

Desafíos en la aplicación de un enfoque transnacional para el estudio de las relaciones hispano-italianas, 1943-1957.

Pablo del Hierro de Lecea

Introducción

El principal objetivo de mi tesis doctoral es el estudio de las relaciones entre España e Italia entre 1943 y 1957, situándolas en el contexto de los primeros años de la Guerra Fría. Mi investigación busca obtener un mejor entendimiento del por qué estos dos países, con sistemas políticos diametralmente opuestos (una democracia y una dictadura), decidieron reestablecer y mantener buenas relaciones diplomáticas después de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de lo desfavorable del ambiente internacional. Otro aspecto importante de la investigación es el análisis de los medios utilizados por España e Italia para dejar al margen las diferencias ideológicas y así poder mantener esa cordialidad que tradicionalmente había caracterizado las relaciones bilaterales. Finalmente, la tesis trata de establecer el alcance y conocer las consecuencias de la influencia ejercida por la Guerra Fría sobre las relaciones bilaterales.

Sin embargo, y como paso previo al desarrollo de la tesis, era necesario establecer una serie de presupuestos metodológicos que harían de base para el trabajo empírico. La historia de las relaciones internacionales ha cambiado considerablemente durante las últimas décadas, debido principalmente a la aparición de nuevos enfoques que la han obligado a actualizarse y mejorar. De todos ellos, la historia transnacional aparece como uno de los más interesantes. El presente texto está precisamente dedicado a analizar las posibilidades y las limitaciones de la aplicación de dicho enfoque al estudio de las relaciones hispano-italianas y al análisis de la política exterior española durante los primeros años del Franquismo. Para ello, el artículo estará estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, veremos brevemente la evolución de la historia transnacional desde los primeros planteamientos en los años '70 hasta su formulación actual; en segundo lugar, analizaremos dos ejemplos empíricos de las relaciones hispano-italianas (la retirada del embajador italiano y el caso de la compañía española de mercurio) para comprobar las posibilidades reales de aplicar el enfoque transnacional a las mencionadas relaciones; y finalmente haremos una valoración global de la historia transnacional y de los desafíos que plantea en la presente investigación.

Orígenes y evolución de la historia transnacional

Como decíamos en la introducción, la historia de las relaciones internacionales ha cambiado de manera considerable durante las últimas décadas. Tuvo un papel predominante hasta el final de la Segunda Guerra Mundial pero, a partir de ese momento, se vio obligada a afrontar una serie de desafíos provenientes de otras disciplinas y escuelas de pensamiento: las “International relations”, el estructuralismo, la “historia desde abajo” y la escuela de *Annales* en los años ‘50 y ‘60, el “giro cultural” y la filosofía pos-estructural y post-moderna en los años ‘80 y, finalmente, la historia transnacional y la historia global en los años ‘90. Además, tuvo que afrontar los retos que representaban el inesperado final de la Guerra Fría, las guerras en los Balcanes y el proceso de Globalización. Todos estos eventos y fenómenos historiográficos dejaron claro a los historiadores especializados en el campo de las relaciones internacionales la complejidad de su disciplina y la necesidad de encontrar explicaciones más comprensivas y satisfactorias. En consecuencia, la historia de las relaciones internacionales se vio obligada a expandir la definición de lo que debía ser estudiado y a poner en tela de juicio la tradicional dependencia con respecto a los archivos nacionales como fuente principal de la investigación.¹ La historia de las relaciones bilaterales, que forma parte de la historia de las relaciones internacionales, también se vio afectada por estos cambios.

A finales de los años ‘60 y principios de los ‘70 las sociedades occidentales comenzaron a sufrir una serie de importantes cambios estructurales. Durante esos años creció de manera espectacular el número de Organizaciones no Gubernamentales así como el de empresas multinacionales, apareció el movimiento global para la protección del medioambiente, los derechos humanos se convirtieron en un tema de relevancia mundial, especialmente tras la declaración de Helsinki y la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), y los movimientos anti-nucleares, liderados por científicos soviéticos y norteamericanos, comenzaron a alcanzar sus primeros resultados tras la celebración de los acuerdos SALT I. De repente, el mundo se daba cuenta de que era supranacional y de que existían un gran número de fuerzas transnacionales que

¹ REYNOLDS, David: “Culture, Discourse and Policy. Reflections on the New International History” en REYNOLDS, David: *From World War to Cold War. Churchill, Roosevelt and the International History of the 1940s*, Oxford, 2006, paginas 331-351.

estaban infringiendo las reglas fundamentales del sistema internacional que hasta ese momento había estado regido por el concepto de estado-nación².

En esos mismos años, un grupo de especialistas en ciencias políticas, considerando los cambios que las sociedades occidentales estaban experimentando, comenzaron a desarrollar nuevas teorías y enfoques para el estudio de las relaciones internacionales.

