

CAPITULO 2.- LA POLITICA EXTERIOR ESPAÑOLA (I): LAS RELACIONES EXTERIORES DURANTE EL FRANQUISMO.

Características generales y etapas de la política exterior franquista.- La etapa de la condicionada aceptación internacional del régimen franquista.(1939-1945).- La etapa de aislamiento internacional (1945-1953).- La etapa de la incompleta normalización de relaciones con la dictadura (1953-1973).- La etapa de la presión internacional para la desaparición del régimen (1973-1977).

1.-CARACTERISTICAS GENERALES Y ETAPAS DE LA POLITICA EXTERIOR FRANQUISTA.

Antes de abordar el estudio de los principales elementos y etapas que definieron la política exterior española, durante el período del régimen franquista, resulta imprescindible realizar algunas consideraciones sobre los principales factores que condicionaron la realidad interior y exterior y a los que la propia configuración política del régimen tuvo que adaptarse.

El primero de tales factores surge de la singular posición e importancia *geopolítica* que posee el territorio español. Ocupando la mayor parte de la península ibérica, se sitúa en la convergencia de los continentes europeo y africano, al tiempo que sus extensas costas y sus territorios insulares le proyectan sobre las aguas del Océano Atlántico y del Mar Mediterráneo.

Esta situación le ha convertido históricamente en área fronteriza y como tal en su seno han coexistido y se han enfrentado numerosas culturas e imperios. Pero su posición geopolítica también le ha propiciado una expansión colonial ultramarina, gracias a la cual logró reforzar su inserción como potencia hegemónica en el contexto europeo.

De este modo, la dimensión geopolítica viene especificada por dos grandes ejes de coordenadas. El primero de ellos en el sentido Norte-Sur obliga a España a desarrollar sus relaciones tanto con los países europeos occidentales como con los países africanos del Magreb y del África Subsahariana. El otro, orientado en la dirección Este-Oeste sustenta las relaciones con los países Mediterráneos, especialmente de su mitad occidental, y con las sociedades del continente americano. En torno a tales ejes ha girado, y sigue girando, el núcleo sustantivo de la acción exterior española.¹

Fuera de este contexto han permanecido, tradicionalmente, las relaciones con los países del Centro y Este de Europa así como con la práctica totalidad de las regiones y países del Lejano Oriente y del Pacífico, áreas estas últimas en las que si bien España mantuvo importantes colonias (Filipinas; islas

¹La influencia de esta doble dimensión de la acción exterior española se aprecia ya claramente en la política seguida por el Emperador Carlos V. Como lo ha demostrado magistralmente Menéndez Pidal, al fundir en su persona los poderes imperial y monárquico, Carlos V se vio obligado a primar los intereses de uno de ellos en detrimento del otro. Además, la monarquía española que representaba supuso, a su vez, la fusión de los dos reinos: Castilla y Aragón, que ejercían sus hegemonías en el Atlántico, el primero, y en el Mediterráneo, el segundo. Según la tesis de este autor, Carlos V terminó primando los intereses de la corona española a los del trono imperial y la expansión colonial castellana por América a la aragonesa por Italia y el Norte de Africa. De este modo condicionó decisivamente la posterior proyección internacional de la monarquía española.

MENENDEZ PIDAL,R.- Idea imperial de Carlos V.-Madrid,1a ed.,1940; 5a ed.,1963.Edit. Espasa-Calpe, págs. 9-35. íd.- Los reyes católicos y otros estudios.-Buenos Aires,1962. Edit. Espasa-Calpe; págs. 71-111.

Marianas y Carolinas) hasta fines del siglo pasado, nunca llegaron a alcanzar el significado político concedido a las anteriormente citadas.²

Un segundo factor de condicionamiento, en gran medida asociado al anterior, lo constituye la diversidad cultural que existe en la sociedad española. Precisamente por ser, desde la antigüedad, una zona de encuentro de civilizaciones, las tierras de España han experimentado el influjo de poderosas corrientes lingüísticas (latín; árabe), religiosas (cristianismo; judaísmo; islamismo), científicas y artísticas, cuya diversa implantación en ellas ha producido una riqueza y pluralidad cultural que alimentan varias aspiraciones nacionales, algunas de ellas pluriseculares, que coexisten en el seno de un Estado que desde comienzos del siglo XVIII (tras la Guerra de Sucesión) se organiza políticamente de modo centralizado, intentando imponer una oficial y equívoca homogeneidad lingüística y cultural que, inexorablemente, choca con la pluralidad real imperante.

En el ámbito de las realidades socio-económicas, la situación española heredada del siglo XIX se caracteriza por tres rasgos fundamentales: la existencia de un *sistema capitalista* sustentado por el sector primario (agricultura; pesca; minería) y amortiguado por una incipiente industrialización (textil; siderurgia; ferrocarriles); el desarrollo de una doble *polarización social*, de un lado entre una población mayoritariamente rural y otra urbana, de otro entre una reducida oligarquía terrateniente y empresarial frente a una mayoría de población proletarizada (campesinos, obreros, artesanos, funcionarios); finalmente, destaca también la evidente *dependencia exterior* de potencias económicas como Inglaterra y Francia.³

En el marco político interno, el siglo XIX y las primeras décadas del siglo actual están dominados por una permanente *inestabilidad política* que se traduce en frecuentes cambios de régimen (monarquía, república) y de constituciones acompañadas de serias alteraciones de la legalidad en un mismo régimen (levantamientos populares; pronunciamientos militares; regencias; dictaduras; etc.). En resumen, en la vida política interna asistimos a un creciente deterioro de la legitimidad política y la legalidad constitucional, que abrieron el camino a la guerra civil española (1936-1939).⁴

A todos estos factores habría que sumar el impacto que la derrota en la guerra hispano-norteamericana de 1898 provocó en la conciencia nacional, enfrentada de modo brutal e irreversible con la pérdida de sus últimas colonias americanas (Cuba y Puerto Rico) y del Pacífico (Filipinas).⁵ Ello provocó dos importantes efectos. De una parte ejerció un decisivo influjo en la intelectualidad y la opinión pública española contribuyendo, junto con la división entre germanófilos y aliadófilos, a la política de neutralidad mantenida por España durante la Primera Guerra Mundial.⁶ De

² JOVER, J.M.- Política, diplomacia y humanismo popular.- Madrid, 1976. Edit. Turner; págs. 16-20; 83-139 y 431-477.

PEREIRA, J.C.- Introducción al estudio de la política exterior española.- Madrid, 198-. Edit. Akal; págs. 103-168.

³ TAMAMES, R.- Estructura económica de España.- Madrid, 8a. ed., 1973. Edit. Alianza; págs. 52-66 y 180-188.

⁴ Para un detallado estudio de la evolución política española durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX:

ARTOLA, M.- La burguesía revolucionaria (1808-1874).- Madrid, 1975. Edit. Alianza.

CARR, R.- España 1808-1939.- Barcelona, 1ª ed., 1969. Edit. Ariel.

MARTINEZ CUADRADO, M.- La burguesía conservadora (1874-1931).- Madrid, 1975. Edit. Alianza.

TAMAMES, R.- La República. La Era de Franco (1931-1970).- Madrid, 1973. Edit. Alianza.

⁵ MARTINEZ CARRERAS, J.U.- "La política exterior española durante la Restauración, 1875-1931".- AA.VV.- Las relaciones internacionales en la España contemporánea.- Murcia, 1989. Edit. Univ. de Murcia; págs. 79-99.

SERRANO, C.- Final del imperio. España, 1895-1898.- Madrid, 1984. Edit. Siglo XXI.

⁶ MORALES LEZCANO, V.- "Tres intelectuales regeneracionistas ante la Guerra y la Neutralidad (1914-1918)".- AA.VV.- op. cit.; págs. 235-243.

otra propició la solución militar para mantener el control sobre los territorios del Protectorado de Marruecos. Con las "*campa as de África*" el estamento militar adquirió un decisivo control del Estado, consolidado durante la Dictadura de Primo de Rivera⁷, que reveló toda su importancia durante la fracasada sublevación del 18 de Julio de 1936.

Se puede afirmar que ante la efervescencia internacional que se aprecia, especialmente en el ámbito europeo, durante el final de los años veinte y la primera mitad de los treinta, la acción exterior española se encuentra fuertemente condicionada, tanto por la creciente inestabilidad política interior como por el peso de unas orientaciones de política exterior que se arrastran desde fines del siglo XIX.⁸ Este es, por tanto, el marco general en el que se fraguan los primeros pasos de la política exterior franquista, iniciados ya durante la guerra civil, cuyos efectos se dejarán sentir en las décadas posteriores.⁹

Las circunstancias históricas excepcionales en las que la dictadura franquista consigue el poder y el control del Estado, constituyen un punto de referencia inexcusable para analizar correctamente la evolución que experimentará la política exterior española durante las décadas posteriores a 1939. Como lo ha señalado Mesa:

*"El Régimen español no surge de un hecho lógico (sucesorio, electoral, parlamentario, etc.), sino de una guerra civil. Este dato, frecuentemente olvidado o minusvalorado, hay que tenerlo bien presente al emitir algún juicio sobre las relaciones internacionales de España a partir de 1939. La guerra civil proporcionó al Régimen una connotación ideológica que se configura como fuente de legitimidad, tanto en lo interno como en lo exterior. Rasgo que, además, ha sido la cara y la cruz del Régimen; la cara en los años inmediatamente posteriores a la contienda y en los que el viento de la historia parecía favorable a las potencias del Eje, la cruz, a partir de 1945, cuando los supuestos vencedores fueron derrotados por las democracias occidentales y por la Unión Soviética".*¹⁰

El régimen franquista se consolida, a partir de la victoria bélica, como un sistema político dictatorial afín, por ideología y organización, a los regímenes fascistas instaurados en Europa durante los años treinta. Como todo régimen dictatorial su principal objetivo político será la perpetuación en el poder del dictador, supeditando cualquier otra consideración del interés nacional a esta finalidad. Con tal motivo recabó el apoyo interior de una diversidad de fuerzas sociales y políticas que constituyeron,

PEREIRA, J.C.-op. cit.; págs. 154-157.

⁷**PALOMARES, G.**-Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores.- Madrid, 1989. Edit. Eudema.

⁸Sobre la política exterior de la II República véase:

PEREIRA, J.C.; NEILA, J.L.-"Las relaciones internacionales de la II República (1931-1939)".-AA.VV.-op. cit.; págs. 101-114.

⁹Sobre la política exterior franquista durante la guerra civil española, merecen consultarse:

ESPADAS, M.-Franquismo y política exterior.-Madrid, 1987. Edit. Rialp.

SCHWARTZ, F.-La internacionalización de la guerra civil española.- Barcelona, 1972. Edit. Ariel.

VIAS, A.-La Alemania nazi y el 18 de Julio.-Madrid, 1974. Edit. Alianza.

Ibíd.-Guerra, dinero y dictadura.-Barcelona, 1984. Edit. Grijalbo.

Ibíd.-"Autarquía y política exterior en el primer franquismo (1939-1959)".-Revista de Estudios Internacionales, vol. I, n. 1 (Enero-Marzo 1980); págs. 61-93.

¹⁰**MESA, R.**-Democracia y política exterior en España.-Madrid, 1988. Edit. Eudema; pág. 18.

en cada coyuntura, el principal sustrato sobre el que se erigió una Administración civil y un aparato militar que fueron los auténticos garantes del poder del dictador.

Como no podía ser de otro modo, también la política exterior quedó supeditada a las ambiciones de legitimación del régimen franquista. Las principales características de esta política exterior franquista eran las siguientes:

1 .-Una **política exterior personalista**, es decir poco institucionalizada. Ello significa que la definición de los objetivos, la elección de los instrumentos y la ejecución de las principales decisiones relativas a la acción exterior correspondió, en todo momento, a determinadas personalidades, principalmente al propio Gral. Franco y, en menor medida, a los diferentes Ministros de Asuntos Exteriores. Mesa ha reconocido este aspecto de la política exterior franquista y lo ha utilizado como criterio de periodificación, afirmando:

*"Queda claro, ciertamente, que tanto la adopción de las decisiones como la responsabilidad de ellas derivada recaen en el Jefe del Estado. En este planteamiento resulta sumamente arduo concretar el protagonismo del Ministro de Asuntos Exteriores."*¹¹

La influencia del aparato burocrático especializado en la política exterior (diplomáticos; economistas y militares) quedó reducida a funciones asesoras o de puesta en práctica de las decisiones adoptadas. En cambio, entre los Ministros de Asuntos Exteriores cabe diferenciar, siguiendo a Mesa, entre *los meros ejecutores* de las decisiones del dictador: Francisco Gómez Jordana y Sousa (31-I-1938 a 4-VIII-1939 y 3-IX-1942 a 11-VIII-1944); Juan Beigbeder Atienza (4-VIII-1939 a 16-X-1940); José Félix de Lequerica y Erquiza (11-VIII-1944 a 1-VII-1945); Gregorio López Bravo (29-X-1969 a 8-VI-1973); Laureano López Rodó (8-VI-1973 al 20-XII-1973); Pedro Cortina Mauri (23-XII-1973 a 20-XI-1975); y aquellos Ministros que en cierta medida fueron *auténticos protagonistas* de la política exterior: Ramón Serrano Súñer (16-X-1940 a 3-IX-1942); Alberto Martín Artajo (18-VII-1945 a 25-II-1957); Fernando María Castiella (25-II-1957 a 29-X-1969).

2 .-Es también una **política exterior pasiva o de reacción**, en la que pocas veces son las autoridades españolas las que adoptan la iniciativa diplomática limitándose, en la mayoría de las ocasiones, a desarrollar acciones de respuesta a las iniciativas adoptadas por las potencias extranjeras o las organizaciones internacionales.

Tal vez debido a este carácter de pasividad de la acción exterior del régimen no han faltado autores que, de modo precipitado, han sostenido la ausencia de una auténtica política exterior franquista. Esta tesis, como ha demostrado correctamente Viñas, ha quedado definitivamente refutada por las últimas investigaciones realizadas por internacionalistas e historiadores españoles. Sobre este extremo ha escrito:

"Esta tesis se basa ,por lo general, en dos supuestos fundamentales: en primer lugar, en la constatación de que el general Franco se reservó siempre un amplio margen de decisión en las relaciones internacionales.

¹¹MESA,R.-op. cit.,págs.22.

(...)

En segundo lugar se ha subrayado que los orígenes del franquismo excluían a éste de una participación efectiva y eficaz en las relaciones internacionales.

(...)

Esta tesis es insostenible. Si bien el franquismo no tuvo una postura activa ante el exterior, su supervivencia se explica en buena medida por la inhibición externa en actuar sobre la dictadura española, que no se debe sólo a la actitud de los países más importantes de su entorno. En definitiva, el franquismo desarrolló una política internacional cortada a la estricta medida de sus necesidades, aunque ,eso sí, rodeándola de una retórica con frecuencia insufrible."¹²

3 .-La política exterior franquista se demostró marcadamente **continuista y pragmática** en algunas de sus principales directrices. Ambas tendencias se pueden apreciar claramente en tres áreas específicas: en el mantenimiento del país en el bloque occidental, oponiéndose tanto a los regímenes comunistas como a las veleidades del no alineamiento; en sus relaciones con las grandes potencias, especialmente en lo tocante a los aspectos de la seguridad nacional y, por último, en algunas de las grandes cuestiones de la política mundial como fueron la descolonización o la inestabilidad en Oriente Medio.

