oleada de democratización que se consagró en la transición española. En definitiva, Franco no sólo fue un genio que mantuvo la paz de España, que se negó a participar al lado de los camaradas alemanes en la aventura de la Segunda Guerra Mundial, sino que, con previsión singular, puso en marcha el motor del desarrollo económico español.

Tan significativa o más que la conexión con la dimensión multilateral fue la intención de acercarse a la más próxima pero ¡oh, cuán distante! escena europea. Moreno Juste ha revelado que en el acta de la reunión de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del 19 de enero de 1962 se recogió el deseo de iniciar «negociaciones para una posible entrada». Nada menos. El 9 de febrero Castiella planteó

formalmente a la presidencia francesa del Consejo de Ministros de la Comunidad el deseo de llegar a un acuerdo de asociación susceptible de conducir, en su día, a la plena integración. Fue un momento dulce para quienes estaban a la búsqueda e identificación de posibilidades de alcanzar la ansiada absolución. Por supuesto, a la conveniencia política se unió un análisis algo más fino de las necesidades comerciales españolas, que la CEE y sus incipientes políticas agravaban. Madrid contaba con apoyos. Las relaciones con la República Federal eran excelentes, no en vano ambos países extraían señales de identidad en la defensa de la civilización cristiana frente a la amenaza comunista. En Francia, la Cuarta República había tomado una orientación con la que cabía vivir y los contactos bilaterales, dentro de su modestia, se habían intensificado. Se desconocía, no obstante, la dinámica interna de la construcción europea, se subestimaba el peso de los países pequeños y no se otorgaba a los reflejos anti-franquistas demasiado peso. Quizá se pensara que el informe Birkelbach, presentado poco antes a la Asamblea Parlamentaria (antecedente del actual Parlamento Europeo), no contaría demasiado. Al fin y al cabo tal institución no pintaba mucho. Sin embargo, manejado hábilmente por los sectores opuestos a la dictadura española, terminó convirtiéndose en un obstáculo infranqueable. En junio del mismo año tuvo lugar el famoso «contubernio» de Múnich, que por primera vez reunió a destacados representantes de la oposición interior y exterior. Su manifiesto estaba en línea con el informe Birkelbach. Castilla hubo de volver a la carga, en enero de 1964, y la contestación de Bruselas fue muy mesurada. Los comunitarios estaban dispuestos, como el resto de los países occidentales, a mantener niveles «adecuados» de convivencia con el régimen en los planos bilateral y multilateral, sobre todo en ciertos aspectos económicos. No lo estaban en absoluto en aceptarle en los «clubes» más privados, de integración o de cooperación intergubernamental, y por supuesto el cerrojo fue absoluto en los ámbitos políticos y de seguridad. La Comunidad aguló las aspiraciones de absolución del franquismo y definió con claridad el terreno que quedaba *off-limits*. Era muy extenso. Hasta 1967 no se dotó del mandato que permitiría abrir una negociación de carácter estrictamente comercial y que resultó ser un camino en el que abundaron las espinas dolorosas.

El acuerdo con la CEE se firmó en junio de 1970. Dadas las insuperables limitaciones de índole política, preveía el futuro estableci-



miento de una zona de libre-cambio o unión aduanera (la indefinición fue fundamental) parcial y debilitada, a lo largo de un proceso articulado en dos fases, pero sin paso automático de la primera a la segunda. No se trató de un acuerdo para echar políticamente las campanas al vuelo, aunque permitió intensificar las relaciones comerciales con la Europa comunitaria y creó esperanzas ciertas. Para los franquistas más empedernidos casi colmaba el vaso. Para otros, lo dejó medio vacío. Evidenciaba, no obstante, tres realidades: la conveniencia europea de tomar pie en un lugar de importancia geoestratégica, el deseo de aprovechar la capacidad de absorción del mercado español y los avances en aceptabilidad logrados por el régimen.

### **El dulce atractivo de la gran política**

Los progresos registrados en el ámbito económico exterior fueron constatables. La valoración historiográfica de sus efectos políticos y sociales internos dista mucho de haber logrado un nivel aceptable de consenso. En mi opinión, éstos contribuyeron a reforzar durante algunos años las apoyaturas del régimen. Lo que hubiera pasado en el supuesto de que la apertura de 1959 no se hubiese producido es totalmente especulativo. De lo que no cabe duda es de que la introversión económica hubiese descollado brutalmente en un contexto en el que los países europeos occidentales buscaban, por unas vías o por otras, su acercamiento mutuo.

Los impactos de aquella apertura, tal y como efectivamente tuvo lugar, permitieron mover las piezas del puzzle. En primer lugar alentaron una pesada propaganda volcada hacia el interior, que acompañará indeleblemente la memoria de uno de los presuntos «modernizadores» del régimen como Manuel Fraga Iribarne. Estaba destinada a combinar los «25 años de paz» con las delicias de una recuperación económica que se traducía tanto en una elevación del nivel de vida como en los inicios de una modestísima sociedad de consumo. Esta combinación, no demasiado profunda, fue más que suficiente para que el régimen ampliase sus redes de *stakeholders*, interesados en el mantenimiento del ordenamiento institucional considerado como presupuesto para la continuada pulsación del motor económico. Numerosos observadores extranjeros lo vieron así. Que el análisis fuese correcto no importaba tanto como las consecuencias políticas

que alemanes, franceses, británicos y norteamericanos fueron extrañando. Se habían echado las bases de un centro potencial, alejado de los extremismos de derecha e izquierda del pasado. Cómo fortalecerlo, en una época en que no había la menor experiencia de ayudas a la democratización ni existían las organizaciones internacionales que pudieran impulsarla fue, sin duda, el interrogante esencial que planteaba, *nolens volens*, la España de Franco.