El primero de ellos fue probablemente James N. Rosenau, investigador especializado en las dinámicas de la política mundial, las relaciones internacionales y el proceso de globalización, quien publicaba en 1969 el libro: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International*³. En esta obra, su autor, consciente de la creciente importancia de los vínculos entre las unidades nacionales, proponía la adopción de un nuevo enfoque basado en el estudio, como unidad de análisis principal, de una serie de vínculos específicos entre los estados-nación (culturales, políticos y económicos).

Dos años más tarde, Roger Morgan y Karl Kaiser, dos de los politólogos más importantes en las últimas décadas, editaron el libro *Britain and West Germany: changing societies and the future of foreign policy*⁴. En la introducción a dicha obra Morgan argumentaba, siguiendo algunas de los conceptos desarrollados por Rosenau, que las políticas exteriores de los estados-nación estaban cambiando debido a la creciente importancia de las redes económicas, financieras y de otro tipo que iban más allá de las fronteras nacionales, y que, por lo tanto, era necesario revisar algunos de los principales fundamentos del estudio de las relaciones internacionales. Según Morgan, los investigadores debían asumir que los Ministerios de Asuntos Exteriores ya no eran los únicos agentes encargados de decidir las relaciones exteriores del estado, y, por ende, encaminar sus trabajos hacia lo que denominaba como “modelo multinacional de política internacional”, un modelo que tenía en cuenta la influencia de las transacciones horizontales inter-societarias, la interdependencia económica y la función modernizadora de los estados del bienestar. En consecuencia, el análisis de las políticas exteriores debía tener presente la importancia de otros agentes gubernamentales y los efectos de los factores sociales fuera de la esfera gubernativa. A partir de este momento,

² IRIYE, Akira: “Transnational History” en *Contemporary European History*, 13, 2. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, páginas 211-222.

³ ROSENAU, James N.: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International*, Free Press, 1969.

⁴ KAISER, Karl and MORGAN, Roger (Eds.): *Britain and West Germany: changing societies and the future of foreign policy*, London : Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1971

las cuestiones económicas, sociales y tecnológicas tenían que pasar a un primer plano fomentando el estudio de los intercambios económicos y tecnológicos, de los movimientos de personas y del turismo, de las actividades de las compañías multinacionales, del comportamiento de las opiniones públicas, y el impacto de todas ellas en la acción de Gobierno y en las nuevas líneas de política exterior. Finalmente, Morgan defendía la necesidad de desarrollar el análisis de formas de integración internacional y de cooperación funcional basado en los nuevos conceptos en los que venían trabajando durante esos mismos años los politólogos Karl Deutsch, Ernst Haas, Leon Lindberg o Joseph Nye⁵. Esos conceptos estaban siendo utilizados para el estudio de las relaciones entre países que se encontraban inmersos en procesos de integración internacional (especialmente en el proceso de integración europea), pero también podían ser válidos y relevantes en el análisis de la cooperación multinacional.

La mayoría de los politólogos que participaban en estos debates estaban poniendo en tela de juicio los enfoques que se estaban usando en sus propias disciplinas y en ningún momento hacían referencia a la historia ni a las relaciones internacionales en el pasado. Sin embargo, las implicaciones intelectuales de este debate eran demasiado importantes como para que los historiadores pudiesen ignorarlas. De esta manera, algunos de sus presupuestos fundamentales comenzaron a ser gradualmente introducidos en la historia de las relaciones internacionales. El primer gran cambio fue la inclusión de nuevas áreas de investigación como la económica, la financiera o la militar. Asimismo, los historiadores especializados en las relaciones internacionales comenzaron a usar diferentes fuentes, a parte de las diplomáticas, y a dedicar una mayor atención a los vínculos supra-nacionales existentes entre estados-nación⁶.

⁵ NYE: Joseph: *Peace in parts: integration and conflict in regional organisations*, Little, Brown, Boston, 1971. NYE: Joseph and KEOHANE, Robert (Eds.): *Power and interdependence: world politics in transition*, Little, Brown, Boston, 1977. DEUTSCH, Karl: *National integration: some concepts and research approaches*, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin, 1978. HAAS: Ernst: *The web of interdependence*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970. HAAS: Ernst: *The obsolescence of regional integration theory*, Institute of International Studies, Berkley, 1975. LINDBERG, Leon: *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970. LINDBERG, Leon and SCHEINGOLD, Stuart (Eds.): *Regional integration: theory and research*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1971.