En efecto, aunque se pueden observar cambios en la acción exterior del régimen franquista durante las casi cuatro décadas de su permanencia en el poder, lo cierto es que la mayoría de las ocasiones tales cambios son meras respuestas adaptativas a las mutaciones que se operan en la sociedad internacional, tratando de encubrir la perpetuación de los principios y objetivos fundamentales que presiden esa acción exterior en una proyección a largo plazo.

4 .-El régimen franquista mantuvo el desarrollo de su política exterior **carente de un control parlamentario y popular** efectivo. De este modo, el pueblo español se convirtió en mero espectador de las acciones exteriores del régimen, sin ningún protagonismo político fuera de algunas *"intervenciones masivas de tipo plebiscitario cuyo fin era precisamente refrendar la conducta del régimen en una difícil situación internacional"*¹³.

Ello no impidió, claro está, que fuese precisamente el pueblo y no sus dirigentes el que tuviese que arrostrar las consecuencias negativas de muchos de los errores cometidos en esa política exterior. Tales fueron los casos del impacto económico del aislamiento internacional; la desastrosa guerra de Ifni; las calamitosas circunstancias que rodearon la independencia de Guinea Ecuatorial o la retirada del Sáhara Occidental.

Tampoco los medios de comunicación tuvieron capacidad alguna para proporcionar una información rigurosa y exenta de manipulaciones respecto de los acontecimientos internacionales. La férrea censura informativa, mantenida por el régimen durante toda su existencia, unido al amplio control de los medios de comunicación social, en su mayoría creados por el propio aparato estatal (Prensa del Movimiento; Radio Nacional de España; Televisión Española; etc.), permitieron en todo momento al

¹²VIÑAS,A.-op. cit.; págs.290-291.

¹³MESA, R.-op. cit.,pág.21.

general Franco ofrecer una imagen propagandística de la acción exterior del régimen y del grado de apoyo suscitado en las grandes potencias del momento.¹⁴

Finalmente, la ausencia de todo rasgo democrático en el sistema político franquista impidió también que existiese un verdadero y eficaz control parlamentario de la política exterior. Las Cortes franquistas se limitaron a refrendar formalmente las decisiones adoptadas por el general Franco o aceptaron, con sumisa fidelidad política, inhibirse en el conocimiento de tales decisiones.¹⁵

Estos son, a nuestro juicio, los principales rasgos que caracterizaron la elaboración y ejecución de la política exterior del régimen franquista. Sin embargo, durante las tres décadas y media de su existencia, el régimen tuvo que hacer frente a profundos cambios en el sistema internacional que dejaron su huella en los diversos ámbitos de la proyección exterior española. Ello nos obliga a facilitar su análisis y comprensión introduciendo unos criterios de periodificación, por lo demás siempre difíciles de establecer, sujetos a la revisión que impongan las últimas investigaciones históricas.

Los distintos autores han recurrido a diversos criterios para llevar a cabo esta periodificación. Como era de esperar, ello ha dado paso al establecimiento de diversos sistemas periódicos. Así Viñas recurre en algunos de sus trabajos a una división bipartita, en la que distingue entre la *etapa autárquica* (1939- 1959/60) y la *etapa de apertura internacional* (1959/60-1975). Esta división es seguida también "grosso modo" por Pereira.¹⁶

Por su parte, Mesa se adscribe a una división tripartita siguiendo una distinción que toma como elementos de referencia principales: el protagonismo de los Ministros de Asuntos Exteriores y los cambios experimentados por el sistema internacional. Así señala un *período de "neutralidad benévola"* (1939-1942) dominada por la gestión de Serrano Suñer; una *etapa de incorporación al mundo occidental* (1942-1957) cuyo principal artífice fue Martín Artajo y, por último, una *fase*

¹⁴Obsérvese que no rechazamos la existencia de una opinión pública española sobre las cuestiones internacionales y de la política exterior del franquismo, únicamente compartimos la tesis de la mayoría de los autores que sostienen que esta opinión pública no ejerció ninguna influencia decisiva en dicha política exterior.

ALVAREZ, J.T.(Ed.)-Historia de los medios de comunicación en España.Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990).-Barcelona, 1989.Edit.Ariel.

DIEZ NICOLAS, J.-*"El conocimiento de la política internacional en una gran ciudad española"*.-Revista de la Opinión Pública;vol. 0 (Enero-Abril 1965);págs. 11-37.

LOPEZ PINTOR, R.-*"En torno a las conexiones entre opinión pública y decisión política:La actitud de los españoles ante la Comunidad Económica Europea"*.-Revista de la Opinión Pública,n. 37 Julio-Septiembre 1974);págs. 7-22.

MARQUINA, A.-*"Opinión pública y política exterior en España (1945-1975)"*.-**AA.VV.**-Opinion publique et politique exterieure (1945-1981).-Roma,1985.Edit.Ecole Française de Rome.

RAMOS, R.-*"Actitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales"*.-Estudios y encuestas,n.7 (Septiembre 1987).Edit.Centro de Investigaciones Sociológicas.

¹⁵**AA.VV.**-La participación de España en las Comunidades Europeas.-Madrid,1974.Edit.Tecnos;págs.127-148.

TAMAMES, R.-La República.La era de Franco.-Madrid,1973.Edit. Alianza;págs.473-492.

¹⁶**VIÑAS, A.**-op. cit.,págs.293-296 y 300-301.

Ibíd.-*"La política exterior del franquismo"*.-**VILAR, J.B.(Ed.)**.-Las relaciones internacionales...op. cit.,págs.121-123.

PEREIRA, J.C.-op. cit.,págs.180-197.

de elaboración de una política exterior original (1957-1969) emprendida por Castiella y mantenida por sus sucesores al frente de la cartera de Exteriores.¹⁷

También hay autores que adoptan un sistema de división en varias etapas. Entre ellos merece citarse a Tamames que, con criterios confusos, señala cinco fases sucesivas: la fase pro-Eje (1939-1941); la fase de pretendida neutralidad (1941-1945); la que sucede a las conferencias de Yalta y Potsdam (1946-1950); la que se inaugura con los Pactos de Madrid y el Vaticano y que permite la progresiva inserción en los organismos internacionales (1953-1962) y, por último, la fase final (1962-1973)¹⁸. Otros autores que se adscriben a esta corriente son Armero, Espadas o Aldecoa.¹⁹

Siendo consecuentes con la idea apuntada de que el objetivo prioritario de la política exterior del régimen fue contribuir a su estabilidad y perpetuación, podemos adoptar un sistema de periodificación siguiendo el criterio del mayor o menor éxito de la acción exterior franquista en el logro de dicho objetivo. Se perfilan así cuatro etapas básicas:

1ª.-La etapa de la condicionada aceptación internacional del régimen franquista (1939-1945).

2ª.-La etapa de aislamiento internacional (1945-1953).

3ª.-La etapa de la incompleta normalización de relaciones con la dictadura (1953-1975).

4ª.-La etapa de la presión internacional para la desaparición del régimen (1975-1977).

Al abordar las relaciones exteriores españolas en cada una de estas cuatro fases, analizaremos los pasos dados por la diplomacia española en orden a dar respuesta a los diversos requerimientos internacionales que se le plantearon y los contrastaremos con los resultados alcanzados. Ello nos facilitará la comprensión de los virajes operados en las etapas posteriores. De este modo podremos extraer una visión global de la acción exterior franquista percibiendo, al mismo tiempo, sus aciertos, sus errores y sus contradicciones.

2.-LA ETAPA DE LA CONDICIONADA ACEPTACION INTERNACIONAL DEL REGIMEN FRANQUISTA (1939-1945).

Durante la guerra civil española el Gobierno del general Franco, establecido en Burgos, recibió un apoyo militar, económico y diplomático de los regímenes dictatoriales de Italia, Alemania y Portugal, que se reveló decisivo para el triunfo bélico sobre el Gobierno republicano. No obstante, esta victoria militar hubiese resultado políticamente muy efímera si en los años posteriores a 1939, el régimen franquista no hubiese seguido gozando de un importante apoyo exterior. La consolidación del régimen quedó así íntimamente vinculada al ascendente protagonismo internacional que por aquellas fechas experimentaban las potencias fascistas. La adhesión de España al Pacto Antikomintern, el 27 de Marzo de 1939, constituyó la garantía fundamental de la alianza política e

¹⁷MESA,R.-*op. cit.*,págs.23-31.

¹⁸TAMAMES,R.-*op. cit.*,págs.534.

¹⁹ALDECOA,F.-"*La política exterior de España en perspectiva histórica,1945-1984.De la autocracia al Estado de Derecho*".-*Sistema*,n.63 (Noviembre 1984);págs. 116-121.

ideológica con Italia, Alemania y Japón, completada con los Tratados de amistad y no agresión hispano-portugués (17 de Marzo de 1939) e hispano-alemán (31 de Marzo de 1939).

El inmediato desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial, tras la invasión alemana de Polonia el 1 de Septiembre de 1939, sitúa al dictador ante el riesgo de verse involucrado en una nueva contienda bélica. Tres días más tarde, el 4 de Septiembre, el segundo Gobierno franquista declara la "*estricta neutralidad*" de España²⁰. ¿Constituyó esta declaración de neutralidad un voluntad de ruptura o distanciamiento del régimen franquista de sus aliados fascistas?. De ningún modo. Las relaciones diplomáticas y comerciales con Alemania e Italia se mantuvieron con una intensidad incluso mayor que en los meses precedentes.

¿Cuales fueron, pues, las razones que indujeron a esta neutralidad?. Básicamente se pueden alegar tres tipos de causas. Una de las primeras, y creo que de las más decisivas, fue la particular coyuntura internacional imperante durante el período que media entre Septiembre de 1939 y Junio de 1940, es decir hasta la derrota y ocupación de Francia por las tropas alemanas. En este período la contienda se desarrolló entre Alemania, de una lado, y Polonia, Francia e Inglaterra de otro. Se trataba, por consiguiente, de una guerra limitada a algunas de las principales potencias europeas y, de ningún modo, de una conflagración auténticamente mundial²¹.

En efecto, si Alemania había desencadenado el conflicto bélico sin contar con italianos y españoles era porque en esas fechas existía la clara convicción entre los dirigentes políticos y militares alemanes de que su estrategia de "*guerra relámpago*" les daba una superioridad bélica definitiva que les eximía de tener que apelar a sus aliados. Es por tanto la política de Berlín la que deja un margen de maniobra al régimen franquista para que defina su grado de compromiso con el desarrollo de la contienda. Naturalmente la opción más segura para la recién instaurada dictadura era, sin duda, la de "*esperar y ver*" o, en otras palabras, la de neutralidad.

Por otra parte, tampoco las potencias aliadas (Francia e Inglaterra) adoptaron una política de imposibles exigencias aliancistas con un Gobierno, como el franquista, con el que existían importantes divergencias ideológicas y diplomáticas emanadas de la reciente guerra civil. Tanto Londres como París estimaron con realismo que la posición de neutralidad española constituía el máximo grado de apoyo que podían esperar del general Franco. Aceptar esta situación constituyó en el ámbito político una contribución, aunque indirecta no por ello menos eficaz, a la supervivencia del régimen en unos momentos de verdaderas dificultades interiores e internacionales²²

²⁰ El Decreto de Neutralidad apareció publicado en el Boletín Oficial del Estado del 5 de Septiembre de 1939.

²¹ En estas primeras fechas del conflicto bélico potencias tan significativas como los Estados Unidos; la Unión Soviética; Turquía o Japón se habían declarado neutrales, mientras que la Italia de Mussolini declaraba su no beligerancia, anticipando con ello un modelo de posición ante el conflicto que seguiría meses más tarde el régimen de Franco.

RENOUVIN, P.-*Histoire des Relations Internationales*.-París,1955. (traducción al castellano de Manuel Suárez y Félix Caballero.- *Historia de las Relaciones Internacionales*.-Madrid,1964.Edit. Aguilar.Tomo II,vol.II;págs. 1104-1140.)

²² **CORTADA, J.W.**-*United States-Spanish relations.Wolfram and World War II* .-Barcelona,1971. (traducción al castellano.-*Relaciones España-Usa,1941-1945*.-Barcelona,1973.Ed. Manuel Pareja).

HAYES, Carlton J.H.-*Wartime mission in Spain*.-Toronto,1945.

(traducción al castellano.-*Misión de guerra en España*.-Madrid, 1946.Edit.E.P.E.S.A.).

Ibid-*Los Estados Unidos y España.Una interpretación*.-Madrid, 1952.Edit.E.P.E.S.A.

Entre estas dificultades pesaron decisivamente las de naturaleza económica. En efecto, los recientes estudios realizados por Viñas; Eguidazu y otros especialistas²³, han demostrado que la situación de penuria económica en que se hallaba sumida España, como resultado de la guerra civil, era verdaderamente grave. La dependencia de las importaciones de productos alimenticios, materias primas, petróleo y bienes de equipo, procedentes de los países aliados o temporalmente neutrales (como Estados Unidos), impedía cualquier decisión intervencionista en la contienda que pudiese provocar la inmediata respuesta del bloqueo marítimo por Gran Bretaña y la suspensión de exportaciones por tales países.²⁴

A ello había que sumar la hipoteca económica que suponían las cuantiosas deudas contraídas con Alemania e Italia y que debieron saldarse durante la guerra, en ocasiones mediante el suministro de preciadas materias primas²⁵. Naturalmente, los dirigentes alemanes conocían perfectamente la precaria situación de la economía española y sabían que, en las condiciones en que se hallaba, era incapaz de hacer frente a un esfuerzo bélico significativo.

En estas circunstancias, los condicionamientos económicos constituyeron una realidad que frenó los impulsos de los sectores del régimen más abiertamente partidarios de la intervención militar y redujo las exigencias de las propias potencias del Eje. Como lo ha destacado Eguidazu:

"No se escapa de ello que la imagen ideal creada por la imaginería franquista sobre un caudillo que logra mantener a su país al margen de la guerra en atención a las penurias económicas de sus ciudadanos (como si la consideración de las necesidades de su pueblo no fuera algo normal, e incluso exigible, a cualquier gobernante, y no algo excepcional digno de alabanza) se resiente en importante medida. La nueva imagen que se desprende de estos decisivos condicionantes económicos sería, en cambio, bien distinta, en la medida en que evidenciaría el prácticamente nulo margen de maniobra de que en realidad pudo disponer el franquismo.

(...)

HOARE, S.- Ambassador in Spain.-Londres, 1946. (traducción al castellano.-Embajada en España en misión especial.-Madrid, 1977. Edit. Sedmay).

RODRIGUEZ MO INO, R.- La misión diplomática del XVII Duque de Alba en la Embajada de España en Londres (1937-1945).-Madrid, 1971.

²³**VIÑAS, A.; VIÑUELA, J.; EGUIDAZU, F.; FERNANDEZ DEL PULGAR, C. y FLORENSA, S.-** Política comercial exterior en España 1931-1975.- Madrid, 1979. Edit. Banco Exterior de España.

EGUIDAZU, F.- "Factores monetarios y de balanza de pagos en la neutralidad española".-Revista de Estudios Internacionales, vol. 5, n. 2 (Abril-Junio 1984); págs. 355-383.