Nada de lo que antecede es incompatible con la erupción de un descontento creciente en tres ámbitos: la clase trabajadora, los estudiantes y los nacionalismos periféricos. En los años sesenta el régimen podía vivir con tales tensiones sin verse demasiado asaltado por temores existenciales. Incluso se permitió el lujo de sustituir medidas legislativas draconianas nacidas en plena Guerra Civil o en la posguerra con otras más adecuadas al blanqueo que entendía estaba a su alcance. El Tribunal de Orden Público, la Brigada Político-Social y unas fuerzas de seguridad militarizadas se encargarían de mantener el orden. En retaguardia, convenientemente desplegadas en torno a los grandes centros de población, unas cuantas divisiones, suficientemente modernizadas gracias al material (de deshecho o no) norteamericano, seguirían constituyendo la *ultima ratio* para disuadir al «enemigo interno».

La mejora en el sentimiento de seguridad no tardó en proyectarse al deseo de conseguir éxitos paralelos en otras dimensiones. En la atmósfera de la Guerra Fría, calentada repentinamente por las crisis de Berlín y de Cuba, el ámbito obvio era la relación más mimada de la elite política y militar: la establecida con Estados Unidos. Se trataba de la dimensión en la que el régimen había aceptado recortes sustanciales de soberanía, con tal de que no salieran a la luz. Los norteamericanos, que en los tiempos iniciales de la Administración Kennedy dudaron en si les convenía o no continuar o incluso intensificar los lazos con una dictadura que muchos de ellos despreciaban, se rindieron rápidamente a la evidencia. No encontrarían en Europa alternativa alguna a la libertad casi ilimitada de que disfrutaban en España para manejar las instalaciones y bases que habían implantado. Eran, por lo demás, muy conscientes de la significación política que el régimen español atribuía a la continuación de la relación. No extrañará, pues, los pasos de baile cruzados que precedieron a las negociaciones de 1963, cuando los acuerdos podrían revisarse o reconducirse.

La elite española tenía ideas muy precisas. Lo que se esperaba lo expuso nada menos que Carrero Blanco en una reunión reservada de la Comisión Delegada para el Desarrollo de los Convenios en 1962: i) Los norteamericanos habían obtenido en 1953 todo lo que querían y los españoles no. De aquí se desprendía la conveniencia de equilibrar prestaciones y contraprestaciones. ii) El panorama internacional había cambiado radicalmente. La paz estaba basada en la disuasión mutua de potencias armadas hasta los dientes con arsenales nucleares y España resultaba vulnerable, como los demás, si bien carecía de un vínculo de seguridad efectivo con los Estados Unidos. iii) Los gobiernos que emergían en el África de la descolonización se verían rebasados en el futuro por una transformación comunista [*sic*]. iv) España se encontraba en vanguardia de cara a la efervescencia norteafricana. La consecuencia era que el régimen necesitaba mucha mayor ayuda económica estadounidense, que se desplazara lejos de Madrid la base de Torrejón y que se le otorgaran patentes para fabricar armamento. La Comisión Delegada acordó, el 6 de junio, que si no se lograba lo que se quería, lo mejor sería denunciar los convenios. Naturalmente, nada de ello traslució al exterior.

La incomodidad española subió de tono cuando durante la crisis de los misiles en Cuba los Estados Unidos pusieron unilateralmente las bases en alerta máxima sin dar al gobierno opción alguna. No era la primera vez que ocurría pero incluso a los más lerdos les sirvió de lección sobre cómo los norteamericanos interpretaban la «Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo entre los gobiernos de España y de los Estados Unidos», el núcleo central y supersecreto de los «Pactos de Madrid». La activación de las bases dotó de un elemento de urgencia a la preparación del terreno para alcanzar los objetivos definidos por las más altas autoridades del Estado.

Los pocos diplomáticos curtidos en tales lides fueron por un lado pero los militares, ¡oh, los militares!, tiraron por otro derrotero. El 17 de diciembre de 1962, el vicepresidente del gobierno y jefe del Alto Estado Mayor, capitán general Agustín Muñoz Grandes, cedió gratuitamente, sin avisar siquiera al Palacio de Santa Cruz, la única gran baza negociadora: la autorización para que en Rota pudieran estacionar submarinos armados con misiles Polaris. Era algo por lo que los norteamericanos llevaban suspirando algún tiempo y no era nada baladí. Rota habría de convertirse en un dispositivo esencial en la

estrategia de disuasión nuclear estadounidense. Hasta ahora no se ha demostrado si Muñoz Grandes obró a la ligera (¡cómo vamos a negar algo a nuestros amigos!) o si lo hizo con el conocimiento y autorización específicos del omnisciente general Franco. A pesar de las toneladas de propaganda barata para consumo interno, a pesar de las excelentes relaciones personales que el embajador en Washington, Joaquín Garrigues, pudo anudar con la Casa Blanca, el resultado final de la negociación, que se condujo de manera totalmente atípica, quedó a años luz de distancia de lo esperado. Los acuerdos se recondujeron por otros cinco años.