⁶ BELL, P.M.H. *France and Britain 1940-1994. The Long Separation*, London: Longman, 1997. Edwards, Jill: *Anglo-American relations and the Franco question, 1945-1955*, Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1999. LARRES, Klaus (Ed.): *Uneasy allies: British-German relations and European integration since 1945*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2000. LEE, Sabine: *Victory in Europe? : Britain and Germany since 1945*, Harlow; New York: Longman, 2001. NINKOVICH, Frank A.: *Germany and the United States: the transformation of the German question since 1945*, Boston: Twayne Publishers, 1988. NOAKES, Jeremy, WENDE, Peter and

Sin embargo, y a pesar de estos considerables avances, la historia de las relaciones internacionales siguió conservando muchos de los elementos fundamentales de la historia diplomática tradicional. El estado-nación seguía siendo la principal unidad de análisis, los actores no gubernamentales apenas sí aparecían en la narración y los aspectos culturales no eran tomados en consideración. Todo esto comenzó a cambiar en la década de los '80 a raíz del impacto causado por las nuevas perspectivas historiográficas.

A finales de los '70 el debate iniciado por Morgan, Rose o Nye, entre otros, había pasado a un segundo plano y perdido importancia debido al auge de la filosofía post-moderna y al creciente interés en el giro cultural y lingüístico. Sin embargo, a finales de la década de los '80 la historia de las relaciones internacionales se vio obligada a afrontar nuevos retos: el inesperado final de la Guerra Fría, el proceso de mundialización y las posteriores guerras en los Balcanes reabrieron el debate metodológico sobre la conveniencia de mantener un enfoque que no era capaz de dar respuestas satisfactorias a una realidad internacional cada vez mas compleja. Como consecuencia, nuevas propuestas y modelos aparecieron en esta disciplina.

En 1995 Thomas Risse, un politólogo alemán especializado en la teoría de las relaciones internacionales, editó el libro *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions*⁷, obra que sigue siendo de referencia obligada en el campo de la política internacional. Este libro, centrado en el impacto de los actores no estatales en la política exterior de los estados-nación, era un intento de retomar las propuestas lanzadas hacía 30 años argumentando que los investigadores deberían pulir la categoría de estado-nación y comenzar a tomar en consideración el estudio de las relaciones transnacionales.

Según Risse, era necesario que la disciplina de las relaciones internacionales empezara a examinar cómo la dimensión estatal interactuaba con las relaciones transnacionales, definidas como las interacciones a través de fronteras nacionales cuando al menos uno de los actores en liza no es estatal o al menos no opera en nombre de un Gobierno nacional o una organización intergubernamental.⁸ En la opinión de

WRIGHT, Jonathan (Eds.): *Britain and Germany in Europe, 1949-1990*, Oxford; New York: Oxford University Press, 2002.

⁷ RISSE, Thomas (Ed.): *Bringing transnational relations back in : non-state actors, domestic structures, and international institutions*, Cambridge ; New York, NY, USA : Cambridge University Press, 1995

⁸ *Ibidem*, p. 3.

Risse, los politólogos tendrían que tener en cuenta a los actores y a las coaliciones transnacionales, que quedarían definidas como las redes de oficiales del Gobierno que incluyen al menos un actor persiguiendo sus propios intereses independientemente de las decisiones nacionales, y analizar la manera en la que éstas cambian las políticas estatales y las relaciones internacionales.

El impacto de estas coaliciones y actores transnacionales estaría condicionado por dos factores: las diferencias en las estructuras domésticas, es decir, los acuerdos normativos y organizativos que forman el estado, estructuran la sociedad y se juntan en la organización política; y el grado de institucionalización internacional, es decir, el punto hasta el que este área está regulada por acuerdos bilaterales, regímenes multilaterales y/o organizaciones internacionales.⁹

En este sentido, el politólogo alemán no negaba la importancia de los estados en la política internacional; los estados tenían importancia pero había que considerar que los actores transnacionales ejercían mucha influencia en los intereses de los estados, sus políticas y hasta sus relaciones con otros estados. De esta manera, Risse proponía la utilización de varios enfoques interactivos que integrasen factores internos y externos con el fin de obtener una mejor y más rica comprensión de la política exterior.¹⁰

Las implicaciones que tuvo este trabajo en el campo de las relaciones internacionales fueron enormes, y llegaron muy pronto al ámbito historiográfico. Influidos por estos avances en el campo de las ciencias políticas, dos nuevos enfoques surgieron con fuerza dentro de la comunidad historiográfica, y ambos ponían en tela de juicio los presupuestos metodológicos que hasta ese momento habían primado en la historia de las relaciones internacionales: me estoy refiriendo a la historia global y a la historia transnacional.¹¹ Así, autores como Akira Iriye, David Washbrook, Christopher Bayly, Patrick O'Brien o Thomas Bender, entre otros, comenzaron a cuestionar en sus obras la validez y la vigencia del concepto “estado-nación” como categoría histórica y, al mismo tiempo, a privilegiar el estudio de los vínculos transnacionales entre diferentes

⁹ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰ *Ibidem*, p. 16.