VIÑAS, A.- "Autarquía y política exterior en el primer franquismo (1939-1959)".-Revista de Estudios Internacionales, vol. I, n. 1 (Enero-Marzo 1980); págs. 61-92.

²⁴España era totalmente dependiente de las importaciones de productos básicos como cereales, carne, azúcar, forraje, algodón, petróleo y carburantes. Por el contrario, la producción interna cubría la demanda en materias primas como el cemento, aluminio, cobre, plomo, cinc, cueros y textiles.

VIÑAS, A.- Guerra...op. cit., págs. 238-264.

²⁵Eguidazu ha estimado el total de la deuda exterior española en 1940 en una cuantía de 700 millones de dólares, suma ciertamente importante si la comparamos con las reservas de oro utilizadas por el gobierno de la República durante la guerra civil que ascendieron a 715 millones de dólares.

EGUIDAZU, F.- op. cit., págs. 360-361.

*Resultaría así que fue precisamente la postración económica del país, y no la prudencia del dictador, la que salvó a España de la guerra, y que si algún mérito cabe en ello al franquismo sería ,indirectamente, haber contribuido a dicha postración con una política económica irracional en la que el dirigismo, la arbitrariedad y los delirios autárquicos acentuaron la desorganización del aparato productivo y dificultaron la recuperación económica al término de la guerra civil."*²⁶

Finalmente, también concurrieron causas de política nacional que propiciaron la posición de neutralidad española. En efecto, como ya hemos se alado el sistema político dirigido por el general Franco descansaba en una diversidad de fuerzas políticas y sociales que no eran coincidentes en cuanto a la posición que debía mantener el régimen durante la contienda. Es cierto que algunas de las fuerzas con mayor peso en el sistema de aquellos a os (la Falange; la alta oficialidad) eran partidarias de una intervención armada cuando así lo requiriese Alemania. Pero junto a ellas, destacados representantes de los círculos monárquicos y algunos miembros del cuerpo diplomático, se mostraban contrarios a la entrada en guerra, al menos de modo inmediato.²⁷

La concurrencia de todos estos factores aconsejaban la vía de la neutralidad como el único modo de contribuir a la consolidación del régimen. Cualquier otra iniciativa, en estos primeros meses de la guerra, hubiese provocado serias dificultades políticas y económicas que habrían terminado minando seriamente el poder del régimen y de su principal beneficiario, el general Franco. Tal vez por esta razón, fue el propio Franco el que más cuidado puso en ponderar, en cada etapa del conflicto bélico, las posibilidades, oportunidades e inconvenientes que ofrecían tanto la decisión de mantenerse al margen de la guerra como la de participar activamente en ella.

Sin embargo la ocupación alemana de Francia, en Junio de 1940, y la decisión italiana de declarar la guerra, adoptada el 10 de ese mismo mes, propiciaron un cambio de posición del régimen franquista. Las presiones de falangistas y militares coincidían con la evolución de los frentes de batalla en favor de un abandono de la neutralidad. Durante los primeros meses de 1940, las tropas alemanas habían logrado ocupar, además de Polonia, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Las unidades militares alemanas habían llegado hasta la frontera de los Pirineos, lo que podría facilitar la colaboración política, económica y militar.

Se produce así una evolución de la posición española desde la *neutralidad* a la *no beligerancia*, consagrada por el Decreto del 12 de Junio de 1940,y que perdurará hasta fines de 1942 en que nuevamente y a través de diversas declaraciones el Gobierno español proclama su posición de neutralidad.²⁸ Durante esta etapa la política exterior, dirigida en su mayor parte por un Ministro

²⁶EGUIDAZU,F.-*op. cit.*;págs. 358-359.

²⁷MORALES LEZCANO,V.-*Historia de la no beligerancia española durante la segunda guerra mundial*.-Las Palmas,1980. Edit. Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas.

²⁸Desde el punto de vista jurídico internacional la no beligerancia constituía una figura novedosa que no aparecía recogida en la fórmula de neutralidad contemplada en los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 sobre el derecho de la guerra y la neutralidad.

Según Verdross la no beligerancia constituye una fórmula por la que durante la Segunda Guerra Mundial ciertos Estado "*sin querer tomar parte en las hostilidades, no renunciaban por lo demás a apoyar diplomática y económicamente a una de las partes beligerantes.*

(...)

abiertamente germanófilo como Serrano Súñer, se hace mucho más dinámica y agresiva, poniendo de manifiesto la voluntad última del régimen de participar activamente en la contienda en cuanto las dificultades económicas y las presiones de los aliados lo permitiesen.

Uno de los primeros pasos que demuestran esta actitud española soterradamente intervencionista se da inmediatamente después de la declaración. El 14 de Junio de 1940, las tropas españolas acantonadas en el protectorado de Marruecos proceden a la ocupación de la ciudad de Tánger y su zona circundante, que gozaban de un régimen internacional, y se establece un Gobernador Militar como autoridad máxima con evidente lesión de los derechos e intereses de las demás potencias administradoras, principalmente de Gran Bretaña.²⁹

Paralelamente, se inician los contactos hispano-alemanes con vistas a desarrollar el "*Plan Félix*" que había elaborado Berlín y que tenía como finalidad proceder al cierre del Mediterráneo mediante la ocupación de Gibraltar. Este Plan tenía una gran importancia estratégica en un momento de la guerra en que el fracaso del intento de invasión de Gran Bretaña, como resultado de la derrota aérea de la *Lutwaffe*, revalorizaba las operaciones italo-alemanas en el Norte de África y en el Mediterráneo, entre ellas la invasión de Grecia por Italia el 28 de Octubre de 1940, convirtiéndolas en el centro de gravedad de las hostilidades.³⁰ Era precisamente en el marco del Plan Félix donde podía darse la aportación bélica española ya que combinaba una apreciable eficacia estratégica y logística con una escasa movilización de recursos militares.

Con vistas a concretar las condiciones y el momento de la participación militar española se celebra el día 23 de Octubre de 1940 la célebre entrevista de Hendaya entre Hitler y Franco. Hoy conocemos con suficiente precisión el contenido de la reunión entre ambos dirigentes para saber que, tanto en el tono como en sus demandas, Franco estuvo muy lejos de mostrar la actitud de un líder capaz de enfrentarse abiertamente con Hitler por defender la paz en su país. Imagen proyectada por la historiografía oficial del régimen y que contribuyó a alimentar el culto a la personalidad del dictador y, de paso, lavar la imagen de otros personajes abiertamente defensores del nazismo, como fue el caso de Serrano Súñer.

En la entrevista, Hitler preguntó a Franco sobre las condiciones en las que entraría en guerra. El dictador español centró su respuesta en dos tipos de demandas: la aportación de los productos alimenticios y materias primas necesarios para el abastecimiento de la economía española, incluido el material bélico imprescindible para dotar de capacidad operativa al Ejército, y las compensaciones territoriales en el Norte de África, particularmente en la parte francesa del Protectorado de Marruecos.

Se trata de una cuestión de carácter político, que escapa a una consideración jurídica. Pero nos muestra que toda neutralidad diferencial corre el peligro de desembocar en una participación en la guerra, de mayor o menor alcance".

VERDROSS, A.- *Völkerrecht*.-Viena,1961.Edit.Springer-Verlag (traducción al castellano de Antonio Truyol.-*Derecho Internacional Público*.-Madrid,5a. edic.,2a. reimpresión, 1972; págs. 422-423)

²⁹**MARIN, María F.-***Los problemas de la participación española en la Administración Internacional de Tánger (1923-1945)*.-Tesis Doctoral. Madrid,1991.págs. 556-584 y 619-655.

³⁰**MARQUINA, A.-***España en la política de seguridad occidental 1939-1986*.-Madrid,1986. Edit. Ediciones del Ejército;págs.41-48.

Por parte alemana, Hitler se negó a reconocer explícitamente las demandas territoriales españolas que afectaban directamente las aspiraciones del Gobierno francés de Petain y de los italianos. Paralelamente el dictador alemán sondeó las posibilidades del establecimiento de bases navales en las costas próximas al Estrecho y la colaboración española para la ocupación de la base de Gibraltar.

Las presiones alemanas condujeron a la firma, al día siguiente, de un Protocolo por el que España se adhería al Pacto de Acero y pasaba a formar parte del Eje, declarando su intención de entrar en guerra contra el Reino Unido, aunque la especificación del momento quedaba sin determinar explícitamente y se posponía a una decisión posterior. Como lo ha expresado certeramente Marquina:

"Las implicaciones fueron de extraordinaria gravedad. España perdió la neutralidad a cambio de un futuro, pero no había un compromiso militar efectivo y determinado. Esta pérdida de la neutralidad tendrá sus manifestaciones más patentes en la libertad de actuación de la Gestapo en España, perdurando sus actividades hasta el final de la guerra; conexiones y dependencia en los servicios de información; cesión de instalaciones muy importantes para el desarrollo del esfuerzo guerrero del Eje, en especial de los submarinos; conexiones entre los Estados Mayores y la firma de acuerdos económicos que implicaron una mayor penuria para el hambriento pueblo español.

*El reajuste de las relaciones con Italia y Alemania, y la pérdida de la neutralidad se consumaba sin ninguna contrapartida real."*³¹

En los meses posteriores, el Alto Mando alemán centró sus actividades en el área de los Balcanes y el "Plan Barbarroja", que contemplaba el ataque e invasión de la Unión Soviética, fue adquiriendo importancia frente al Plan Félix. Esta evolución de los planes militares alemanes alivió la presión sobre el Gobierno español y le permitió demorar la ejecución de lo pactado en Hendaya. En tales circunstancias Franco mantuvo una política de espera, al tiempo que seguía afianzando internacionalmente su régimen con las entrevistas celebradas el 12 de Febrero de 1941 con Mussolini en Bordighera (frontera franco-italiana) y al día siguiente con el Mariscal Petain en Montpellier.³²

La invasión alemana de la Unión Soviética abrió el frente del Este cuando todavía la derrota británica en el frente occidental estaba muy lejos de haberse alcanzado. El régimen franquista, cuyo marcado anticomunismo era notorio, realiza en los primeros días de Agosto de 1941 una movilización de "voluntarios" destinados a luchar en tierras soviéticas. La conocida como "División Azul" bajo el mando del general Agustín Muñoz Grandes, técnicamente la 250a. División de Infantería de la Wehrmacht, estaba formada por un total de 18.694 hombres, de los que 641 eran Jefes y oficiales,

³¹Obsérvese que la táctica negociadora utilizada por el general Franco en Hendaya, consistente en comprometer fácilmente la soberanía española en relación con un conflicto internacional a cambio de ayuda económica y militar junto con una indeterminación del cómo y el cuándo, será utilizada también en los pactos hispano-norteamericanos de 1953.

MARQUINA, A.-*op. cit.* págs. 40-41.

³²TUSELL, X.; GARCIA QUEIPO DE LLANO, G.-Franco y Mussolini. La política española durante la II Guerra Mundial.-Barcelona, 1985. Edit. Planeta.

2.273 clases de tropa y 15.780 soldados. A ellos había que añadir la "*Escuadrilla Azul*", unidad de la fuerza aérea dirigida por el comandante Angel Salas Larrazábal.

Con esta intervención militar el Gobierno español abandonaba ante los ojos de las potencias aliadas su posición de no beligerancia. Resultaría pueril alegar con posterioridad que las unidades militares españolas, en tanto que "voluntarias", no habían supuesto una participación oficial del Estado español, cuando de todos era bien conocido el destacado protagonismo en el aparato del régimen y del Ejército de sus principales oficiales.

El 7 de Diciembre de 1941 se produce el ataque japonés a Pearl Harbor, lo que provoca al día siguiente la declaración de guerra de los Estados Unidos al Japón. El conflicto bélico adquiere de este modo unas dimensiones mundiales que más temprano que tarde tenían que provocar cambios políticos y estratégicos decisivos entre los países que habían mantenido hasta ese momento una posición de neutralidad.

A pesar de los éxitos japoneses iniciales, el año 1942 va a constituir el punto de inflexión en la contienda. Las potencias del Eje demuestran su incapacidad para alcanzar una victoria decisiva en el frente ruso mientras en el Norte de África experimentan sucesivas derrotas a manos de los aliados. En el nuevo panorama de las hostilidades, los planes para la ocupación Gibraltar y el cierre del Estrecho carecen ya de viabilidad a los ojos de Franco que inicia un lento viraje en su política exterior debido a las presiones aliadas y al convencimiento de que la victoria final de las potencias del Eje resultaba cada vez más difícil de alcanzar.

A este cambio de la política exterior española, en el sentido de una aplicación más estricta de la neutralidad, contribuyeron varios factores que fueron poniéndose de manifiesto a lo largo de la primera mitad de 1942. En efecto, junto a la creciente presión aliada siguiendo una hábil y delicada política que combinaba las amenazas de invasión militar de las islas Canarias con la ayuda económica imprescindible para satisfacer las necesidades del país, se sumaba ahora la ruptura de relaciones diplomáticas de los países iberoamericanos con las potencias del Eje acordada en la conferencia de Río de Janeiro. Semejante viraje diplomático arruinaba la política con Iberoamérica mantenida por el régimen durante los primeros años de la guerra.

En resumen, Franco percibe a comienzos de 1942 serios indicios de amenazas exteriores para la estabilidad de su régimen, que iban en relación directamente proporcional a su empeño en el mantenimiento de la colaboración con las potencias del Eje. Pero estos indicios procedían también del propio seno del Ejército español en el que un grupo de generales había constituido una Junta militar antiintervencionista que contaba con el apoyo económico del Reino Unido. En 1943 agrupaba a una treintena de generales entre los que figuraban nombres tan destacables como los de los generales Aranda; Kindelán; Orgaz y Queipo de Llano.³³

La estrategia política de Franco se orientó a la marginación de los sectores de Falange más declaradamente profascistas. Esta iniciativa incluyó la destitución de Serrano Súñer de la cartera de Exteriores, que pasará a ocupar un reconocido aliadófilo como Jordana, tras el atentado falangista del 15 de Agosto de 1942 en la Basílica de la Virgen de Begoña. Además inició una reforma política destinada a dar una imagen democratizante del régimen más acorde con los modelos políticos

³³MARQUINA, A.-*op. cit.* págs. 38-39.

imperantes en las potencias occidentales. Con tal motivo el 18 de Julio de 1942, se promulga la Ley de las Cortes Españolas que se definen como "*órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado*" y que en realidad poco tenían en común con las instituciones parlamentarias de Gran Bretaña o los Estados Unidos al carecerse en España de un sistema de partidos políticos y de libertades fundamentales acordes con una verdadera democracia.

El desembarco aliado en Casablanca, el 8 de Noviembre de 1942, marca el fin de la etapa de abierta colaboración con Alemania e Italia, sin que ello deba interpretarse como una ruptura inmediata con tales países. En realidad la política exterior de Franco durante los meses siguientes buscará una posición de precario equilibrio adoptando medidas favorables a ambas partes beligerantes.

En efecto, los buques de guerra alemanes e italianos, principalmente submarinos, que atracaban en los puertos españoles comenzaron a ser retenidos por las autoridades militares. El 19 de Noviembre de 1942 el Gobernador militar de Tánger se retiraba de la ciudad que recobraba así su estatuto internacional. A comienzos de Diciembre se autorizaba a los Estados Unidos a abrir consulados en Tánger y Ceuta. Todas estas eran medidas cuya finalidad era mejorar las relaciones con los aliados. Sin embargo, en esas mismas fechas el dictador español seguía reafirmando en sus discursos su apoyo al Eje y respaldando sus manifestaciones con hechos tangibles como el Acuerdo hispano-alemán del 16 de Diciembre por el que se aumentaban los suministros de materias primas y víveres.