El resultado agudizó, en consecuencia, el sentimiento de frustración entre la élite político-diplomática. A pesar de las inmensas aportaciones que el sin igual «Centinela de Occidente» había realizado a la seguridad occidental, lo que los hechos demostraban era la incapacidad española de modernizar o readaptar un vínculo fundamentado en lo que para los norteamericanos eran «acuerdos ejecutivos», que no requerían consentimiento alguno del Senado. Nunca fue previsible que tan augusta Cámara fuese a dar un espaldarazo político al franquismo, por interesante que fuese mantener arrendadas amplias propiedades inmobiliarias en España.

Con la vista puesta en la fecha de 1968 Castiella y el Ministerio de Asuntos Exteriores se prepararon mejor. En mayo el ministro consiguió el aval de la Junta de Defensa Nacional. Tenía tras de sí argumentos adicionales poderosos: los norteamericanos se habían desentendido de la red de alerta y control establecida en la Península, suministraban equipamientos de escaso valor para una contingencia exterior, los privilegios institucionales de que gozaban eran excesivos y la «Nota adicional» seguía proyectando su ominosa sombra. Podría haber añadido que el incidente de Palomares había puesto de relieve algunos de los riesgos a que se exponía España por la carencia de control sobre el desplazamiento del material nuclear en su territorio o en su espacio aéreo. La negociación se condujo por vez primera con amor propio y auto-respeto. En septiembre de 1968 Castiella debió recordar en Washington que España era el único país que no exigía consultas previas para la utilización de las bases en tiempos de crisis, constatación que nos exime de más comentarios.

Los norteamericanos, sin embargo, siguieron en sus trece. Lo que les interesaba era mantener el *statu quo* en una relación que para ellos era meramente de conveniencia militar. Sabían que en las alturas del

régimen contaban con aliados. No sólo con los militares, sino también con el propio general Franco, quien, en el último momento, solía achantarse. En aquella ocasión no se llegó a un acuerdo en la fecha de expiración y los textos hubieron de prorrogarse mientras se buscaba un acomodo o se preparaba la denuncia. Las razones profundas del desencuentro se maquillaron. Con todo, ocurrió lo que los norteamericanos habían previsto y por lo que, sin duda, habían trabajado: los militares se encresparon y Castiella salió del gobierno un mes más tarde. Resultaba excesivamente nacionalista y sus relaciones con Carrero Blanco estaban lastradas por numerosos desentendimientos ligados sobre todo a la descolonización y a la posición española en la dinámica de bloques. Correspondió a su sucesor, Gregorio López-Bravo, perfilar unos ajustes mínimos que permitieron llegar a un nuevo convenio en agosto de 1970. Hubo modernización del lenguaje y muchas palmaditas a la espalda. Desapareció la cláusula secreta que se incorporó, como si hubiera sido inspirada por el Espíritu Santo, al texto público. Ahora bien, cuando ni siquiera habían transcurrido dos años ya en las covachuelas ministeriales madrileñas se le consideraba obsoleto. Lo que el régimen ansiaba desesperadamente era un «tratado de defensa mutua», que los norteamericanos no podían consentir. En aquellos años finales el reajuste de los términos de la relación con Estados Unidos siguió coleando, con una curiosa inversión de papeles. En esta ocasión fueron los militares, encabezados por el general Manuel Gutiérrez Mellado, quienes más duramente se opusieron a que se siguiera tratando a los españoles como «cipayos». La misma caracterización corría por los pasillos del Palacio de Santa Cruz.

Hubo una atracción contrapuesta en la que brilló con luz propia la esencia de la política exterior del segundo franquismo, la confusión entre deseos y realidades. Afectó al otro gran polo de la Guerra Fría. Se trata de un episodio insuficientemente conocido: el deseo de acercamiento hacia la Unión Soviética, del que algunos se prometieron dividendos sustanciales en términos de imagen. El movimiento inicial lo propició Castiella, rodeado de todas las precauciones posibles. Ante los norteamericanos espejeó su creencia en que sería posible «recuperar» las cuantiosas reservas que la República había enviado a Moscú en 1936. Algún ministro se mecía en el dulce sueño de añadir las a las que entonces empezaban a acumularse. Se ocultó en todo lo posible, incluso a la propia burocracia, lo quimérico de los planes. No extrañará que de las confiadas proclamas privadas se pasara al más

absoluto de los silencios. De aquí, la alternativa: profundizar lazos desde la antesala de los de naturaleza cambiaria y de pagos, comercial y consular, con los regímenes comunistas. Los primeros convenios, entre el Instituto Español de Moneda Extranjera y los respectivos bancos centrales se hicieron en 1958 con países tales como Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Rumanía. En enero de 1967 se establecieron relaciones comerciales y consulares con este último país. Más adelante siguieron los otros y se concluyeron acuerdos comerciales a largo plazo.

Una significación especial correspondía, naturalmente, a la Unión Soviética. A partir de 1960 se anudaron tímidamente algunos contactos, de índole comercial y cultural. A principios de 1967 se firmó el primer convenio bilateral, relacionado con cuestiones de transporte marítimo. Quedó reservado a López-Bravo empujar los planteamientos de lo que terminó siendo, en la época de Willy Brandt, una modesta *Ostpolitik* a la española, aunque basada en presupuestos completamente diferentes. El ministro, a quien solía caracterizarse con el doble calificativo de «joven y dinámico», tenía la impresión de que el reconocimiento del franquismo por parte de la Unión Soviética bien valía una misa. No lo logró pero sí se acudió al precedente rumano. El ritmo fue, en los últimos años del franquismo, desusadamente rápido. No cabe extraer de tal actividad grandes enseñanzas estratégicas. En primer lugar, no costó demasiado en el plano político. En segundo lugar, los casos «duros» quedaron aparcados. La normalización diplomática con México chocó con la resistencia de la república azteca. La que hubiera podido hacerse con Israel tropezó con la sacrosanta amistad hispano-árabe. Las limitaciones domésticas dominaron en el caso de la Unión Soviética. Por el contrario, el régimen no dudó en trocar las relaciones con Taiwán por las más prometedoras que suscitaba la República Popular China. En marzo de 1973 se establecieron lazos diplomáticos plenos, una muestra casi única de visión estratégica pero de la que el franquismo ya no pudo extraer rendimientos políticos, económicos o comerciales.