¹¹ Para muchos historiadores, la historia transnacional y la historia global constituyen las dos caras de la misma moneda, aunque podemos plantear brevemente algunas diferencias: en primer lugar, la historia transnacional se ocupa de fuerzas y de temas que no tienen por qué ser necesariamente globales, sino que pueden ser transversales entre estados, tales como las comunidades regionales, las migraciones interregionales, las enfermedades o los problemas medioambientales; en segundo lugar, la historia transnacional dotaría a dichos temas de una especificidad cronológica puesto que la historia transnacional se ha desarrollado mano a mano con las historias nacionales, regresando al siglo XVII. IRIYE, Akira: “The Transnational Turn” en *Diplomatic History*, Vol. 31, Num. 3. Enero de 2007, Blackwell Publishing, Inc., Oxford.

grupos en todo el mundo, en detrimento del análisis de las políticas exteriores nacionales y de las relaciones bilaterales.¹²

De esta manera, la historia transnacional, definida como el estudio de los movimientos y de las fuerzas que atraviesan y van más allá de las fronteras nacionales, se postulaba como uno de los enfoques más importantes y populares del momento.¹³

Sin embargo, la historia transnacional también provocó debates y propuestas alternativas. Una de las más interesantes es sin duda la contenida en el libro editado por Klaus Larres *Uneasy allies: British-German relations and European integration since 1945*.¹⁴ En la introducción a esta obra, el autor alemán admite que el rápido desarrollo de un mundo cada vez más complejo, multilateral e interconectado había convertido el tradicional análisis de las políticas exteriores nacionales y de las relaciones bilaterales entre países occidentales en una opción claramente insatisfactoria. Sin embargo, Larres también añade que si los historiadores son capaces, a la hora de estudiar la naturaleza de las relaciones entre países muy industrializados e intensamente interconectados, de tomar en consideración la multiplicidad de factores, internos y externos, que influyen en el comportamiento de los estados occidentales contemporáneos, en ese caso, el concepto de estado-nación puede seguir siendo válido y formar parte de la compleja red que es actualmente la historia de las relaciones internacionales:

*Despite the ever increasing influence of multinational interest and pressure groups (for instance transcontinental cooperations, agricultural lobbies) as well as regional groupings (for example the German Länder), the nation still plays a central though perhaps declining role within the European Union. It therefore appears justifiable to take territorially defined traditional nation state as the point of departure for the horizontal and vertical investigations into the various political, security related, economic, financial-monetary, and social policy areas dealt with in this volume.[...]*¹⁵

¹² IRIYE, Akira: *Japan and the wider world: from the mid-nineteenth century to the present*, Longman, Londres, 1997. BAYLY, Christopher Alan.: *The Birth of the Modern World 1780-1914. Global Connections and Comparisons*, Blackwell Publishing, Malden, MA, 2004. . BAYLY, Christopher Alan.: *Imperial meridian: the British Empire and the world, 1780-1830*, Longman, Londres, 1989. WASHBROOK, David: "India in the Early Modern World Economy: Modes of Production, Reproduction and Exchange", *Journal of Global History*, Vol. 2(1) (2007) pp. 87-111. BENDER, Thomas and PETER, Michael (Eds.): *City and nation: rethinking place and identity*, Transaction, New Brunswick, Londres, 2001. O'BRIEN, Patrick: *The governance of globalization: the political economy of Anglo-American hegemony*, CESifo, Munich, 2003.

¹³ IRIYE, Akira: "Transnational History" en *Contemporary European History*, 13, 2. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, página 213.

¹⁴ LARRES, Klaus (Ed.): *Uneasy allies : British-German relations and European integration since 1945*, Oxford and New York : Oxford University Press, 2000.

¹⁵ *Ibidem*. p. 1, 2 y 5.

De hecho, cuando uno analiza los estudios más recientes sobre política exterior y relaciones bilaterales se da cuenta de que la categoría estado-nación no ha sido abandonada, sino re-conceptualizada.

Una de las consecuencias más importantes de esa re-conceptualización ha sido la pérdida de importancia de los estudios sobre relaciones bilaterales a la manera tradicional. La nueva historia de las relaciones bilaterales ya no se centra en el análisis de las relaciones entre dos estado-nación aislados entre sí, sino que toma en consideración sus vínculos exteriores y las redes supranacionales. El estado-nación sigue constituyendo una unidad de análisis muy útil, pero los historiadores tienen que aprender a usarla con cuidado, siendo conscientes de que las fronteras son extremadamente permeables.

Así pues, los historiadores que se ocupan de las relaciones bilaterales tienen que comprender las implicaciones y las contribuciones de los enfoques aparecidos en los últimos años y tratar de incorporarlos, siempre que sea posible, a sus propias investigaciones modificando métodos e incluso objetos de estudio. El resultado final es, sin duda, la mejora y el enriquecimiento del trabajo realizado.