En el transcurso de esta fase de *no beligerancia equilibrada*, se producen dos acontecimientos significativos y todavía poco investigados. El primero fue la creación del "*Bloque Ibérico*" entre el 18 y el 22 de Diciembre, conclusión lógica de las relaciones de cooperación entre las dictaduras de Franco y Salazar confirmadas por los acuerdos hispano-portugueses del 18 de Marzo de 1939; del 29 de Julio de 1940 y por la entrevista entre ambos dirigentes celebrada en Sevilla el 17 de Febrero de 1942. Este "Bloque Ibérico" constituía una garantía de ayuda mutua en caso de que alguno de ambos países viese amenazada su neutralidad.

El otro suceso interesante y directamente asociado con el anterior, fue el intento de promover un plan de paz a comienzos de 1943. Este proyecto lanzado por Franco en una entrevista con el embajador británico Hoare, estaba inspirado en las directrices del proyecto del Vaticano y pretendía agrupar a los países neutrales (Portugal; Irlanda; Suiza; Suecia; Argentina; Finlandia, etc.) para que actuasen como un bloque mediador entre los contendientes con miras a la negociación de un Tratado de Paz. La falta de apoyo de la mayoría de los países, excepto Portugal, a este proyecto lo condenó necesariamente al olvido. En todo caso, convenimos con Armero que:

"Franco lo que buscaba no era tanto la paz como colocarse en posición de líder de un grupo de Estados y mostrar una política exterior independiente frente al Eje y los aliados, al mismo tiempo que contar con una coartada frente a ambos bandos".³⁴

La derrota alemana en Stalingrado junto con el desembarco aliado en Sicilia, el 10 de julio de 1943, y el desmoronamiento del régimen fascista en Italia, provocaron un cambio irreversible en el desarrollo de la guerra. Resultaba cada vez más evidente que la derrota alemana era una posibilidad que debía ser considerada muy seriamente por el régimen franquista. La obtención de garantías

³⁴ARMERO, J.M.-*op. cit.* pág. 128.

frente a una eventual acción política o militar aliada contra el gobierno del general Franco se convirtió en un objetivo prioritario. El 1 de Octubre de 1943 se abandona oficialmente la postura de no beligerancia para retornar a la posición de neutralidad.

En los últimos meses de 1943 y en diversas entrevistas mantenidas por Franco y Jordana con los embajadores británico y norteamericano, conocen las condiciones exigidas por los aliados para considerar fiable la nueva política exterior del régimen. Entre las principales peticiones figuran: la retirada de la "*División Azul*" del frente Oriental; el fin de la propaganda antisoviética; el cierre del consulado alemán en Tánger; la suspensión del apoyo y las facilidades concedidas a los servicios de información alemanes y la suspensión de exportaciones de wolframio y otros materiales estratégicos a los alemanes. Poco a poco, el régimen franquista irá cumpliendo cada una de estas demandas aliadas, comenzando por la disolución, el 17 de Noviembre de 1943, de la "*División Azul*". A ella le seguirían las restantes condiciones.

Sin embargo la presión de los aliados, especialmente de los norteamericanos, para que el Gobierno español suspendiese todos los suministros de materias primas, particularmente los de wolframio, y las diversas facilidades que todavía gozaban los alemanes provocó serios reveses en la política exterior dirigida por el propio general Franco. Durante los primeros meses de 1944, los Estados Unidos llegaron a suspender temporalmente el envío de petróleo como medida de presión ante la renegociación, en Enero de 1944, del crédito concedido a Alemania para la adquisición de nuevas materias primas.

La postura británica era mucho más flexible con el régimen, debido a la importancia que los estrategas y expertos británicos concedían a la posición de neutralidad de un país como España con un indiscutible valor geopolítico, pero también al acendrado anticomunismo del franquismo que el Premier Winston Churchill valoraba ya en esas fechas de modo destacable. En su discurso ante la Cámara de los Comunes, el 24 de Mayo de 1944, afirmó:

*"Estoy satisfecho de que ahora, tras prolongadas negociaciones ,se haya llegado todavía a mejores acuerdos con España, acuerdos que se refieren, de forma satisfactoria, a los barcos italianos que buscaron refugio en los puertos españoles; se ha conseguido arriar la bandera alemana en Tánger y la ruptura de su escudo en el Consulado ,lo que será seguido, dentro de breves días, de la salida de los representantes alemanes en Tánger...Finalmente se ha llegado a un acuerdo sobre el wolframio español, acuerdo que ha sido alcanzado sin ofender la dignidad española, y que reducirá la exportación de wolframio a Alemania durante los críticos meses próximos a pocos camiones al mes"*³⁵

El fallecimiento de Jordana, el 3 de Agosto de 1944, y su sustitución por Lequerica además del relevo del embajador británico Hoare y del norteamericano Hayes, en Diciembre de 1944, sitúan al Gobierno de Franco en una difícil posición ante los gobiernos aliados al perder algunos de sus principales valedores.

No es extraño que el 18 de Octubre de 1944 Franco dirija una carta a Churchill en la que aspira a clarificar las relaciones con los británicos y promete colaborar con ellos en futuras acciones

³⁵Citado por TAMAMES,R.-op.cit., pág. 545.

anticomunistas. La posición de Churchill y del Foreign Office era de aceptación del régimen franquista, en el convencimiento de que era imposible lograr su caída ante la débil oposición política, y únicamente aspiraban a lograr suficientes cambios políticos e institucionales que hiciesen más aceptable el futuro del régimen a los ojos del Presidente Roosevelt, quien había declarado a su nuevo embajador en Madrid, Norman Armour, que "*no habría lugar en Naciones Unidas para un Gobierno fundado sobre los principios fascistas*"³⁶.

De poco sirvieron las nuevas concesiones que el Gobierno de Madrid realizaba a los norteamericanos para utilizar ciertas rutas aéreas con fines comerciales y, poco más tarde, también con fines militares. Ni tampoco la ruptura de relaciones diplomáticas con Japón, el 12 de Abril de 1945, y un mes más tarde con Alemania, o la entrega a los aliados de Pierre Laval, Presidente del Consejo de Ministros del gobierno de Vichy. Todas estas medidas estuvieron expresamente destinadas a mejorar las relaciones exteriores con los aliados.

En el mismo sentido, Franco adoptó una serie de reformas políticas internas, comenzando por la promulgación, el 13 de Julio, del *Fuero de los Españoles*, sucedáneo de una Carta de Derechos Fundamentales, continuando con una amplia remodelación del Gobierno, el 21 de ese mismo mes, que incluyó el nombramiento de Martín Artajo, hombre procedente de los círculos católicos, para la cartera de Exteriores y concluyendo con la aprobación, el 22 de Octubre, de la *Ley de Referéndum Nacional*.

Ni unas ni otras medidas bastaron para lograr borrar el pasado de colaboración con las potencias del Eje. Además, en los últimos meses de la contienda con Alemania se habían producido definitivos cambios políticos en las principales potencias occidentales. En Estados Unidos la muerte, el 12 de Abril, del Presidente Roosevelt había abierto las puertas de la Casa Blanca al Vicepresidente Harry Truman cuya oposición a los regímenes dictatoriales era casi tan profunda como su anticomunismo. También en Gran Bretaña las últimas elecciones habían concedido la victoria a los laboristas del Premier Attlee, poco proclive al apoyo a un régimen como el franquista. Tanto en Francia como en Italia, los comunistas y los socialistas habían alcanzado tanto poder en las instituciones del Estado que era difícil esperar una política exterior favorable hacia el Gobierno de Franco.

Tampoco hay que descartar la recuperada influencia que había alcanzado el Gobierno Republicano en el exilio, gracias a una activa labor de muchos de sus miembros ante las autoridades mexicanas, francesas y soviéticas, con vistas a lograr su apoyo a la causa de la restauración de la República tras un programado esfuerzo de deslegitimación del régimen franquista que concluyese con su derrocamiento.³⁷

³⁶Citado por **ESPADAS, M.**-*op. cit.*;pág. 159.

³⁷Una prueba significativa de la intensa actividad desplegada durante estos años por las fuerzas republicanas en el exilio, fueron la creación de la *Junta Española de Liberación*, fundada en 1943 por Diego Martínez Barrio e Indalecio Prieto, y la *Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas*, liderada por Giral.

La primera de estas organizaciones políticas distribuyó un documento entre las delegaciones a la Conferencia de San Francisco titulado: An appeal from the Spanish Committee of Liberation to the San Francisco Conference, en el que se denunciaban los vínculos que había mantenido el régimen franquista con las potencias del Eje.

ESPADAS, M.-*op. cit.*;págs. 164-166.

El nuevo contexto internacional en el que debe desenvolverse la acción exterior española durante los primeros años de la postguerra mundial, aparece clara y explícitamente reflejado en el punto X del Comunicado final de la Conferencia de Potsdam, celebrada entre el 17 y el 25 de Julio de 1945, y suscrito por Truman; Atlee y Stalin. En este documento, al referirse a la admisión de nuevos miembros en la ONU, podemos leer:

"Los tres Gobiernos apoyan, en lo que a ellos concierne, las candidaturas de todos los países que hayan permanecido neutrales durante la guerra y que cumplan las condiciones arriba mencionadas.

No obstante, se creen obligados a declarar que, por su parte, no apoyarán la candidatura del actual Gobierno español, que, establecido con la ayuda de las potencias del Eje, no posee, en razón de sus orígenes, de su carácter y de su estrecha asociación con los países agresores, las cualidades necesarias para justificar su admisión en las Naciones Unidas"³⁸.

Podemos afirmar, por tanto, que con el final de la Segunda Guerra Mundial se abre una nueva etapa de la política exterior franquista, caracterizada por el sistemático esfuerzo por superar el aislamiento internacional en que queda sumido el régimen, debido a las sanciones y presiones que adoptan las principales potencias aliadas.

³⁸MESA, R.-La Sociedad Internacional Contemporánea. Documentos básicos.-Madrid, 1982. Edit. Taurus; tomo I, pág.77.

3.-LA ETAPA DE AISLAMIENTO INTERNACIONAL (1945-1953).

En buena medida esta reacción de hostilidad internacional contra el régimen franquista era vislumbrada por el dictador desde el año 1944 y a ello se debía el giro impreso a su política de neutralidad en los últimos meses de la contienda con vistas a favorecer abiertamente las demandas aliadas. Tal vez por ello consideró oportuno e inevitable, proceder al relevo de Lequerica al frente de Exteriores precisamente el 18 de Julio de 1945, es decir recién iniciada la Conferencia de Potsdam. El nuevo titular, Martín Artajo, gozó de un amplio margen de decisión y actuación en el cargo, como correspondía a un período en el que la abierta oposición exterior al general Franco le aconsejaban renunciar al protagonismo personal y directo que en este terreno había asumido durante los años precedentes.³⁹

El acoso que estaba comenzando a ejercerse sobre el régimen franquista, tenía por finalidad crear las condiciones internacionales propicias para su derrocamiento, pero conviene no forjarse falsas ideas sobre el alcance de la presión realmente ejercida ni tampoco sobre la coincidencia de intereses y posiciones mantenidas por las diversas potencias aliadas a la hora de llevar hasta sus últimas consecuencias las medidas de sanción aprobadas en los foros internacionales.

En efecto, forma parte de la propia propaganda franquista de aquellos años la idea de que el aislamiento internacional era fruto de un "contubernio" o confabulación entre judíos, masones y comunistas para lograr el derrocamiento de la dictadura franquista.⁴⁰ En un discurso pronunciado al mes siguiente de la Declaración de Potsdam, Franco afirmaba:

³⁹Desde esta perspectiva consideramos un tanto excesiva la valoración que realiza Mesa del mandato de Martín Artajo sobre el que escribe:

"(...)En lo que a nuestro tema respecta, diremos que es la etapa más brillante de la política exterior del Régimen. Martín Artajo inicia sus funciones meses antes de que las Naciones Unidas, en cumplimiento de lo acordado en Yalta y Potsdam, condenasen el Régimen español en febrero de 1946. Cuando Martín Artajo es cesado en sus funciones, el aislamiento diplomático ya no existe; más aún, Madrid se ha incorporado plenamente al Concierto mundial."

Esta interpretación, que induciría a pensar que la superación del ostracismo internacional al que fue sometido el Gobierno de Franco habría sido una consecuencia directa del "savoir faire" de Martín Artajo, es atemperada por el mismo autor cuando unas páginas más adelante se al:

"Si fructífera fue la gestión de Martín Artajo, justo es reconocer que las circunstancias ayudaron decisivamente al logro de sus metas. En otras palabras, los intereses del Régimen coinciden con los del jefe de fila del Mundo Occidental."

MESA,R.-op. cit;págs.25-26.

⁴⁰Resulta imprescindible investigar la terminología y simbolismos a los que recurrió la propaganda franquista, en sus distintas etapas, para reforzar la base ideológica de legitimación de la dictadura. Un análisis pormenorizado permitirá descubrir en el uso y sustitución de ciertos mensajes-símbolo, los diversos planteamientos políticos por los que atravesó el Régimen, y el propio Franco, durante sus tres décadas y media de mandato.

Por ejemplo ,en su conocida expresión sobre "*el contubernio judeo-masónico comunista*", los primeros eran la oportuna referencia para reforzar la ideología nacional-catolicista, mostrando de paso un cierto resabio racista más propio del nazismo alemán. Tras la amenaza de la masonería ,se ocultaba un ataque directo al librepensamiento y al liberalismo político y económico sobre el que descansaban las democracias occidentales. Finalmente el comunismo siempre simbolizó, durante el franquismo ,el principal enemigo ideológico y político del Régimen pues ,no en vano, desde la guerra civil Franco siempre percibió su principal amenaza precedente de la Unión Soviética.

ARMERO,J.M.-op. cit;págs. 44-52.

*"Estos dos frentes, el del sectarismo occidental y el del comunismo asiático, son los que promueven, alientan y sostienen en el exterior la campaña contra nuestra Patria. En la lucha encarnizada que ambos bandos sostienen entre sí, sólo en una cosa existe unanimidad: en hostilizar y en calumniar a España."*⁴¹

En realidad, las pruebas documentales han confirmado que existieron importantes disensiones entre los dirigentes soviéticos, norteamericanos y británicos, en relación con la política que debía seguirse con el Gobierno de Franco. En la propia Conferencia de Potsdam, Churchill mantuvo una abierta oposición a la propuesta de Stalin que pretendía adoptar sanciones inmediatas contra el Régimen. En opinión del Premier británico, la política de sanciones terminaría reforzando la solidaridad interior con el dictador en lugar de debilitar políticamente su régimen.⁴²

Análogamente, Marquina ha demostrado claramente que la posición norteamericana, que inicialmente coincidía con la soviética en que las medidas de presión internacional permitirían a la oposición política lograr la caída del dictador, fue distanciándose paulatinamente a medida que aumentaba la rivalidad soviético-norteamericana y aproximándose, por razones estratégicas, a las tesis sustentadas por Churchill.⁴³

Tampoco existía un acuerdo claro entre los diversos sectores de oposición al franquismo, tanto en el interior como en el exterior. La declaración realizada el 19 de Marzo de 1945 por D. Juan de Borbón, pretendiente al trono español, en la que expresaba su decisión de no renunciar a los derechos sucesorios que le acreditaban para acceder, llegado el momento, a la Jefatura del Estado no sólo le enfrentaban al general Franco, también mostraban la insuperable división entre los partidarios de la Monarquía y los aspirantes a la restauración de una República.⁴⁴

A esta fracción principal de la oposición había que sumar las múltiples diferencias que separaban a socialistas y comunistas de un lado y a los partidarios de los distintos aspirantes a la Corona, de otro. Es natural que ante estas rivalidades políticas, los apoyos de los gobiernos aliados se concedieran a los grupos más próximos a sus intereses políticos, contribuyendo de esta forma a agudizar más las disensiones en la oposición y a mermar muchas de sus iniciativas, armadas y diplomáticas, contra el franquismo.