### **El apuntalamiento a través de las políticas de sustitución**

El caso de la política hacia los regímenes comunistas es singular por más de una razón, pero también ejemplifica una constante en la

acción exterior del franquismo: el peso que en ella tuvieron lo que Fernando Morán, entre otros, ha caracterizado como «políticas de sustitución». Lo que en términos menos formales cabría denominar «políticas *ersatz*».

En los años del segundo franquismo abundaron las paradojas. La más importante es que, por un lado, a través del manejo del vector económico y la intensificación de las relaciones comerciales bilaterales y multilaterales, el régimen fue acrecentando su sentimiento de seguridad. Bajo el paraguas norteamericano encontró un cierto acomodo, no carente de sobresaltos, aunque quedasen fuera de él los escenarios propios de crisis potenciales, ligados a la evolución de la situación en el África del Norte. Por otro lado, mientras el tono diplomático y político de la relación con Washington empeoraba, fueron mejorando las relaciones con Francia, que ha documentado Esther Sánchez, y con Alemania, que ha abordado Carlos Sanz en una tesis doctoral de futura publicación. No existe, sin embargo, una buena monografía con respecto al Reino Unido, lastrado por el contencioso de Gibraltar. En cualquier caso, las limitaciones se difuminaron. Las impotencias se encubrieron. Siempre resultó preciso ampliar la caja de resonancia de la política exterior.

Esta caja existía. Había hecho sus pruebas en los años duros cuando la contribución de los países árabes, que ha estudiado Dolores Algora Weber, y la de los latinoamericanos fue simplemente fundamental para romper el aislamiento internacional del régimen y dotarle en consecuencia de un margen de maniobra externa. Si bien el segundo franquismo no quiso, ni pudo, desarrollar en la práctica una política exterior *tous azimuts*, encontró en la relación con ambos grupos de países un terreno favorable para:

— Bombear el pecho. «Ya somos alguien» es el eslogan que mejor describe tal actitud.

— Enlazar con las glorias de antaño. «Ya vuelve el español donde solía», afirmó de cara a América Latina uno de los más impresentables escritores del régimen.

— Generar sentimientos de victoria hacia el mercado interno. «No han podido con nosotros».

Tales políticas se manejaron no tanto por su valor intrínseco, que lo tenían y tienen, sino para superar el trauma que implicaba la carencia de interlocución íntima con los países europeos occidentales e

incluso con los norteamericanos. Fernando Morán describió en términos muy duros la utilización meramente retórica de la hipertrofia del «iberoamericanismo». Joaquín Ortega, tres veces embajador y subsecretario de Asuntos Exteriores, satirizó en una novelita amarga su recepción en la embajada de un país centroamericano en el paso de la etapa Castiella a la de López-Bravo.

La acción exterior fue esencialmente declaratoria y, salvo con la negativa a participar en el embargo norteamericano a Cuba, no implicó el menor coste. Tampoco hizo necesarias grandes inversiones, que es difícil saber de dónde hubieran podido salir. Los instrumentos eran extremadamente limitados. Hubo, sí, una acción cultural, centralizada en el Instituto de Cultura Hispánica. Abandonados los ensueños imperiales de la época fascistoide, con becas y otras ayudas —nunca demasiado abundantes— se consiguió financiar una modesta presencia de estudiantes latinoamericanos y de países árabes en universidades españolas. Celestino del Arenal ha reseñado los programas puestos en marcha, meramente simbólicos. Desde luego no cabía pensar realistamente que España pudiera ser mediador de ningún tipo porque su posición en Europa era marginal. No pesaba un milésimo de gramo en la política comercial o agraria comunitaria. No podía incentivar el interés hacia América Latina o los países mediterráneos y árabes. No podía ofrecer nada equivalente a Alemania, Francia, Italia o Suecia. A lo más, podría aspirar a compararse con el Reino Unido, que por diversas razones había emprendido una retirada estratégica de América Latina desde finales de los años cuarenta. Aún así, en términos estrictamente retóricos, la idea del «puente» afloró ya, casi por necesidad, en la carta de Castiella. En el caso de los países árabes se acudió en algunos casos al envío como embajadores de arabistas prestigiosos que, por lo menos, contribuyeron a una cierta prestancia cultural. La política de buenas palabras se convirtió, *tout court*, en la política exterior por excelencia.

Esto era inevitable. España, receptora de ayuda, no disponía de los mecanismos para asegurar excepto nominalmente ningún otro tipo de cooperación activa. El retraso en materia de política de desarrollo se demuestra en el hecho de que hasta 1976 no pudo innovarse lo más mínimo y entonces lo fue con los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo). Es decir, un instrumento concesional que se manejaría para financiar proyectos a realizar por empresas españolas y que utilizaran bienes y servicios españoles. En una época en que la



política de cooperación estaba dominada por consideraciones ligadas a la necesidad de contener el peligro comunista, que un régimen que se presentaba como el anticomunista por excelencia hiciese tan poco en aquel ámbito no deja de tener su morbo.