La historia transnacional como posible enfoque para el estudio de las relaciones hispano-italianas 1943-1957

Si tenemos en cuenta todo lo dicho hasta ahora, se podría llegar a pensar que la adopción de un enfoque transnacional para el estudio de las relaciones hispano-italianas entre 1943 y 1957 es la opción metodológica más acertada puesto que enriquecería considerablemente la investigación. Sin embargo, es necesario introducir una serie de matices y hacer algunas aclaraciones al respecto ya que dicho enfoque también presenta numerosos problemas, especialmente para el caso de la política exterior franquista, una política llena de peculiaridades y que difícilmente se puede adaptar a modelos rígidos.

Como acabo de explicar, para Risse el impacto que los actores transnacionales tienen en las políticas estatales está condicionado por dos factores: las diferencias en las estructuras domésticas, y el grado de institucionalización internacional. De este modo, las estructuras domésticas y el grado de institucionalización internacional interactúan para determinar la capacidad de los actores transnacionales para causar cambios en las políticas estatales. En otras palabras,

On the one hand, the more the states dominates the domestic structure, the more difficult it should be for transnational actors to penetrate the social and political systems of the “target” country. Once they overcome this hurdle in state-dominated systems, though, their policy impact might be profound, since coalition building with rather small groups of governmental actors appears to be comparatively straightforward. On the other hand, the more fragmented the state and the better organized civil society, the easier should be the access for transnational actors. [...]

The more the respective issue-area is regulated by international norms of cooperation, the more permeable should state boundaries become for transnational activities. Highly regulated and cooperative structures of international governance tend to legitimize transnational activities and to increase their access to the national politics as well as their ability to form “winning coalitions” for policy change. Transnational relations acting in highly institutionalized international environment are, therefore, likely to overcome hurdles otherwise posed by state-dominated structures more easily.¹⁶

Si asumimos estos presupuestos para la historia transnacional, es necesario replantearse la adopción de este enfoque metodológico para el tema en cuestión. El principal problema estriba en las peculiaridades de la política exterior española durante los primeros años del Franquismo al menos hasta los años '60. Al término de la Segunda Guerra Mundial, la España de Franco aparecía como el último reducto fascista en Europa, una dictadura de carácter fascizante muy vinculada a la Italia de Mussolini y a la Alemania de Hitler.¹⁷ De hecho, a partir de este momento, las grandes potencias se van a plantear cómo acabar con el régimen de Franco de la manera más rápida posible. Subsiguientemente, el régimen de Franco se caracterizaba por la completa dominación de la estructura doméstica por parte del estado (en este caso Franco en persona) y por el aislamiento internacional, lo cual hacía que su nivel de institucionalización internacional fuese mínimo. Es por ello que los actores transnacionales apenas sí estaban presentes en la España de la inmediata postguerra, y, desde luego, no tenían ninguna influencia en los procesos de toma de decisiones.

Obviamente, el caso de Italia es completamente diferente. En el país transalpino nos encontramos, durante los años de la inmediata postguerra, con un estado fragmentado y una sociedad civil bien organizada; además, a partir de los años '50 Italia empieza a participar en distintos procesos de cooperación internacional (proceso de integración europea, Pacto Atlántico, Unión de pagos, etc.); evidentemente, todos estos

¹⁶ RISSE, Thomas: *Op. Cit.* Pp. 6 y 7.

¹⁷ SAZ, Ismael: *Fascismo y Franquismo*, Publicaciones Universitat de Valencia, Valencia, 2004.

condicionantes facilitaban enormemente el acceso de los actores transnacionales a las esferas políticas, pudiendo ejercer una considerable influencia en los procesos de toma de decisiones del estado.

Dos ejemplos prácticos: la retirada del embajador italiano y las minas de mercurio

Llegados a este punto, y para obtener un mejor entendimiento de las diferentes capacidades de los actores transnacionales en ambos países, es necesario proporcionar algunos ejemplos prácticos.

En primer lugar, analizaremos el caso de la retirada del embajador italiano a finales de 1946, debido a la resolución condenatoria emitida por Naciones Unidas. A mediados de abril, y a pesar de la oposición británica, el Consejo de Seguridad de la ONU comenzaba a estudiar la “cuestión española”, llegando a la conclusión de que la mejor manera de acabar con Franco era la toma de medidas diplomáticas. Así, en la sesión de 12 de diciembre de 1946, la Asamblea General decidía por mayoría absoluta la exclusión de España de todos los organismos técnicos establecidos por la ONU, el estudio futuro por parte del Consejo de Seguridad de las medidas necesarias para implantar en España un Gobierno democrático y la recomendación de la inmediata retirada de los Embajadores acreditados en Madrid.¹⁸