Por su parte el Gobierno español nunca careció de los suficientes apoyos exteriores, ni tan siquiera en los momentos más críticos, para obligarle a considerar el aislamiento internacional como algo más que una sanción internacional inmerecida pero temporal. Las propias potencias occidentales nunca llegaron a suspender sus exportaciones de materias primas, petróleo o alimentos de un modo completo. En ese contexto, el verdadero mérito de Martín Artajo fue aprovechar en cada momento estas disensiones o rivalidades para lograr la progresiva reincorporación de España a los foros internacionales y el restablecimiento de relaciones entre el gobierno de Franco y los de las

⁴¹Citado por **ARMERO, J.M.**-*op. cit.*;pág. 45.

⁴²**CHURCHILL, W.S.**-*Memorias.La Segunda Guerra Mundial.Triunfo y tragedia*.-Barcelona, 1985. Edit. Orbis; vol.XII;pág.264.

HENTSCH, G.-*Staline négociateur. Une diplomatie de guerre*.-Neuchâtel,1967.Editions de La Baconnière; págs. 227-229.

⁴³**MARQUINA, A.**-*op. cit.*;págs. 145-159.

⁴⁴**RUBIO, J.**-*"Los reconocimientos diplomáticos del gobierno de la República española en el exilio"*.-*Revista de Política Internacional*,n. 149 (Enero-Febrero 1977);págs. 77-88.

principales potencias occidentales. De ahí a imaginar que fue la política de este Ministro la que creó unas condiciones internacionales propicias para la aceptación del franquismo en el sistema internacional de la postguerra, hay un verdadero abismo que las investigaciones no permiten superar.

Una de las primeras consecuencias resultante de la declaración de los líderes de las grandes potencias aliadas fue la incorporación en los debates de la Asamblea General de lo que se daría en llamar "*la cuestión española*" y la posterior aprobación de dos de las primeras Resoluciones de Naciones Unidas en las que se recogen medidas de sanción contra el Gobierno del general Franco.⁴⁵

La primera de ellas, la Resolución 32 (I) fue aprobada el 9 de Febrero de 1946 por la Asamblea General, a partir de una propuesta de Panamá, apoyada por México, Venezuela, Bolivia y Guatemala. En ella se hacía una condena expresa del régimen franquista y se pedía a los países miembros que mantuviesen el espíritu y la letra de la Carta al mantener relaciones con el Gobierno del general Franco. No obstante, la actitud de algunos miembros de la organización, como la URSS y Polonia, fue mucho más radical logrando que el Consejo de Seguridad aprobase la constitución de un Subcomité, integrado por los representantes de Australia, Brasil, China, Francia y Polonia para abordar la cuestión de si la pervivencia del régimen franquista constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y por tanto justificaría la adopción de medidas sancionadoras o de intervención por parte del propio Consejo de Seguridad.

El informe elaborado por este Subcomité propuso un seguimiento de la situación en España, descartando la adopción de cualquier acción intervencionista y limitándose a proponer la ruptura de relaciones diplomáticas como medida de sanción. Planteado en estos términos, Polonia trasladó el tema a la Asamblea General que el 12 de Diciembre de 1946 adoptó una nueva Resolución, la 39 (I), en la que tras una amplia exposición de motivos proponía como principales medidas: la exclusión de España de todas las organizaciones y conferencias internacionales vinculadas con el sistema de Naciones Unidas y la retirada de Embajadores acreditados en Madrid.⁴⁶

Conviene señalar que algunas de estos organismos internacionales eran anteriores a la creación de la ONU y España participaba en ellos como miembro fundador o de pleno derecho mucho antes de que Franco hubiese llegado al poder. Tales eran los casos de organizaciones como la Unión Postal Universal (UPU); la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Al concluir el año 1946 el gobierno franquista se encontraba en una difícil situación de marginación diplomática ya que tras la Resolución 39 (I), tan sólo mantuvieron Embajadores en Madrid

⁴⁵Estas Resoluciones son una de las primeras manifestaciones de la capacidad de Naciones Unidas para adoptar medidas de sanción contra Estados no miembros, demostrando con ello la voluntad de actuar como una organización auténticamente universal. Planteaba también el controvertido problema de la aplicación y los límites del principio de no ingerencia en los asuntos internos de los Estados que tanta actualidad ha cobrado durante los últimos años.

⁴⁶El texto de esta Resolución puede consultarse en: **OSMAŃCZYK, E. J.**-Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas.-Madrid, 1976. Edit. F.C.E.; pág. 531.

PEREIRA, J. C.-op. cit.; págs. 252-253.

Sobre la cuestión de España en la ONU la investigación española más completa es la de **LLEONART, A. J.**-España y ONU. (3 vols.)- Madrid. Edit. CSIC. vol. I, 1978; vol. II, 1983; vol. III, 1985.

Ibid.-"*España y la ONU: la cuestión española (1945-1950)*".-Revista de Política Internacional, n.152 (Julio-Agosto 1977); págs. 27-46.

Argentina; Portugal; la República Dominicana y la Santa Sede. Por otro lado, los problemas para el Régimen no quedaban limitados al ámbito de las relaciones exteriores. Intimamente vinculados con ellas existía una grave cuestión que afectó a las relaciones con Francia durante dos años. Era el problema de la guerrilla ("maquis") promovida por los grupos de exiliados que, residentes en territorio francés, periódicamente atravesaban la frontera para crear, mediante la lucha armada, las condiciones para una sublevación general que pusiese fin a la dictadura franquista. La importancia y la frecuencia de estas acciones indujeron al Gobierno francés a cerrar la frontera franco-española el 1 de Marzo de 1946.

Frente a estas presiones opuestas a la continuidad del Régimen, éste contó también con ciertos apoyos exteriores que supo aprovechar para perpetuarse en el poder. Destacó el apoyo diplomático y económico que Argentina concedió al franquismo. En efecto el Gobierno del general Perón concluyó, el 30 de Octubre de 1946, un convenio con España en el que se contemplaba la concesión de un crédito de 350 millones de pesos para importar productos alimenticios de ese país. Además durante los primeros meses de 1947 se nombraron como embajadores a Pedro Radío por el gobierno argentino y a José María de Areilza por parte española. De este modo, las autoridades de ambos países evidenciaron su decisión de hacer caso omiso a las sanciones aprobadas por Naciones Unidas. El clímax de esta colaboración hispano-argentina se alcanzó con la visita de Eva Duarte de Perón, esposa del dictador argentino, durante el mes de Junio de 1947.⁴⁷

Tampoco en el plano económico el aislamiento internacional ocasionó un daño irreparable al Régimen. Por el contrario, éste supo utilizarlo para reforzar la política autárquica que venía practicando durante los años de la contienda mundial. En realidad fue la población, y no las clases dirigentes, la que sufrió directamente las consecuencias de la penuria económica y el racionamiento de productos básicos, situación que fue hábilmente aprovechada por la propaganda franquista para estimular la xenofobia y, por reacción, potenciar la adhesión a la figura del dictador.

Semejante paradoja se explica por la concurrencia de dos decisivos factores económicos. El primero de estos fue la acentuación de la autarquía mediante una política de sustitución de importaciones⁴⁸, cuya finalidad no era sólo proveer de los recursos imprescindibles para la vida del país sino también crear las condiciones de un sistema de organización sindical y empresarial que reforzase la autonomía política del Régimen.

El segundo factor fue la decisiva ayuda comercial y financiera concedida inicialmente por Argentina⁴⁹ y, más tarde, por otros países entre los que no faltarían las potencias occidentales, especialmente los Estados Unidos, que a pesar de sus condenas siguieron suministrando productos energéticos, materias primas y alimentos.

⁴⁷.-Un estudio exhaustivo de las ideologías y fases por las que atravesó la política exterior española con Iberoamérica durante el período franquista puede consultarse en:

ARENAL, C. del; NAJERA, A.-*La Comunidad Iberoamericana de Naciones*.- Madrid, 1992. Edit. Centro Español de Estudios de América Latina; págs. 81-170.

⁴⁸**VIÑAS, A.**-*op. cit.*; págs. 219-228.

⁴⁹El crédito concedido por Argentina a España permitió al franquismo importar de aquel país un total de 400.000 tms. de trigo; 12.000 tms. de maíz; 20.000 tms. de carne congelada; 5.000 de carne en salazón; 10.000 tms. de lentejas; 50.000 cajones de huevos y más de 8.000 tms. de aceites para el consumo diario.

Durante 1947 se produjeron varios acontecimientos que contribuyeron decisivamente a facilitar la superación del aislamiento internacional. El 31 de Marzo el general Franco tomaba la iniciativa promulgando la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, aprobada en referéndum por abrumadora mayoría el 6 de Julio, en la que se calificaba a España como un *reino*. Se abría de este modo una vía de negociación con los sectores monárquicos sobre las condiciones sucesorias tras la dictadura. Las líneas generales fueron pactadas en la entrevista mantenida por Franco y D. Juan de Borbón el 25 de Agosto de 1948. Con este paso, la oposición monárquica en el exilio, liderada por Gil Robles, quedó incapacitada para alcanzar cualquier acuerdo operativo con los sectores republicanos.

Pero el año 1947 fue también el año de la proclamación oficial de la *política norteamericana de contención* del expansionismo comunista, también conocida como *Doctrina Truman*, que dominaría las relaciones soviético-norteamericanas durante las décadas posteriores y, por extensión, condicionaría las políticas exteriores y de seguridad de los países de Europa Occidental. Se abandonaba definitivamente la alianza de guerra con la URSS y el anticomunismo se convertía en el criterio definitivo para configurar el nuevo esquema de alianzas de los Estados Unidos.

No cabe duda de que este giro en la política exterior de Washington terminaría por rendir sus frutos a un sistema tan declaradamente anticomunista como el del general Franco.⁵⁰ Paralelamente la acción exterior española comenzaba a alterar la actitud de algunos países iberoamericanos que tan sólo un año antes se había mostrado contrarios al Régimen franquista. El 17 de Noviembre la Asamblea General de Naciones Unidas no pudo renovar la Resolución condenatoria del año anterior al no alcanzarse los dos tercios de votos necesarios. Algo comenzaba a cambiar en el entorno de la organización.

Los primeros resultados de estos cambios no tardaron en dejarse sentir. El 21 de Enero de 1948, el Presidente Truman aprobaba la propuesta del Consejo de Seguridad Nacional que reconocía la necesidad de normalizar las relaciones económicas y políticas con el Gobierno franquista. Esta decisión norteamericana precipitó la decisión francesa de reabrir la frontera, lo que se llevó a cabo el 10 de febrero de 1948.

Todos estos hechos hacían concebir esperanzas a los dirigentes españoles de que la situación de ostracismo internacional fuese puramente transitoria y que, en consecuencia, el régimen no tenía que hacer concesiones políticas en las cuestiones de principio. Sobre este extremo la percepción de Franco se demostró mucho más realista que la de las principales cancillerías occidentales. Como han demostrado los informes diplomáticos de esas fechas, tanto el Foreign Office como el Departamento de Estado alimentaban todavía la esperanza de convencer al general Franco de que abandonase el poder, como primer paso de un proceso que concluiría instaurando la democracia en España.

Tanto británicos y franceses como norteamericanos se debatieron, durante todo el año 1948, en un insostenible dilema entre su deseo de implantar un régimen democrático en España y la necesidad de reforzar a todo gobierno occidental dispuesto a oponerse a la estrategia soviética. El golpe de Estado realizado por los comunistas en Checoslovaquia, el bloqueo de Berlín y el apoyo de Moscú a los comunistas chinos constituían, a ojos del Pentágono, otras tantas pruebas de que sus estimaciones sobre las verdaderas intenciones de Stalin eran correctas. Fueron los sectores militares

⁵⁰MARQUINA, A.-*op. cit.*; págs. 149-170.

de Washington los que primero reconocieron el valor estratégico de la península Ibérica en el marco de una estrategia global y, lógicamente, los que primero iniciaron sus contactos oficiales con la dictadura.

En los últimos meses de 1948 visitaron España varias personalidades vinculadas con el Departamento de Defensa o los servicios secretos norteamericanos. Entre ellos merecen destacarse el senador Chan Gurney, presidente del Comité de las Fuerzas Armadas; el general Boatner de la Fuerza Aérea; el almirante Woolridge de la Marina y el almirante Hillenkoetter, jefe de la CIA. Cada vez era más evidente la diferencia de posiciones mantenidas entre los Departamentos de Defensa y de Estado. En medio de este conflicto la reelección de Truman, que nombró a Dean Acheson como Secretario de Estado, constituyó un serio contratiempo para el Régimen ya que la posición personal del Presidente norteamericano se revelaría en los años posteriores como la principal dificultad que impidió la política aliancista que demandaban desde el Pentágono.⁵¹

El mismo año 1948 había comenzado a desarrollarse el Plan Marshall cuya finalidad era tanto propiciar la reconstrucción de unos países europeos arruinados por la guerra como garantizar el crecimiento de la economía norteamericana, evitándose la repetición de una grave recesión económica como la que había asolado las economías en 1929, al tiempo que impedía el avance de los comunistas en los países occidentales. En el plan Marshall figuraban como países destinatarios tanto la parte occidental alemana como Italia. Ello concedió una significativa baza propagandista a la dictadura de Franco que apoyaba sus referencias a la confabulación internacional contra España con la evidencia del trato discriminatorio que recibía respecto de las antiguas potencias del Eje. Claro está que en esta propaganda se tenía buen cuidado de ocultar el hecho decisivo de que ambos países constituían ya regímenes democráticos.

En el contexto de la "guerra fría", se concluye durante 1949 el Tratado del Atlántico Norte y se crea la Organización del mismo nombre. De ella formaba parte Portugal, que habida cuenta la estrecha colaboración política que se había mantenido entre los regímenes salazarista y franquista, constituía uno de los aliados más firmes con los que contaba el régimen en aquellos años de aislamiento. La incorporación portuguesa corría el riesgo de convertirse en un obstáculo en el mantenimiento del Pacto Ibérico a medida que las exigencias atlánticas terminasen primando sobre las relaciones hispano-lusas. El tema era de la suficiente envergadura para que el propio Franco realizase una visita al país vecino.