¿Y qué decir de la política comercial? No mucho desde el punto de vista de la acción exterior. Hubo una época a comienzo de los años sesenta en la que en pleno realismo mágico madrileño se jugó con una posible relación especial con América Latina como contrapartida a la elusiva —y dura— realidad europea. Afortunadamente, fue sólo flor de un día. Durante gran parte del decenio, América Latina representó en torno a un escuálido 10 por 100 de las compras españolas en el exterior, porcentaje que se redujo posteriormente. El año anterior al fallecimiento de Franco era un mero 7,5 por 100. En el lado exportador, que se mantuvo dentro de un arco en torno al 8-10 por 100, con periódicos repuntes, únicamente las ventas de libros tenían cierta significación. Era posible, desde luego, utilizar con fines políticos las compras y ventas por la vía intergubernamental. Se dirigieron hacia la construcción naval con cierto éxito y, a muy larga distancia, hacia la maquinaria. El régimen las explotó todo lo que pudo pero los resultados no fueron excesivamente halagüeños. Se partía de una base industrial débil, con escasa capacidad de innovación, en nada comparable a la de otros competidores. El sector privado tampoco contribuyó demasiado. Es verdad que poco a poco fueron aumentando en términos absolutos los flujos de comercio pero obedecían a una lógica de manejo no siempre fácil por las instancias públicas. A medida que el acercamiento a Europa fue materializándose, pronto quedó claro que el desarrollo español no lo dinamizaría la conexión con América Latina. Se impulsaron operaciones de prestigio, alguna de las cuales (Matesa) terminó como el rosario de la aurora. A mayor abundamiento, la inversión española exterior era limitadísima y la procedente del mundo árabe o latinoamericano prácticamente inexistente. La retórica siempre superó a la realidad y la sustituyó con frecuencia. Lo que quedó de tales políticas de sustitución fue un gran plantel de profesionales. Funcionarios que conocían bien las problemáticas locales y que más adelante pudieron hacer otras cosas que bombear el pecho.

## Diplomacia en tiempos oscuros

Dicho lo que antecede, a principios de los años setenta el régimen podía sentirse razonablemente satisfecho. Su política exterior, cortada a la medida de sus necesidades, era un éxito desde el punto de vista del progreso en la búsqueda de absolución de su pecado original. Había, cierto es, limitaciones. No había permitido evolucionar hacia los esquemas de cooperación euro-atlánticas, centrados en torno a la OTAN, por mucho que se hubieran esforzado los norteamericanos. Tampoco había dado un solo paso hacia las organizaciones políticas europeas. No le preocupaba en absoluto el fundamental desequilibrio que se registraba en las opciones estratégicas españolas. En los temas de seguridad global, España era una mero comparsa estadounidense. En los de seguridad cercana, estaba abandonada a sus propios medios. En el ámbito económico oscilaba entre la llamada de un mercado de dimensión continental y supercompetitivo como el estadounidense, profundamente desconocido, y el más cercano, europeo, pero poco receptivo en el plano institucional<sup>1</sup> a no ser por la válvula de escape del acuerdo con la Comunidad y arreglos *ad hoc* con la EFTA. Sólo los puristas —y los diplomáticos— reconocían en la intimidad que el caso español era único también en otro aspecto: el jefe del Estado nunca salió al extranjero (tras sus brevísimas escapadas a Hendaya, Bordigera y Portugal para entrevistarse con Hitler, Mussolini y Oliveira Salazar) y ningún colega o jefe de gobierno de ningún país europeo (salvo el último y Hans-Georg Kiesinger de la RFA) jamás fue a España (sí lo hicieron los presidentes Eisenhower, Nixon y Ford aunque en meras visitas de cortesía siempre hiperensalzadas por la propaganda del régimen). Los casos del presidente de Finlandia y de la asistencia de Arias Navarro a la cumbre de Helsinki en 1975 fueron meras notas a pie de página.

---

<sup>1</sup> Séame permitida una autocita. El 26 de septiembre de 1972 informé desde Bonn a Madrid que en una conferencia de prensa la víspera el ministro de Asuntos Exteriores de la RFA, Walter Scheel, había afirmado que en las condiciones de aquel entonces España no podría acceder a la CEE. Tales inequívocas señales las emitió, esto es lo importante, a las tres horas de haber dado la bienvenida al Príncipe de España y al ministro español de Exteriores y hora y media antes de que se entrevistara con ambos. Agradezco a Antonio Muñoz que me proporcionara una copia de mi telegrama que encontré en el archivo del MAE, legajo R-15437. La anécdota exime de mayores y más sesudos comentarios.

Con todo, el sentimiento de bonanza, del «ya lo hemos logrado», no duró mucho. Coincidió con el único periodo de la historia del franquismo (1963-1968) en que los españoles no estuvieron sometidos de forma plena a los principios definidores de la ley marcial. Todo un símbolo. En diciembre de 1970 el proceso de Burgos revivió viejos recuerdos en el exterior, con independencia de que Franco, en ejercicio de su derecho de gracia, conmutara las tres penas capitales impuestas a militantes de ETA por un tribunal militar. No se presentó como respuesta a las peticiones urgentes que emanaron tanto del interior como del exterior. La inseguridad se acentuó poco después con dos cambios sustanciales en el contexto internacional próximo y, sobre todo, en función de la dinámica política interna, que no era precisamente el talón de Aquiles del régimen. La conjunción fue devastadora. Los años terminales del franquismo presenciaron la caída de dos dictaduras. La primera fue, en noviembre de 1973, la de los coroneles en Grecia, instaurada tras el golpe de Estado de abril de 1967. La segunda fue la más próxima, aunque no entrañable, de Portugal, que se deshizo como un azucarillo en abril de 1974. El efecto de esta última fue inmenso, por mucho que se hiciera como si la tempestad quedase lejos. A ningún observador atento, español o extranjero, le pasó por alto que aunque las circunstancias de los tres países fuesen muy diferentes, con Caetano se extinguía la dictadura más antigua de Europa y que la caída de los coroneles recortó la historia de la más joven. ¿Qué pasaría con la intermedia?