Esta resolución fue acogida de manera diferente por los distintos sectores políticos italianos. Los partidos moderados, con la Democracia Cristiana a la cabeza, no se mostraron muy satisfechos puesto que creían que la adopción de sanciones internacionales difícilmente podría acabar con el régimen de Franco que ganaba en popularidad a medida que aumentaba la presión exterior. Además, la retirada forzosa del embajador ponía en peligro el mantenimiento de unas relaciones cordiales y, por ende, dificultaba la defensa de los importantes intereses económicos que Italia tenía en España. Por otro lado, los partidos de izquierdas, liderados por los socialistas y los comunistas, se mostraron bastante satisfechos con la resolución ya que, aunque ésta no incluía la ruptura de relaciones, que era lo que ellos deseaban, era vista como un paso más hacia delante en la lucha por acabar con el régimen de Franco.¹⁹

¹⁸ PORTERO, Florentino: *Franco aislado: la cuestión española 1945-1950*, Aguilar Maior, Madrid, 1989.

¹⁹ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE): R. 1.466 Exp. 24. Carta de Sangroniz a Martín Artajo, 27-12-46.

A pesar de las distintas reacciones, el Gobierno italiano no tenía demasiada capacidad de maniobra en la cuestión española. Desde el final de la guerra Italia se había comprometido a armonizar su política hacia España con las directrices marcadas por Estados Unidos y Reino Unido, y ahora se veía obligada a seguir cualquier decisión tomada por Washington o Londres.²⁰ El 16 de diciembre el Foreign Office comunicaba oficialmente su intención de retirar a su embajador antes de finales de año.²¹ Unos días mas tarde, el Ministro de Asuntos Exteriores italiano, Pietro Nenni, le enviaba un telegrama a Gallarati Scotti, Embajador en Madrid, informándole de que el Consejo de Ministros, tras tomar nota de la determinación británica, había decidido finalmente su retirada de la capital española.²²

La decisión italiana de retirar a su embajador en España fue recibida con profundo desagrado por parte de unas autoridades españolas que no se esperaban un gesto tan inamistoso de un país con el que habían mantenido relaciones cordiales en los últimos meses y que, a fin de cuentas, no estaba obligado a adoptar una resolución emitida por un organismo internacional del que no formaba parte.²³ Sin embargo, las airadas protestas de los diplomáticos españoles no surtieron ningún efecto e Italia siguió adelante con su determinación de retirar a su embajador.²⁴ Fue en ese momento cuando el Gobierno español se dio cuenta de que sus protestas, por muy airadas que fueran, no harían cambiar de idea al Gobierno italiano ya que era totalmente dependiente de los designios Anglo-Americanos y estaba demasiado comprometido por la fuerte presencia de los partidos de izquierda en la vida pública. Así pues, los diplomáticos españoles decidieron cambiar de estrategia. A finales de mes, Martín Artajo le comunicaba a su Embajador en Roma, José Antonio de Sangroniz, que el Consejo de Ministros había decidido que, a pesar del gesto italiano, se estimaba preferible no retirarle de su puesto en Roma con el fin de continuar con las relaciones comerciales entre los dos países²⁵. La clave de esta decisión era el reconocimiento de que España tenía importantes intereses económicos en Italia y que era necesario defenderlos a cualquier precio. De esta manera, el Gobierno español daba inicio a su nueva estrategia que consistía en

²⁰ Documenti Diplomatici Italiani (DDI): Serie XI. Volumen II (12 diciembre 1944-9 diciembre 1945). Doc. N° 393. Telegrama de De Gasperi a Gallarati, 7-8-45.

²¹ DDI: Serie XI. Volumen IV (13 de julio 1946-1 febrero 1947). Doc. N° 609. Telegrama de Gallarati a Nenni, 18-12-46.

²² DE LLERA ESTEBAN, Luis. y GALLEGRO ANDRÉS, José: *op. cit.*, p. 179.

²³ AMAE: R. 1.280 Exp. 1. Telegrama de Martín Artajo a Sangroniz, 20-12-46.

²⁴ AMAE: R. 1.280 Exp. 1. Telegrama de Sangroniz a Martín Artajo, 23-12-46.

²⁵ AMAE: R. 1.280 Exp. 1 Telegrama de Martín Artajo a Sangroniz, 21-12-46.

ganarse el apoyo de los sectores económicos e industriales italianos para que iniciasen una campaña a favor de España que pudiese convencer a la clase política y a la sociedad italianas de las ventajas de mantener buenas relaciones con la España de Franco.