El 22 de Octubre de 1949, Franco viaja a Portugal para negociar personalmente con Salazar el apoyo de su país en los principales capítulos de la política exterior española en los que la postura portuguesa podía ser importante. Entre estos temas figuraban el análisis de las relaciones luso-norteamericanas; el compromiso portugués de que su territorio no sería utilizado para llevar a cabo acciones hostiles contra el régimen; la determinación de una acción común en caso de un conflicto bélico; la elaboración de una posición diplomática coincidente ante los procesos de unión occidental y confederación europea y, por último, la adopción de criterios similares con vistas al ingreso en la ONU.⁵²

⁵¹MARQUINA, A.-op. cit.; págs. 160-212.

⁵²MARQUINA, A.-op. cit.; págs. 288-293.

En el ámbito económico los años 1949 y 1950 resultaron significativos pues fueron los años en los que se concedieron los primeros créditos importantes por la banca norteamericana, singularmente por el Export-Import Bank, el Chase National Bank y el National City Bank. Como suele ocurrir en estos casos, la banca se anticipaba a las iniciativas de las autoridades de Washington que, a comienzos de 1950, se declaraban dispuestas a normalizar la irregular situación mantenida con el Gobierno español.

Esta normalización provino de los mismos foros en los que se habían decretado las sanciones diplomáticas. En la sesión de la Asamblea General celebrada el 3 de Noviembre se votó la Resolución 386 (V) que revocaba las aprobadas en 1946⁵³. Se eliminaban así todos los obstáculos para que los países pudiesen restablecer las relaciones diplomáticas al nivel de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, al tiempo que se abría el camino para el ingreso de España en los organismos especializados.⁵⁴

El año 1951 se convirtió en el año "*del regreso de los Embajadores*", como gustaría de jalear la propaganda del régimen en las décadas posteriores. Efectivamente, en Febrero llegaría el Embajador de Estados Unidos, Stanton Griffis, al que seguirían los del Reino Unido, John Balfour, mientras que Francia optaba por elevar al rango de Embajador a Bernard Harion que había desempeñado el puesto de Encargado de negocios en los años precedentes.

Simultáneamente España accedía a los primeros organismos especializados de Naciones Unidas. En Noviembre de 1950 ingresaba en la FAO y al año siguiente lo hacía en la OACI, en 1952 se incorporaba a la Organización Mundial de la Salud y a la UNESCO. Tan sólo subsistían serias dificultades para lograr el ingreso en la propia Organización de las Naciones Unidas.

4.-LA ETAPA DE LA INCOMPLETA NORMALIZACION DE RELACIONES CON LA DICTADURA (1953-1973).

En el transcurso de estos dos años y una vez normalizadas las relaciones con Estados Unidos, comenzó el período de negociación de los Pactos con Estados Unidos. El análisis de este capítulo de la política exterior franquista resulta especialmente significativo por cuanto condicionó toda la acción exterior de España durante las décadas posteriores. Podemos incluso afirmar que aún en nuestros días constituye una de las rúbricas principales de nuestra acción internacional y el caballo de batalla de no pocos sectores políticos en el interior.

⁵³El texto de esta Resolución se encuentra en:

PEREIRA, J.C.-op. cit.,pág.253.

⁵⁴La votación de esta Resolución constituyó una auténtica radiografía política del grado de aceptación internacional alcanzado por el régimen franquista. Desde esta perspectiva resulta interesante analizar tanto los países que votaron en contra del levantamiento de las sanciones como los que se abstuvieron. Entre los primeros se hallaban: Bielorrusia; Checoslovaquia; Guatemala; Israel; México; Polonia; la URSS; Ucrania; Uruguay y Yugoslavia. Entre las abstenciones figuraban: Australia; Birmania; Cuba; Dinamarca; Egipto; Francia; India; Indonesia; Nueva Zelanda; Reino Unido y Suecia.

OSMAÑCZYK, E.J.-op. cit.; págs. 531.

Hubo que esperar, sin embargo, a la elección del general Eisenhower para que se alcanzase la firma de los Pactos hispano-norteamericanos de 1953. Hoy conocemos con bastante exactitud el contenido y alcance de dichos acuerdos gracias a las aportaciones científicas de Viñas y Marquina.⁵⁵ Sabemos que junto a los textos públicos de los Convenios hispano-norteamericanos del 26 de Septiembre de 1953⁵⁶ se establecieron también una amplia gama de documentos secretos en los que se recogían importantes hipotecas a la soberanía nacional. De entre ellas la más destacable fue la denominada "*cláusula de activación automática*" de las bases.

Como todo acuerdo aliancista, el convenio defensivo hispano-norteamericano debía también recoger en su articulado las condiciones y circunstancias en las que el compromiso de cooperación política y militar entre los aliados debería hacerse efectivo. En principio tales condiciones y circunstancias quedaban reflejadas de un modo vago e impreciso en un texto cuya redacción era deliberadamente genérica y grandilocuente. Especial importancia adquiría el art. III, del texto oficialmente publicado, en el que expresamente se mencionaba que las zonas militares afectadas por el convenio defensivo quedarían siempre bajo pabellón y mando español, aunque "*el momento y la forma de utilización bélica...serán fijadas de mutuo acuerdo*".⁵⁷ Según estos términos la opinión pública española no tenía razones para temer una cesión o hipoteca de la soberanía española sobre el territorio destinado al establecimiento de bases e instalaciones utilizadas por las tropas norteamericanas.

Sin embargo la verdadera situación de las bases y del ejercicio de la soberanía española aparecerá reflejada en un documento que por su denominación y el carácter secreto que poseyó, pudo pasar desapercibido durante los diecisiete años de su vigencia. En efecto, bajo el título de *Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo entre los gobiernos de España y de los Estados Unidos*, se recoge el texto regulador de la activación militar de las bases.⁵⁸

Básicamente contempla dos supuestos. El primero hace referencia a los casos de "*evidente agresión comunista que amenace la seguridad de Occidente*". En tales circunstancias las fuerzas norteamericanas podrían "*hacer uso de las zonas e instalaciones situadas en territorio español, como bases de acción contra objetivos militares, en la forma que fuere necesario para la defensa de Occidente, a condición de que, cuando surja tal situación, ambos países se comuniquen, con la máxima urgencia, su información y propósitos*".

Observemos que las causas generadoras de la utilización militar de las bases cubrían una amplia gama de situaciones que, en teoría, podían variar desde la acción armada de guerrillas comunistas ("maquis") en territorio español contra el régimen del general Franco hasta actuaciones agresivas de algún país comunista en remotas zonas de Extremo Oriente, Latinoamérica, África u Oriente Medio, pasando por el supuesto de una invasión de los países de Europa Occidental. Por lo que respecta al

⁵⁵VIÑAS, A.-*Los Pactos secretos de Franco con Estados Unidos*.-Barcelona, 1981. Edit. Grijalbo.

MARQUINA, A.-*op. cit.*; págs. 375-571.

Ibid.-"*El sistema defensivo de España durante el franquismo: Las bases*".-*Historia* 16, n. 54 (1979); págs. 36-47.

⁵⁶El texto oficial hecho público puede consultarse en la *Revista de Política Internacional*, n.15 (Julio-Septiembre de 1953); págs. 197-214.

⁵⁷Los textos oficialmente publicados de los convenios hispano-norteamericanos de 1953 se encuentran recogidos en la *Revista de Política Internacional*, n.15 (Julio-Septiembre 1953); págs.197-214.

⁵⁸El texto completo de la cláusula de activación de las bases puede consultarse en MARQUINA, A.-*El sistema...op. cit.*; pág.40

TUÑÓN DE LARA, M.(Dir.).-*Historia de España*.-Barcelona, 1980; 2a. ed. 7a. reimp. 1988. Edit. Labor; vol. 10, pág. 282.

grado de violencia empleado, las situaciones podían ir desde las acciones encubiertas hasta los ataques nucleares. Todo dependía de lo que se entendiese por una amenaza para seguridad occidental, criterio éste en el que no existía identidad de interpretaciones entre los diversos gobiernos occidentales. En todo caso, sí parece claro que este primer supuesto tenía que ver muy directamente con el carácter *comunista* del agresor.

Planteados en estos términos, el problema de la calificación de la importancia y alcance de la agresión comunista para la seguridad occidental remitía a los criterios del gobierno que tomase la decisión. En el texto mencionado se aprecia claramente que las autoridades de Washington gozan de la capacidad de decisión unilateral para el uso de unas bases que previamente se han reconocido como sujetas al mando español. A este amplio y decisivo derecho de disposición del territorio español se le opone únicamente la simple obligación de comunicar urgentemente la decisión adoptada al gobierno de Madrid.

La ya de por sí evidente sumisión de la soberanía española a las decisiones e intereses de las autoridades norteamericanas, se colmaba con la ausencia de una idéntica y recíproca capacidad española para decidir sobre el uso de las fuerzas de los Estados Unidos y de las instalaciones ocupadas por ellas. Difícilmente se podía renunciar a más por las autoridades españolas. No obstante, Franco aceptaría nuevas hipotecas a la soberanía nacional en ámbitos tan sustantivos como el de la jurisdicción penal, la fiscalidad o la legislación civil.

El segundo supuesto regulado por la Nota adicional afectaba a todos los demás casos de "emergencia o de amenaza de agresión" contra la seguridad occidental que no tuviesen un origen comunista. Aquí el texto establecía una expresa obligación de *consulta urgente*, gracias a la cual el gobierno de Madrid gozaba de una limitada pero necesaria capacidad de codecisión con el gobierno norteamericano. Ello constituía una mínima garantía de los intereses y de la soberanía española, al tiempo que revelaba el verdadero alcance de las concesiones realizadas por Franco en el supuesto anterior.

Como ha destacado Viñas:

"La tan ambigua Nota adicional al párrafo segundo del artículo III del convenio defensivo debería haber sido inaceptable en circunstancias normales (al menos tal es nuestra opinión) y su mantenimiento hubo de lastrar considerablemente la política de seguridad española en lo sucesivo. Tampoco es de extrañar que, como compensación a su subsistencia, se reclamara a los norteamericanos algún tipo de compromiso explícito en favor de la defensa de España.

(...)

*En definitiva, la cláusula de activación bélica de las bases no dejaba la oportunidad al gobierno español de decidir sobre un caso de emergencia externa que pudiese implicar un ataque contra el territorio de España o que el país se viera arrastrado a una guerra internacional. No es de extrañar que el protocolo de la impotencia quedara ahogado en la espesa sombra del secreto."*⁵⁹

⁵⁹VIÑAS,A.-Los pactos...op. cit.;págs. 198 y 200.

¿Qué compensaciones recibió España a cambio de tan peligrosa dejación de su soberanía?. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que las principales compensaciones derivadas de los convenios con Estados Unidos redundaron en beneficio del Régimen y del propio general Franco, siendo muy escasas, por el contrario, las ventajas que incidieron directamente en la población española.

En primer lugar, los acuerdos constituyeron un decisivo apoyo político, económico y militar para el Régimen. Gracias a ellos, la dictadura española pasaba a incorporarse al grupo de países aliados de Washington, entre los que se encontraban las principales potencias de Europa Occidental. En el terreno económico, aunque la cuantía de las ayudas y préstamos oficiales concedidos al amparo de tales acuerdos no eran equivalentes, ni en monto ni en condiciones, a los que Estados Unidos concedía a otros países beneficiarios del Plan Marshall, no obstante significaron una contribución apreciable si tenemos en cuenta la grave situación financiera y comercial en que se hallaba todavía España.⁶⁰

Desde una perspectiva militar, la principal aportación de los convenios con Estados Unidos fue la creación de importantes infraestructuras entre las que deben destacarse: la red de oleoductos que se extendían entre Matagorda y Rota en Cádiz; entre San Cristóbal (Cádiz) y Madrid; entre Madrid y Albacete; entre Bilbao y Zaragoza; entre Barcelona y Reus y entre Valencia y Manises. Estos oleoductos tenían como finalidad asegurar el abastecimiento de las bases de utilización conjunta. Un terminal logístico en Matagorda (Cádiz); las bases aéreas de Torrejón (Madrid) y Zaragoza; la terminal aeronaval de Rota (Cádiz), junto con numerosos centros de información y control o de aprovisionamiento en diversos puntos del país.⁶¹

Los convenios con Estados Unidos venían a reforzar el importante respaldo ideológico e internacional que el Régimen había recibido al firmar el Concordato con la Santa Sede, el 27 de Agosto de ese mismo año, en el que se regulaban las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado español. También en este documento, el gobierno de Madrid realizaba importantes concesiones económicas y legales a la Iglesia (provisiones económicas a las diócesis; exenciones fiscales; efectos civiles del matrimonio eclesiástico; condiciones excepcionales en el procedimiento penal;

⁶⁰Según los cálculos realizados por Viñas, la cuantía total de los préstamos oficiales y ayudas concedidas por Estados Unidos entre 1953 y 1957 ascendió a 465 millones de \$, y para todo el período de vigencia de los acuerdos, es decir entre 1953 y 1963, el valor total de la aportación norteamericana fue de 1.523 millones de \$, de los que 538 millones de \$ correspondieron a ayuda destinada a la adquisición de material militar. Para darse una idea aproximada del trato recibido por España bastará decir que en esas mismas fechas un régimen comunista, como el de Tito en Yugoslavia, recibió 700 millones de \$. en ayuda militar.

Personalidad tan destacada como el almirante Carrero Blanco valoró la aportación militar norteamericana en los siguientes términos: "*Si quisiéramos resumir en pocas palabras el balance de los acuerdos de 1953, desde el punto de vista militar, podríamos decir que los americanos han resuelto sus problemas, pero nosotros no hemos resuelto el nuestro*".

Citado por **VIÑAS, A.**-*Los pactos...* op.cit. :pág. 313

Véanse también los datos aportados por **MARQUINA, A.**-*España en la...* op. cit.; págs. 671-684.

⁶¹Para una detallada exposición de las instalaciones de utilización hispano-norteamericana, véase:

MARQUINA, A.-*España en la política...* op. cit.; págs. 520-531.

obligatoriedad de la enseñanza religiosa, etc.) aunque se trataba de un acuerdo mucho más equilibrado que el concluido con Washington.⁶²

Con el respaldo político e internacional recibido por el régimen de Franco, en 1953, parecía definitivamente superada la etapa del aislamiento exterior. Únicamente faltaba para completar este proceso el ingreso de España en la ONU, vieja aspiración del dictador español que se remontaba al momento mismo en que se celebró la Conferencia de San Francisco.

La mayor dificultad que debía superarse para alcanzar este objetivo pertenecía al campo de la alta política mundial. En efecto, este problema afectaba a otros muchos países. Su origen se encontraba en el antagonismo soviético-norteamericano, ya que al requerir la admisión de nuevos miembros una propuesta previa del Consejo de Seguridad, órgano en el que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética gozaban de un derecho de veto, ambas superpotencias se habían opuesto, de modo sistemático, al ingreso de países que perteneciesen al bloque opuesto.

En 1955, es decir tras la muerte de Stalin, un acuerdo entre Washington y Moscú permitió, por primera vez en la historia de la ONU, un ingreso en bloque de 14 países entre los que figuraba España que había solicitado, formalmente, su admisión el 27 de Septiembre de 1955.⁶³ Con el ingreso en la ONU el ministro Martín Artajo culminaba el encargo prioritario que había recibido de Franco al asumir la cartera de Exteriores y que no era otro que la superación del aislamiento internacional del Régimen. Todavía subsistían algunos importantes organismos internacionales, principalmente europeos, de los que España estuvo ausente mientras imperó la dictadura del general Franco. Entre ellos destacan el Consejo de Europa; la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las Comunidades Europeas (CECA; CEE y CEEA o EURATOM). Tales ausencias demuestran que, durante el período entre 1953 y 1975, el Régimen mantuvo una incompleta normalización de su situación internacional debido, precisamente, a su naturaleza autoritaria y a la oposición exterior que ella suscitó.