No se dispone todavía de monografías adecuadas que documenten las actitudes internas (a diferencia de las externas, que siempre han ofrecido una pauta interpretativa) de los países terceros más interesados por el devenir español, aunque en los últimos tiempos han aparecido algunas catas. A tenor, por ejemplo, de documentos británicos recientemente publicados, el embajador Sir J. Russell escribió a Londres que el Movimiento debía estar consternado ante la velocidad con que había caído un régimen tan momificado como el portugués, característica que compartía con el español. Era una descripción apropiada. El descontento crecía. El cerrojo establecido por Franco a través del nombramiento de Carrero Blanco como presidente del gobierno en 1973 había saltado en pedazos tras su asesinato por ETA en noviembre de ese mismo año. Su sucesor, Carlos Arias Navarro, había intentado una modestísima apertura, frustada por el entorno más inmediato de Franco. Una parte nada desdeñable de la jerarquía

católica se distanciaba del régimen a paso rápido, abandonadas en el basurero de la historia las glorias del nacionalcatolicismo. Para colmo, en julio de 1974 Franco ingresó en el hospital, aquejado de una flebitis. No es de extrañar que las cancillerías europeas advirtiesen una atmósfera de *fin de règne* en España. Las memorias de Hans-Dietrich Genscher, ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, son sumamente reveladoras al respecto. A finales de 1974, el nuevo embajador británico, C. D. Wiggin, informó que, a todos los efectos prácticos, era posible ya extender el certificado de defunción del régimen. El peligro radicaba en que Franco continuase en vida durante un largo periodo. Implícitamente se reconocía que, a su amparo, no era dable excluir actuaciones desesperadas de los círculos más reaccionarios, atemorizados ante lo que pudiera ocurrir tras el fallecimiento del hombre providencial.

Excepto los norteamericanos, que presumían de conocer mejor que nadie a la elite española que pesaba o que, según ellos, iba a pesar, los europeos se apresuraron a establecer contactos con la oposición, en la razonable previsión de que ésta sí contaría. Lo hicieron en lugar destacado los alemanes. Les siguieron los franceses y los ingleses. En diciembre de 1974 Wiggin sugirió que era necesario ser más imaginativo y pasar a una etapa más dinámica en el establecimiento de lazos con los opositores al régimen. A los países europeos más importantes les unían algunos intereses comunes: por ejemplo, que la situación española no se desestabilizase, que el PCE no alcanzase la supremacía en un entorno sumamente fluido, que los militares cortasen la evolución posible. Los británicos, en particular, deseaban apoyar a un centro todavía desorganizado. Los alemanes apostaron sólidamente a favor del PSOE, aún en las catacumbas de la ilegalidad. Todos ellos tomaron una orientación opuesta a la estadounidense. Washington tenía como objetivo prioritario forzar por todos los medios posibles la renovación de los acuerdos sobre las bases. Las instrucciones del embajador en Madrid dificultaban el establecimiento de contactos con la oposición y, cuando fue imposible no hacerlo, de llegar con eficacia a los comunistas. Contaban con una carta en la manga: el propio Franco. De aquí que en esta época terminal Cortina Mauri hiciera una inversión completa en relación con la actitud pasada de Castiella tan sólo unos años antes. De lo que se trataba era de cerrar, como fuese. Con los militares o sin ellos.

Lo que no se transparenta en los documentos diplomáticos publicados es el desprecio con que se contemplaba al régimen desde los

círculos relevantes que en el exterior seguían la evolución española. Séanme permitidas dos experiencias personales. Uno de los altos funcionarios de la Comisión Europea, jefe de gabinete del presidente luxemburgués Gaston Thorn y preclaro representante de la democracia cristiana belga, Jean Durieux, se negó siempre a visitar España en tanto viviese Franco. Un ministro francés de Asuntos Exteriores, socialista, Claude Cheysson, con quien Fernando Morán negoció posteriormente la adhesión a la Comunidad, había jurado odio eterno al franquismo. Nunca olvidó su larga estancia en un campo español tras la derrota de Francia en 1940, tampoco las continuas sacas de prisioneros republicanos y las ejecuciones. Son ejemplos ilustrativos de una sensibilidad común en los dos sectores políticos que más habían obrado por esa construcción europea a la que la dictadura pretendía auparse, sin pagar billete de entrada.

Es impensable recordar tales sentimientos, que no siempre afloran en toda su intensidad en los despachos diplomáticos, porque constituyeron uno de los ingredientes que de pronto dio todo su sabor al caldo de cultivo en el que, por fin, naufragaría definitivamente el afán de absolución de la política exterior del franquismo.

La crisis económica española derivada del encarecimiento de los precios de la energía y agravada por el tenaz rechazo a reconocerla, el agrietamiento de algunos de los soportes fundamentales del régimen (en particular de una parte de la jerarquía católica pero también la inesperada —y preocupante— escisión que en las Fuerzas Armadas representó la aparición en 1974 de la UMD), la proliferación de huelgas y el activismo obrero y estudiantil auguraban años calientes. Quienes observaban la evolución española no se vieron defraudados. Eran condiciones necesarias. No suficientes.