A principios de 1947, y con vistas a la constitución del nuevo Gobierno italiano, Sangroniz comenzó a intensificar su contacto personal con los Presidentes y Directores de las grandes instituciones industriales transalpinas. En escasas semanas el diplomático español recibió las visitas de: el Presidente de la “Montecatini”; Director General de la “Fiat”; Director General de la “Pirelli”; Presidente de la “Snia Viscosa”; Director General de “Caproni”; Presidente de la “Azienda Minerali Metallici Italiani”, etc. A todos ellos les fue explicando cuál había sido la conducta de cordialidad y aún de generosidad, del Gobierno español con relación a Italia, conducta que no se había limitado a la crítica estéril de la mayor o menor simpatía por un régimen, un sistema o una línea de política interior. Les recordó cuales fueron los móviles del Acuerdo Comercial hispano-italiano de 1946, en el que el Gobierno español había dado a un país hermano, vencido y destrozado, todo el apoyo que en su mano estaba prestarle, sin detenerse a considerar la conducta de la mayor parte de los hombres que en aquel momento dirigían la política italiana, muchos de los cuáles habían estado contra el bando nacional en la Guerra Civil española.

Los resultados de estas visitas fueron muy positivos ya que todos los industriales, sin excepción, manifestaron su desacuerdo con cualquier acto del Gobierno italiano que tendiera a inmiscuirse en los asuntos interiores de España. Como consecuencia de estas conversaciones, se empezaron a publicar en las Revistas económicas y financieras y aún en algunos periódicos que en cierto modo estaban controlados por tan poderosas empresas, una serie de artículos y comentarios criticando acerbamente el gesto del Gobierno italiano de haber aceptado las indicaciones de la ONU con relación a España. El primer ejemplo de esta campaña, que buscaba crear en los medios económicos y financieros un verdadero estado de opinión, fue el ejemplar de “Il Monitore degli Affari” correspondiente al 31 de enero 1946, órgano oficial de la más poderosa organización para el comercio exterior de Italia que la llama el Centro Internazionale degli Affari, en cuya página 15 se publicaba un artículo titulado: “L’O.N.U. la Spagna e noi”.²⁶

²⁶ AMAE: R. 1.466 Exp. 23. Carta de Sangroniz a Artajo, 7-2-47.

A partir de este momento, los medios económicos y financieros italianos se van a convertir en un actor más dentro de las relaciones hispano-italianas. Su actuación, motivada ciertamente por intereses egoístas que nada tenían que ver con los de la nación, es, por lo tanto, fundamental a la hora de analizar y comprender la política exterior italiana hacia el régimen de Franco.

Otro ejemplo enormemente significativo y que debe tenerse en cuenta es el caso del cartel del mercurio.

A principios del año 1928, las dos empresas más importantes de Europa relacionadas con el mercurio decidieron crear un cartel con el fin de controlar todo el mercado europeo del mercurio. La operación financiera resultó enormemente exitosa proporcionando grandes beneficios a ambas empresas, especialmente durante la guerra, y a pesar de los intentos desestabilizadores de Inglaterra cuando el precio del metal se dispara.

Sin embargo, a finales de 1944 comenzaron a surgir problemas debido al alza de los precios lo cual hizo que Estados Unidos cancelara importantes pedidos. El Gobierno español intervino entonces para solicitar a la parte italiana una bajada conjunta de los precios de venta para, de ese modo, asegurar algunos contratos. Sin embargo, la parte italiana, cuyos costes de producción se habían encarecido como consecuencia de los daños bélicos en sus minas, se enrocó en su posición y no aceptó bajar los precios. En consecuencia, las relaciones entre ambos grupos se enrarecieron y la compañía mercurífera española empezó a pasar apuros económicos.

No obstante, el final de la guerra trajo consigo un cambio en el mercado internacional del mercurio: la aparición de Estados Unidos y China como grandes productores de mercurio junto con las nuevas técnicas de extracción hicieron que el precio del metal terminase por abaratarse forzosamente, a pesar de las reticencias italianas. En 1946 las dos partes lograron resolver sus diferencias sellando un nuevo acuerdo para comercializar el mercurio a un precio más asequible. Esta bajada de precios hizo que Estados Unidos siguiese importando mercurio europeo con gran perjuicio para su industria cuyos costes eran muy superiores. El Gobierno estadounidense decidió entonces, comenzar a presionar a las autoridades italo-españolas llegando incluso a amenazar con subir los aranceles sobre este producto; sin embargo, el cartel hispano-italiano resistió las presiones y siguió a la cabeza de las ventas en el mercado del mercurio.

La situación parecía finalmente resuelta pero a principios de 1949 surgió otro problema que ponía en duda la supervivencia del cartel hispano-italiano. Las autoridades españolas vinieron a saber que la parte italiana estaba vendiendo importantes cantidades de mercurio a Estados Unidos sin contar con el permiso de la parte española. Los italianos se escudaban diciendo que eran transacciones excepcionales ya que estaban comprometidas por el Gobierno Italiano debido a su participación en el Plan Marshall.