A esta oposición exterior no eran ajenos los contenciosos que España mantuvo, durante estos años, con Francia y el Reino Unido. Tales conflictos tenían como principales focos de interés el proceso de independencia en Marruecos y la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar.

La situación de las colonias francesas en el Norte de África se había ido deteriorando desde finales de la Segunda Guerra Mundial, bajo la presión conjunta de los movimientos independentistas y del gobierno de Washington que temía la ruptura de una precaria estabilidad militar en el Mediterráneo con la implantación, tras la independencia, de gobiernos prosoviéticos.

⁶²El texto del Concordato de 1953 puede consultarse en la *Revista de Política Internacional*, n. 15 (Julio-Septiembre 1953).

Para un detenido estudio de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado español véase: **GIMENEZ Y MARTINEZ DE CARVAJAL, J.; CORRAL, C.**-*Relaciones de la Iglesia y el Estado*.-Madrid, 1976. Edic. particular; págs. 199 y ss.

⁶³Además de España ingresaron también en Naciones Unidas los siguientes países: Albania; Austria; Bulgaria; Camboya; Ceilán; Finlandia; Hungría; Italia; Jordania; Laos; Líbano; Nepal; Portugal y Rumanía.

GARCIA ARIAS, L.-*"La admisión en bloque en la ONU y el ingreso de España"*.-*Revista de Política Internacional*, n.24 (Octubre-Diciembre 1955); págs.21-44.

En 1954 el gobierno de la IV República concedió la independencia a Túnez, al tiempo que endurecía su política con Marruecos y Argelia para evitar que se reprodujese la experiencia tunecina. El destronamiento y destierro de Mohamed V, el 20 de Agosto de 1953, por sus vinculaciones con el partido independentista *Istiqlal* respondía a una política disuasoria de París que trataba de impedir la descolonización marroquí.

Frente a la posición francesa, Franco desarrolló una política de apoyo al sultán depuesto en clara concordancia con una de las constantes de su política exterior, orientada a propiciar las relaciones amistosas y de cooperación económica con los países árabes, y que tantos réditos le había ya rendido en el proceso de ruptura del aislamiento internacional. Con ello, el Régimen obtenía también un elemento significativo de presión política con un gobierno, como el francés, que se mostraba abiertamente opuesto a la dictadura española.

Este antagonismo franco-español y su repercusión sobre el futuro de Marruecos fue abiertamente combatido por el gobierno norteamericano que presionó a ambas partes para que resolvieran el conflicto. El giro experimentado por el Quai d'Orsay, en Agosto de 1955, al iniciar negociaciones con los representantes marroquíes a la vez que repuso a Mohamed V, abrió desde la perspectiva española una vía de negociación con Francia en orden a resolver la cuestión de la independencia de Marruecos.

Con el regreso de Mohamed V a los territorios marroquíes, a finales de ese mismo año, la voluntad francesa parecía clara e irreversible. En tales circunstancias únicamente quedaban pendientes las negociaciones hispano-francesas para acordar las condiciones y el momento en que ambas potencias reconocerían la independencia.⁶⁴ La entrevista mantenida el 10 de Enero de 1956 entre el residente general francés y el alto comisario español, general García Valiño, sentó las bases de este acuerdo.

La posición española quedó finalmente fijada en el Consejo de Ministros tres días más tarde. El gobierno de Madrid era favorable a la retirada de Marruecos aunque estimaba que Francia debía ser la que llevase la iniciativa en el proceso pues, al fin y al cabo, controlaba la mayor parte del territorio. Se trataba, en definitiva, de que el monarca alauita negociase simultáneamente y por separado la independencia con las dos potencias administradoras del protectorado.

El 2 de Marzo de 1956 el gobierno francés reconocía la independencia de Marruecos. Un mes más tarde, el 7 de Abril, lo hacía el gobierno franquista, aprovechando la visita a Madrid de Mohamed V, mediante una declaración conjunta y la firma de un Protocolo adicional en el que se regulaban las relaciones entre ambos estados. Resulta oportuno destacar que entre los puntos recogidos en el Protocolo figuraba el apoyo español a la organización del ejército marroquí. De este modo se iniciaba una política de influencia española en la estructura militar marroquí que, si bien se ha llevado a cabo en competencia con Francia y Estados Unidos, ha constituido uno de los pilares más importantes de las relaciones bilaterales con Rabat hasta nuestros días.

⁶⁴MARQUINA, A.- *España en la...* op. cit.; págs. 697-734.

Sorprende la ligereza con la que se aborda este tema en la obra de Armero a la que sólo dedica dos páginas.

ARMERO, J.M.- op. cit.; págs. 168-170.

La negociada y poco conflictiva retirada española del protectorado marroquí se vio muy pronto gravemente perturbada por la crisis de Sidi Ifni.⁶⁵ Aunque la independencia marroquí ejerció cierta influencia en esta crisis, algunos especialistas han coincidido en que no fue su principal causa. Esencialmente se apuntan otras dos razones como desencadenantes directos del primer conflicto bélico de descolonización al que tuvo que enfrentarse el Régimen.

Una de ellas fue la efervescencia anticolonialista promovida por los refugiados marroquíes procedentes de la zona francesa del protectorado durante los primeros años de la década en que más dura y general fue la represión desencadenada por las autoridades de París. A ello habría que sumar el rechazo suscitado entre la empobrecida población indígena por la nueva fiscalidad impuesta por la Administración española y que gravaba muchos productos básicos de consumo, como el té y el azúcar.

Las acciones de hostigamiento contra las tropas españolas durante los últimos meses de 1956 y los primeros de 1957, cada vez más numerosas e importantes, propiciaron una rápida y decidida colaboración militar de Francia. En un momento de tanta tensión, la decisión del gobierno de Rabat de presionar diplomáticamente para una rápida devolución de Ifni constituyó un factor de agravamiento de la crisis.⁶⁶

La guerra desencadenada oficialmente el 23 de Noviembre de 1957 se extendería hasta el 24 de Febrero de 1958. En su desarrollo la colaboración militar francesa, principalmente logística, fue decisiva para evitar un verdadero descalabro de las tropas españolas. Aunque sabemos que hubo numerosas bajas españolas, la censura impidió que la prensa peninsular hiciese llegar a la opinión pública una información completa y detallada del conflicto armado. Sin duda la difícil situación política interior que atravesaba el Régimen, con los primeros conflictos en la Universidad, y la especial sensibilidad de la población española a las "guerras de África", constituyeron las razones últimas que aconsejaron al gobierno franquista censurar cualquier información crítica o comprometida sobre los sucesos de Ifni.

En el ámbito diplomático, el conflicto hispano-marroquí terminó trasladándose a Naciones Unidas y obligando a una decidida intervención del Departamento de Estado para inducir a las partes a una solución negociada que, finalmente, se alcanzaría con la Conferencia de Cintra entre los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países. Habría que esperar, sin embargo, hasta la firma del Tratado de Fez, en 1969, para España admitiese la "*retrocesión*" de Sidi Ifni a Marruecos con efectos a partir del 20 de Mayo de 1958. Durante todo este período, las relaciones hispano-marroquíes estuvieron permanentemente condicionadas por la cuestión de Ifni a la que muy pronto le sucedería el contencioso por el Sáhara Occidental.

Si Martín Artajo había sido el artífice de la progresiva incorporación española a los organismos políticos internacionales, semejante responsabilidad en relación con los foros económicos mundiales

⁶⁵El territorio de Sidi Ifni fue cedido a España por el sultán de Marruecos en el Tratado de Tetuán de 1860, como una concesión pesquera que se concretó en 1878, aunque hasta la expedición del coronel Capaz, en 1934, las autoridades españolas no ejercerían una soberanía efectiva sobre este enclave.

⁶⁶Esta estrategia marroquí de aprovechar momentos de particular debilidad de las autoridades españolas para arrancarle importantes concesiones con escasa o nula negociación se repetirá años más tarde en relación con el Sáhara Occidental.

le cupo a su sucesor Castiella. En efecto, a pesar de que la economía española todavía estaba organizada sobre una estructura autárquica, el 10 de Enero de 1958, España accedía a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), antecedente de la actual OCDE, y unos meses más tarde, el 20 de Mayo, ingresaba en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Con su ingreso en estas organizaciones económicas internacionales, el Régimen recibiría la asistencia técnica y financiera necesaria para proceder a una amplia reforma de la economía interior que le permitiese, llegado el momento, abrir progresivamente nuestras fronteras a los flujos económicos internacionales. Con tal motivo se implantó, en 1959, un duro programa de ajuste económico nacional, el *Plan de Estabilización de 1959*.

El éxito de este Plan, cuyos resultados en la Balanza de Pagos superaron con creces las expectativas gubernamentales, se debió fundamentalmente a dos factores que hasta entonces habían pasado desapercibidos para los responsables de la política económica nacional. Tales factores fueron los ingresos de divisas por turismo y las remesas de emigrantes españoles en el extranjero.⁶⁷

En el ámbito de las relaciones económicas españolas con el exterior se iniciaba una nueva etapa de progresiva liberalización e internacionalización que contribuiría, junto con un sistema de planificación "indicativa" en el interior (Planes de Desarrollo), a la modernización de la economía y la sociedad españolas durante toda la década de los sesenta.

Pero el protagonismo de Castiella como Ministro de Asuntos Exteriores, fue mucho más allá de la incorporación española a las principales organizaciones económicas internacionales. Los especialistas suelen coincidir en señalar que la etapa Castiella se caracterizó por la definición de una auténtica política exterior nacional y la creación de un importante núcleo de diplomáticos, como los Oreja, los Morán, los Pérez LLorca, etc., que asumirían la responsabilidad de dirigir la acción exterior española durante la etapa de la transición a la democracia.⁶⁸

Aunque desde el punto de vista ideológico Castiella pertenece a los círculos católicos de la Asociación de Propagandistas, de los que formaba parte también Martín Artajo, el contexto en el que tuvo que desarrollar su labor fue notablemente distinto del de su antecesor en el cargo. En efecto, durante la década de los sesenta la sociedad española experimentó importantes cambios sociológicos, económicos y políticos que explican, en gran medida, las características diferenciales de la política exterior que se trató de ejecutar desde el Palacio de Sta. Cruz y que con excesiva frecuencia fue abortada o alterada por el propio general Franco y su hombre de confianza, el Vicepresidente Carrero Blanco, en temas tan cruciales como las relaciones con Estados Unidos o la cuestión de la descolonización de Guinea Ecuatorial.

⁶⁷A mediados del propio año de 1959 el saldo de la balanza de pagos arrojaba un superávit de 81 millones de \$ y en 1960 esta cifra ascendía a 300 millones, cuantía verdaderamente significativa si se la compara con las ayudas y créditos recibidos de Estados Unidos en el período de vigencia de los pactos de 1953.

⁶⁸ALDECOA, F.- "*La política exterior...*" *op. cit.*; págs. 118-119.

ARMERO, J.M.- *op. cit.*; págs. 171-173.

ESPADAS, M.- *op. cit.*; págs. 222-223.

MESA, R.- *op. cit.*; págs. 27-28.

Además de participar en la solución de la crisis de Ifni, la política exterior de Castiella estuvo presidida por cuatro cuestiones que centraron toda su actividad: las relaciones hispano-norteamericanas; la descolonización y sus efectos para los territorios bajo soberanía española; el contencioso de Gibraltar y las relaciones con la Comunidad Europea.

En el ámbito de las siempre difíciles relaciones con los Estados Unidos, en el año 1959 se había alcanzado el punto álgido con la visita del Presidente Eisenhower a Madrid el 21 de Diciembre. Con ella se consagraba en el plano diplomático la alianza bilateral que se había plasmado en los pactos de 1953. Sin embargo, más allá de las declaraciones oficiales de amistad y colaboración entre ambos gobiernos, lo cierto es que las experiencias de Marruecos e Ifni habían mostrado a los dirigentes franquistas, las divergencias entre los intereses estratégicos norteamericanos y españoles.

Entre algunos altos funcionarios de Exteriores, de los Ejércitos de Tierra y Aire, de la Marina o de los ministerios económicos, se empezaba a cuestionar el alcance de las concesiones realizadas por Franco en detrimento de la soberanía nacional. Esta situación de hipoteca política todavía habría de agravarse con las unilaterales cesiones realizadas el 17 de Diciembre de 1962 por el general Muñoz Grandes, con el conocimiento de Franco, para que las nuevas instalaciones de la base aeronaval de Rota (Cádiz) pudiesen ser utilizadas por los submarinos norteamericanos equipados con misiles nucleares.⁶⁹

Semejante actuación arruinó los esfuerzos que durante los meses precedentes había realizado el embajador especial Garrigues y que estaban destinados a lograr mayores compensaciones militares y económicas en el nuevo Acuerdo que se estaba negociando y cuya entrada en vigor estaba prevista para 1963. Una astuta combinación de la prensa norteamericana, que desencadenó una abierta campaña de críticas contra el Régimen franquista, y de una hábil táctica negociadora de los representantes norteamericanos con vistas a demorar, hasta el último momento, las compensaciones reclamadas por el gobierno franquista mermaron sensiblemente la capacidad de maniobra del Ministerio de Asuntos Exteriores y forzaron la decisión del general Franco de autorizar la firma de los convenios de 1963.⁷⁰

En esencia, los acuerdos de 1963 aportaban escasas modificaciones, y siempre en aspectos secundarios, a los Pactos de 1953. Se mantuvo vigente la cláusula secreta de activación de las bases, acentuada con la conversión de la base aeronaval de Rota en zona nuclearizada, aunque las compensaciones económicas percibidas por España experimentaron escasas mejoras. Sin duda la ventaja más significativa para la parte española se alcanzó con la constitución de un Comité Consultivo Conjunto por cuanto, a pesar de su limitadas competencias, sentaba un precedente importante para posteriores etapas. A ello habría que añadir la *Declaración conjunta hispano-norteamericana* por la que Estados Unidos reconocía de modo expreso la importancia de la aportación española a la seguridad occidental, concediendo así una pírrica victoria diplomática al régimen franquista que la prensa nacional se encargó de airear profusamente.

⁶⁹MARQUINA, A.- *España en la...* op. cit.; págs. 772-773.

⁷⁰El éxito diplomático alcanzado por esta alianza entre la prensa y los Departamentos de Estado y de Defensa de los Estados Unidos les indujo a repetir la estrategia negociadora en posteriores ocasiones en las que hubo que renegociar los acuerdos hispano-norteamericanos. La última de ellas tuvo lugar con motivo de la renovación de los vigentes Tratados con Estados Unidos.