Lo que determinó la suficiencia fue la reacción de la dictadura contra la contestación política y social y, sobre todo, contra diversas manifestaciones de terrorismo autóctono, etarra y no etarra. En 1974 un joven anarquista, Salvador Puig Antich, fue ejecutado, tras un juicio probablemente amañado y todavía hoy no revisado. La opinión pública extranjera empezó a movilizarse. Está abierto a la especulación si ello hubiese conducido a un endurecimiento de las posiciones gubernamentales (no se produjo, por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos). El gobierno, en plena desconexión con la realidad, aprobó un decreto-ley antiterrorista que equivalía a mantener el estado de excepción durante dos años. Con manifestaciones salpicando la

geografía española dos terroristas vascos fueron condenados a muerte. Pocos días más tarde se abrió el consejo de guerra contra cinco militantes antifranquistas, entre ellos dos mujeres embarazadas. Muchas de las causas presentaban serios defectos procesales. El tribunal militar contaba con algún miembro de dudosa cualificación profesional.

Once penas capitales en menos de tres semanas eran demasiadas. La represión, calificada de «locura» en más de algún titular en el extranjero, hizo que España alcanzase el dudoso honor de ocupar las primeras páginas de la prensa escrita en todo el mundo. Las peticiones de clemencia se multiplicaron, incluida la del propio papa Pablo VI. Vanamente. El 27 de septiembre de 1975 cinco de los condenados fueron ejecutados. La cólera y el desprecio contra el régimen se desataron. El presidente mexicano, Luis Echeverría, solicitó la suspensión de España en Naciones Unidas, una sugerencia sin precedentes. Varios países retiraron sus embajadores de Madrid. La embajada española en Lisboa fue asaltada. El régimen, sin embargo, cerró filas. El presidente del Consejo de Estado, Antonio María de Oriol, posteriormente asesinado por ETA, declaró de forma rotunda que no se admitiría la menor interferencia extranjera, bajo cualquier forma que fuese. Fue inevitable que, tanto en el interior como en el exterior, se subrayase repetidamente que la dictadura española entraba en fase terminal como había iniciado su andadura histórica: en la sangre. Sólo los Estados Unidos se mantuvieron tibios. Estaban a punto de conseguir lo que querían.

Aquel fue el contexto en el que una de las crisis exteriores que más se había temido desde los primeros años sesenta amenazó con explotar. La activó Marruecos. A lo largo de un par de años se había visto precedida de signos premonitores que los diplomáticos españoles analizaron con minuciosidad. No sirvió para mucho. El 16 de octubre Hassan II lanzó la bomba de la «marcha verde». A lo largo de un mes dramático, en plena agonía del dictador, las autoridades de Madrid se dejaron convencer, o terminaron sucumbiendo, ha escrito Francisco Villar, a la presión de un «lobby» pro-marroquí y a la de las circunstancias. ¿Podía recurrirse a las Fuerzas Armadas? Nadie lo consideró seriamente. En consecuencia, el denominado Sáhara español se entregó a Marruecos, con la participación de Mauritania y la exclusión de Argelia. Al margen, por supuesto, de Naciones Unidas en donde los representantes españoles se sintieron total-

mente desamparados. La audaz jugada del monarca alauita dejó entrever de qué lado se encontraban los auténticos intereses de Estados Unidos y Francia. El dictador español falleció el 20 de noviembre de 1975 dejando tras de sí un país convulso y con una política exterior en crisis de identidad. Su elaborada construcción y los éxitos parciales que la habían salpicado no sirvieron para lograr la absolución final. El círculo nunca se cuadró.

### **Hay que hacer saltar los constreñimientos del pasado**

Una de las ventajas de seguir el enfoque analítico adoptado en este artículo es que permite identificar las líneas de actuación necesarias para establecer la desconexión entre la política exterior del franquismo y la de la transición. Si en política la naturaleza tiene temor del vacío, tampoco lo permite en la interacción de un país con su entorno. De aquí que no sea difícil apreciar continuidades entre una etapa histórica y la siguiente. De aquí, sin embargo, que sea imprescindible resaltar las discontinuidades.

Las continuidades estuvieron marcadas por la pervivencia de hombres, mentalidades y pautas de comportamiento profundamente enraizados. Hacia 1975, por ejemplo, en el minúsculo servicio exterior español (con una plantilla de 580 puestos y efectivos mucho menores) el peso recaía en los hombres que habían hecho carrera durante la dictadura. La presencia de mujeres era testimonial (sólo había cuatro, que ingresaron a partir de 1971). Algunos, quizá los menos pero en puestos de responsabilidad, eran franquistas sinceros. La mayor parte profundamente conservadores. Un pequeño porcentaje había pasado por las clases preparatorias del profesor Tierno Galván. La presencia de los partidos (ilegales) de izquierda era mínima. Sin embargo, el servicio exterior había empezado a tecnificarse y modernizarse. En general era disciplinado y estaba imbuido de un sentimiento profundo de servicio al Estado. Con todo, no se dispone todavía, a diferencia de lo que ocurre en los casos británico, francés y norteamericano, de estudios sociológicos, de mentalidad y de comportamiento de ese particular colectivo.

También se explican las continuidades porque subsistían los problemas con los que había lidiado el franquismo. Tres eran fundamentales. Había que readaptar la relación con los norteamericanos, inten-

sificar el acercamiento a Europa y mantener los intereses permanentes de España en la relación con terceros países.