El gobierno español no quedó convencido por las explicaciones italianas y decidió entonces poner fin de manera unilateral al acuerdo y denunciar ante los tribunales a la parte italiana exigiendo una compensación por el mercurio vendido a Estados Unidos.²⁷

A partir de este momento, las personas que dirigían el negocio del mercurio en Italia comenzaron a ejercer toda clase de presiones sobre el gobierno español, principal accionista del Grupo español de mercurio, para que retirara la denuncia y aceptara restablecer el cartel. Se llegó incluso a involucrar a otras empresas italianas asentadas desde hacía tiempo y con importantes intereses en España (FIAT o Sniace) para tratar de presionar al rígido Gobierno español. Sin embargo, ninguna de estas maniobras surtió efecto puesto que las empresas, aunque eran fuertes en el resto de Europa, no tenían ninguna capacidad de influir en un régimen como el franquista, muy cerrado y nada permeable a los actores transnacionales. La situación se hizo insostenible y el Grupo Italiano Mercurio Europeo se vio obligado a presionar al Gobierno italiano para que se interesara en el asunto y tratara de alcanzar un acuerdo con el régimen de Franco.²⁸ A principios de marzo, el ministro de asuntos exteriores italiano, Carlo Sforza, decidió intervenir enviándole una carta a Martín Artajo en la que solicitaba su mediación para alcanzar un acuerdo satisfactorio en el contexto de una mejora de relaciones entre los dos países.²⁹ La intervención de Sforza tuvo éxito logrando que los dos grupos de mercurio alcanzaran un acuerdo temporal.³⁰

Analizando este incidente, resulta evidente que la clave del problema siempre estuvo en manos del Gobierno español; sin embargo, éste siempre se mostró inflexible ante las presiones ejercidas por los distintos medios financieros y solamente aceptó llegar a una solución cuando vio que ésta podía reportar jugosos beneficios no solo

²⁷ El enfrentamiento entre los dos grupos empresariales se puede estudiar con detalle en Archivo General de la Administración (AGA): Servicio Exterior de Italia. Mercurio Europeo 1940-1950.

²⁸ AMAE: R. Telegrama de Sangroniz a Martín Artajo, 18-2-50.

²⁹ AMAE: R. 2.216 Exp. 5-6. Telegrama de Martín Artajo a Sangroniz, 4-3-50.

³⁰ AMAE: R. 2.216 Exp. 5-6 Telegrama de Sangroniz a Martín Artajo, 15-3-45.

económicos, sino también diplomáticos (en este caso, la mejora de las relaciones con Italia).

Conclusiones

Como hemos podido comprobar a través de estos dos ejemplos, la aplicación de un enfoque transnacional para el estudio de las relaciones hispano-italianas entre 1943 y 1957 nos enfrenta a importantes problemas de difícil solución. La cuestión principal radica en el hecho de que los actores transnacionales tenían una considerable capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones en Italia, mientras que en el caso español, apenas sí tenían alguna relevancia. De esta manera, la única solución posible, aunque sigue dejando numerosos interrogantes, sería la adopción de un modelo mixto (y desequilibrado), que diera importancia a los actores transnacionales en Italia y se centrara en el estado franquista como actor principal del caso español.

La propuesta metodológica de la historia de las relaciones internacionales sigue estando lejos de alcanzar una definición satisfactoria. De este modo, se puede argumentar, siguiendo a Emily S. Rosenberg, que la historia de las relaciones internacionales no es una prescripción metodológica sino una vasta llanura con fronteras indeterminadas y que permite la pluralidad de enfoques.³¹

Así, la investigación que estoy llevando a cabo parte de una serie de presupuestos fundamentales.

En primer lugar, que la nación sigue desempeñando un rol de primera magnitud en el estudio de las relaciones internacionales y, por consiguiente, en el estudio de las relaciones bilaterales. El estado-nación sigue siendo la principal unidad de análisis y puede ser extremadamente útil si es utilizada con cuidado por el historiador, que debe tener en cuenta que las fronteras entre ellos son cada vez más permeables.

En segundo lugar, estoy de acuerdo con David Reynolds cuando argumenta que sería profundamente desafortunado que los historiadores especializados en el campo de las relaciones internacionales perdieran su tradicional interés por la formulación de políticas y los procesos de toma de decisiones.³² En otras palabras, a pesar de que la aparición en escena de nuevos enfoques es siempre bienvenida, las cuestiones relacionadas con los estados, el poder, y la política, siguen siendo importantes, especialmente en el caso de la España franquista.

³¹ REYNOLDS, David: *Op. Cit.* p. 350.

³² *Ibidem*, p. 350.

Finalmente, esta investigación parte del convencimiento que las acciones, la causalidad y la construcción de narrativas para explicar los cambios internacionales siguen siendo elementos importantes en nuestra disciplina.

La combinación de todos estos factores y la introducción de nuevos matices y preocupaciones sin duda contribuyen al enriquecimiento y complejización del estudio de las relaciones hispano-italianas en la inmediata postguerra.