Tendrían que dominar, sin embargo, las discontinuidades. Tres eran absolutamente básicas. Lo que para la dictadura había sido búsqueda ansiosa de absolución, debía transformarse en una dinámica que apoyase el proceso de cambio interno hacia un sistema democrático pleno. Lo que la dictadura no había logrado jamás debía conseguirse y ponerse al servicio de los españoles. Y, no en último término, instrumentalmente era indispensable renovar los mecanismos y las pautas de operación.

No se dispone todavía de una buena monografía que haya estudiado analíticamente el despliegue de la política exterior de la transición, entendiéndolo por ella la que discurre entre la muerte de Franco y la llegada del PSOE a la responsabilidad gubernamental a finales de 1982. Que el esquema anterior responde a tal despliegue se muestra no obstante en las modificaciones esenciales que cabe detectar en tal periodo.

La política de personal encajó plenamente en la concepción global a que se atuvieron los movimientos en la Administración, con las características peculiares del servicio exterior. El cuadro normativo se formalizó en diciembre de 1976. No hubo ajustes de cuentas. Se produjeron, simplemente, desplazamientos estratégicos que incidieron con particular intensidad en los puestos de mando e intermedios del Palacio de Santa Cruz y, naturalmente, en la dotación de las embajadas consideradas importantes o desde las que convenía proyectar las nuevas señales de identidad política. Es un tema que merece un estudio pormenorizado.

El nuevo ministro, José María de Areilza, duró poco más de medio año. Antiguo embajador franquista en puestos claves como Buenos Aires, Washington y París, hacía tiempo que había iniciado su despeque del régimen. En su haber pudo apuntarse unos cuantos éxitos claros, aunque si los generó de su propia cosecha o le vinieron indicados por las circunstancias y sus colegas extranjeros está aún por determinar. Concluyó las negociaciones del nuevo acuerdo con Estados Unidos, que por primera vez se elevó a la categoría de Tratado, y recogió algunos de los desiderata españoles. Consiguió la presentación de S. M. el Rey Juan Carlos en el restringido foro que es el Congreso norteamericano. Inició una veloz carrera vendiendo en Europa las inmensas posibilidades que se abrían a la naciente democracia espa-



ñola. Pero sobre Areilza y tras Areilza fueron el propio rey y el subsecretario de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, quienes empujaron firmemente el nuevo gobernalle. Es más, en el crucial gobierno de Adolfo Suárez este último pasó a ocupar la cartera. Desde ella impulsó las discontinuidades. Tres merecen una breve mención: la universalización de relaciones diplomáticas, la adhesión a los más importantes instrumentos multilaterales de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y el ingreso en el Consejo de Europa antes de la aprobación de la Constitución. Con el total apoyo de todos los grupos parlamentarios, tras las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, el segundo gobierno Suárez dejó caer la vía del acuerdo de libre comercio/unión aduanera y optó rápidamente por la adhesión a las Comunidades Europeas. La vía que se abrió tampoco fue un lecho de rosas. Su culminación no se materializó hasta 1986 pero marcó, de la forma más enfática y dramática posible, el cambio experimentado en la posición internacional de España. Quedaron, como temas pendientes, la adaptación de la relación de seguridad con Estados Unidos y la gran interrogante que pendió sobre casi toda la transición y sobre la cual se devanaron los sesos en muchas cancillerías europeas: ¿qué haría España ante la OTAN?

El paso a la democracia no se produjo en un clima internacional demasiado favorable. Lo que sí fue favorable al mismo fue la simpatía con que se le recibió en el exterior y la ausencia de apoyos a los segmentos reaccionarios de la sociedad española. Las democracias, a diferencia de lo que había pasado en los años treinta, ayudaron a los españoles que ansiaban dejar atrás los años de dictadura. Lo hicieron desde los gobiernos y desde las fundaciones políticas, que en países como Alemania gozaban de gran predicamento y disponían de abundantes medios. En cuanto a los regímenes dictatoriales que subsistían nunca estuvieron en condiciones, como en los años treinta, de hincar sus dientes en la evolución política de la piel de toro.

En un esquema binario de luces y de sombras, la política exterior de la transición muestra más de las primeras que de las segundas. A su término la excepcionalidad española, o por mejor decir franquista, empezaba a ser recuerdo. Hoy parece incluso historia remota.

**Bibliografía indispensable**

- DEL ARENAL, C.: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994.
- HAMILTON, K., y SALMON, P. (eds.): *Documents on British Policy Overseas*, serie III, vol. V, *The Southern Flank in Crisis, 1973-1976*, Londres, Routledge, 2006.
- MORENO JUSTE, A.: *Franquismo y construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1998.
- PEREIRA, J. C. (coord.): *La política exterior de España, 1800-2003*, Barcelona, Ariel, 2003.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E. M.: *Rumbo al Sur. Francia y la España del desarrollo, 1958-1969*, Madrid, CSIC, 2006.
- TUSELL, J.; AVILÉS, J., y PARDO, R. (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.
- VALDIVIELSO DEL REAL, R.: *La carrera diplomática en España (1939-1990)*, Madrid, Biblioteca diplomática española, Sección Estudios, núm. 15, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1996.
- VILLAR, F.: *El proceso de autodeterminación del Sáhara*, Valencia, Fernando Torres, 1982.
- VIÑAS, A.: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González, 1945-1995*, Barcelona, Crítica, 2003.
- VIÑAS, A.; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; FERNÁNDEZ PULGAR, C., y FLORENSA, S.: *Política comercial exterior en España, 1931-1975*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979.