Las relaciones con Estados Unidos junto la cuestión de Gibraltar, constituyeron las piedras angulares de la orientación nacionalista que Castiella pretendió imprimir a su actuación exterior. Sin embargo, en este como en otros terrenos tropezó con la sistemática resistencia internacional a conceder un aval sin límites a un régimen dictatorial como el que imperaba en España durante esos años. Una buena prueba de esta resistencia la encontramos en el ámbito de las relaciones hispano-comunitarias. En efecto, en el contexto del proceso de desarrollo económico que se experimentó durante la década de los sesenta, íntimamente conectado con el proceso de liberalización económica y progresiva incorporación española a los organismos internacionales, se procedió a la solicitud de integración en las Comunidades Europeas.⁷¹

El 9 de Febrero de 1962 el Ministro Castiella dirige una carta al Sr. Couve de Murville, Presidente del Consejo de Ministros de las Comunidades, en la que formalmente solicitaba *"una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración, después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común."*⁷² La respuesta se limitó a un diplomático acuse de recibo transmitido por el Sr. Couve de Murville el 7 de Marzo de ese mismo año.

A diferencia de la misiva española que reducía los impedimentos para la integración al ámbito estrictamente económico, a la vez que enfatizaba los vínculos geopolíticos y comerciales con la Europa comunitaria, los condicionamientos desde la perspectiva comunitaria se situaban fundamentalmente en el plano político.⁷³ En efecto, en el *Informe Birkelbach sobre los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad*, debatido en el Parlamento Europeo el 15 de Enero de 1962, es decir un mes antes de la solicitud española, se establecían tres categorías de condiciones :las de naturaleza geográfica, las de carácter económico y las de tipo político. Estas últimas se diferenciaban según se tratase de condiciones de política exterior y de seguridad (participación en los sistemas aliancistas occidentales; no practicar una política de neutralidad estricta) y condiciones de política interior respecto de las que el Informe afirmaba literalmente:

⁷¹La obra española más importante publicada durante esta época sobre la Comunidad Económica Europea fue, sin duda, la realizada por el economista Ramón Tamames.

TAMAMES, R.-*Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo.*-Madrid, 1965. Edit. Iber-Amer.

⁷²El texto íntegro de la carta de Castiella, así como de la correspondencia oficial mantenida entre 1962 y 1971 por el gobierno español con los máximos responsables de las Comunidades Europeas puede consultarse en **GARRIGUES, J. y A.; ARMERO, J.M.; MELCHOR DE LAS HERAS, A. y VEGA PECHINET, M.**-*La participación de España en las Comunidades Europeas. Estudio jurídico y textos fundamentales.*-Madrid, 1974. Edit. Tecnos; págs. 421-431.

⁷³Pou Serradell analiza exhaustivamente las causas que impulsaron al Gobierno español, en 1962, a solicitar la apertura de negociaciones con la CEE, diferenciando entre "las razones históricamente determinantes" (petición de ingreso de Gran Bretaña y adopción de la política agrícola común) y "las motivaciones de carácter más permanente" (reducción del déficit comercial, incorporación a un mercado más amplio, continuidad de la política económica española de apertura y liberalización de los intercambios con el exterior, clarificación de incertidumbres sobre el futuro económico español, anclaje político de España en Europa y colaboración en el proceso de unión europea, generación de cambios en la sociedad española).

Sin negar todas estas "razones" y "motivaciones", no cabe duda que la escasa atención concedida a las de carácter político frente a las económicas no se corresponde con la realidad histórica.

POU, V.-*"Relaciones España-CEE, perspectiva diciembre 1970"*.-**ROIG, B. y POU, V. (Eds.)**.-*Acceso al Mercado Común.*-Pamplona, 1976. Edit. EUNSA; págs. 411-416.

"La garantía de existencia de una forma estatal democrática, en el sentido de una organización política liberal, es una condición para la adhesión.

Los estados cuyos gobiernos carecen de legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones gubernamentales ni directamente ni mediante representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en el círculo de los pueblos que forman las Comunidades Europeas.

(...)

*Podríamos sin embargo sugerir exigir a los estados deseosos de adherirse a la Comunidad que reconozcan los principios que el Consejo de Europa ha puesto como condición a los que aspiran a convertirse en miembros. Ello sería un marco mínimo que, además del examen de la estructura política del país, podría ser uno de los elementos esenciales para decidir sobre la adhesión."*⁷⁴(La traducción es nuestra).

De acuerdo con los planteamientos dominantes en los principales órganos comunitarios resultaba obvio que mientras el régimen franquista siguiese gobernando en España resultaría imposible no sólo alcanzar la plena integración con la Comunidad si no aspirar tan siquiera a un Acuerdo de Asociación.

Tras esta negativa, la estrategia diplomática española hacia la Comunidad cambió sensiblemente. En una nueva carta fechada el 14 de Febrero de 1964, el Embajador ante la Comunidad, Conde de Casa Miranda, reiteraba la voluntad del gobierno español de adherirse a la Comunidad Económica Europea, aunque estaba dispuesto a aceptar también la apertura de *"conversaciones a fin de precisar los respectivos compromisos posibles"*⁷⁵ mostrando de este modo unas pretensiones mucho más modestas, aunque también más realistas, en consonancia con la voluntad continuista del régimen. La respuesta del Consejo de Ministros comunitario a esta segunda propuesta española fue favorable y permitió el inicio de unas negociaciones, cuya responsabilidad recayó en el embajador Ullastres, que concluirían siete o más tarde con la firma de un Acuerdo Comercial Preferencial, algo que distaba mucho de las iniciales expectativas franquistas.

Pero si la gestión que intentó desarrollar Castiella encontró serias resistencias en las relaciones con las potencias occidentales no menores iban a ser las dificultades suscitadas por los territorios coloniales. Desde los comienzos de la década de los sesenta, las aspiraciones independentistas de Guinea Ecuatorial habían encontrado un decidido apoyo en el seno de la recién creada Organización para la Unidad Africana, principalmente debido a las presiones de Camerún y Gabón, países fronterizos que colaboraban activamente con algunos de los partidos independentistas.⁷⁶

⁷⁴GARRIGUES, J. y A.-*op. cit.*, págs. 191-192.

⁷⁵GARRIGUES, J. y A.-*op. cit.*, pág. 424.

⁷⁶Mientras que Camerún promocionaba al Movimiento Nacional de Liberación de Guinea Ecuatorial (MONALIGE), dirigido por Anastasio Ndong, Gabón hacía lo propio con la Unión Popular de Liberación Guineana, rebautizada más tarde como Movimiento de Unión Nacional de Guinea Ecuatorial (MUNGE), que presidía Bonifacio Ondo. A ellos había que agregar el partido denominado Idea Popular de Guinea Ecuatorial (IPGE).

CORDERO TORRES, J.M.-*"Descolonización e independencia de la Guinea Ecuatorial"*.-*Revista de Política Internacional*, n.99 (Septiembre- Octubre 1968); págs. 209-301.

ESPADAS, M.-*op. cit.*; págs. 233-236.

La presión de los países africanos logró trasladar la cuestión de Guinea al Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. Con esta iniciativa las relaciones de España con su colonia adquirirían una nueva dimensión. A la competencia que en la administración de los asuntos coloniales le había correspondido tradicionalmente a Presidencia de Gobierno, venía a sumarse ahora el protagonismo del Ministerio de Asuntos Exteriores al convertirse en una cuestión internacional.

Esta bicefalia orgánica se complicaba aún más debido a las distintas posiciones que sobre el futuro de Guinea mantenían Carrero Blanco y Castiella. El primero era partidario de la instauración de un régimen autonómico que garantizase a la metrópoli española un mínimo control político y la protección de sus intereses económicos. Por su parte Castiella se mostró partidario de adoptar las medidas necesarias para garantizar una independencia pacífica. Sin embargo, la posición del titular de Exteriores estuvo más influida por su estrategia diplomática ante los organismos internacionales, en los que España mantenía una posición reivindicatoria en relación con el contencioso de Gibraltar, que por una clara y decidida voluntad descolonizadora de carácter progresista que, en ningún caso, hubiese tenido cabida en el marco de un régimen dictatorial.

La conflictiva situación de Guinea se agravó todavía más por las disensiones entre las principales fuerzas independentistas, solapadas con la tradicional rivalidad interétnica. La concesión de una autonomía política tras el plebiscito celebrado en Diciembre de 1963 no propició la estabilidad deseada por Madrid. Finalmente el Gobierno español concedía la independencia el 12 de Octubre de 1968, una vez aprobada en referéndum la Constitución que debía regir la vida política del nuevo Estado africano y elegido Francisco Macías Nguema como el primer Presidente de la República de Guinea Ecuatorial.

La independencia cambió, ciertamente, el marco jurídico-político de las relaciones hispanoguineanas pero no contribuyó a su mejora. Por el contrario, muy pronto el Presidente Macías instauró un régimen dictatorial, apoyándose en el Ejército y en la incipiente Administración civil heredada del período colonial, y procedió a la sistemática persecución y exterminio de los líderes políticos de la oposición, cuestionando, al mismo tiempo, los intereses de los propietarios españoles. Los intentos de desestabilización del poder de Macías, promovidos por estos últimos, precipitaron la repatriación de la colonia española, el 25 de Marzo de 1969, tras la ruptura política entre el gobierno español y el guineano.⁷⁷

Se abría así una etapa de mutua desconfianza entre ambos países que se prolongaría hasta la etapa democrática en la que una activa y todavía no suficientemente aclarada participación española en el derrocamiento del dictador Macías por el actual Presidente, Teodoro Obiang Nguema, abriría una nueva etapa, no menos contradictoria, en las relaciones con Guinea Ecuatorial. Como ha destacado Morán, de forma muy explícita:

"Nuestras relaciones con Guinea Ecuatorial son el mejor ejemplo de cómo las condiciones internas imperantes en el Régimen anterior hacen fracasar

⁷⁷CARABANTES,A.-"Castiella:Última entrevista. Mi lucha por Guinea".-Cambio 16,n.261 (6 de Diciembre 1976); pág.33.

NDONGO BIDYOGO,D.-"Descolonización de Guinea (1936-1968)".- Historia 16,núm. extraordinario IX (Abril 1979); págs. 105-116.

YANIZ,J.P.-"La Guinea Ecuatorial Española. De la ocupación a la independencia".-Historia y Vida,n.84 (Marzo 1975); págs.50-61.

políticas formalmente correctas. La descolonización no es ,evidentemente, el mero cumplimiento de unas fórmulas de autodeterminación de los pueblos decretadas por las Naciones Unidas. Se trata de la tarea de construir nuevas estructuras, algo que exige una delicada relación de la potencia ex administradora con el nuevo Estado para facilitar la sustitución de los antiguos vínculos.

(...)

Una estructura política tan elemental y rudimentaria como era la autocracia franquista-y su falta de pluralismo político junto con la carencia de crítica y la deficiente coordinación administrativa-iban a dar como resultado que Guinea no se descolonizara, sino formalmente. Es decir que Guinea fue declarada independiente sin que estuviese en marcha siquiera el proceso de su formulación nacional. Resisto la tentación de detenerme a analizar las causas y de seguir el proceso que llevó primero a la independencia (12 de Octubre de 1968) y luego a la crisis (Febrero y Marzo de 1969).Y lo hago para no detallar el verdadero sabotaje llevado a cabo por Presidencia de Gobierno para abortar los intentos del Ministerio de Asuntos Exteriores por corregir la situación (Mayo de 1969 a 1972)."⁷⁸

Pero sobre todos estos temas, la época de Castiella estuvo dominada por la cuestión de Gibraltar.⁷⁹ Como ya hemos señalado, durante la primera fase de la Segunda Guerra Mundial, se contempló la posibilidad de una invasión del Peñón con objeto de facilitar el cierre del Estrecho a las flotas aliadas. Los años de la postguerra y del aislamiento internacional del Régimen, impidieron cualquier iniciativa diplomática destinada a reabrir la permanente reivindicación de la soberanía española sobre este enclave. No obstante, superada esta etapa y normalizadas las relaciones político-militares con Estados Unidos, el Ministro Castiella se lanzó a una abierta campaña en favor de la recuperación de Gibraltar.

Ya durante su visita a Londres, en 1959, para entrevistarse con el Presidente norteamericano Eisenhower, el ministro español tuvo ocasión de conversar sobre este tema con el Secretario del Foreign Office, al que transmitió la postura española. Con posterioridad, mantuvo nuevas entrevistas en 1960 y 1961.

Pero la verdadera estrategia de Castiella se desarrolló en tres frentes bien distintos, orientados a forzar una negociación bilateral a la que el Foreign Office se resistía de modo sistemático. Estos tres frentes fueron: el planteamiento de la cuestión de Gibraltar en los foros internacionales,

⁷⁸A esta larga reflexión de Morán, que comparto plenamente, habría tal vez que añadir que tampoco con el régimen democrático español han sabido encauzarse las relaciones con Guinea Ecuatorial.

Semejante fracaso contrasta todavía más ante la adecuada y exitosa política mantenida con otros países de la región como Angola, Mozambique o Namibia. Ello induce a pensar que además de las disfunciones políticas y administrativas, existen serios condicionamientos que afectan a la psicología social tanto de los dirigentes españoles como guineanos.

MORAN,F.-Una política exterior para España.Una alternativa socialista.-Barcelona,1980.Edit. Planeta; pág.371.

⁷⁹Tal y como ha puesto de relieve Armero:

"Para el contencioso de Gibraltar hay que buscar antecedentes en la ideología del propio ministro, quien, en la obra conjunta con Areilza tantas veces mencionada, Reivindicaciones de España, hablaba ya de la necesidad de un Gibraltar español."

ARMERO,J.M.-op. cit.,pág.177.

especialmente en la ONU; la aplicación, cada vez más estricta y literal, del Tratado de Utrecht y el desarrollo económico y social del entorno gibraltareño, es decir del Campo de Gibraltar.⁸⁰

En el terreno diplomático, el Palacio de Santa Cruz desarrolló una estrategia basada en la defensa del principio de integridad territorial en el marco general del derecho a la descolonización, pues se partía de considerar a Gibraltar como un residuo colonial, y en la admisión de la negociación directa y bilateral entre España y el Reino Unido como única fórmula adecuada para la resolución del contencioso. El gobierno de Madrid rechazaba, por tanto, la aplicación del principio de autodeterminación a la población gibraltareña y su participación en las negociaciones diplomáticas.⁸¹

Por su parte la posición británica, admitiendo el carácter colonial de Gibraltar, sostenía el derecho de autodeterminación de la población gibraltareña como condición previa para determinar su futuro. Este principio intentó reforzarlo alegando el carácter dictatorial del régimen político imperante en España, frente a la democracia del sistema británico que Londres trataba de proyectar sobre las instituciones locales gibraltareñas.

La sólida fundamentación histórico-jurídica de la reivindicación española unida a la eficaz gestión del Embajador ante las Naciones Unidas, Jaime de Piniés, lograron que en la sesión de Septiembre de 1963 el Comité de Descolonización (Comité de los Veinticuatro)⁸² debatiera la cuestión de Gibraltar. Un año más tarde, el 16 de Octubre de 1964, el Comité reconocía por consenso la tesis española en los siguientes términos:

*"El Comité invita al Reino Unido y a España a iniciar sin demora conversaciones a fin de encontrar, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una solución negociada, de acuerdo con las disposiciones de la Resolución 1514 (XV), teniendo en cuenta debidamente las opiniones expresadas por los miembros del Comité, así como los intereses de los habitantes del territorio".*⁸³ (La negrilla es nuestra)

Esta postura del Comité de Descolonización sería la base para la adopción de la Resolución 2070 (XX) de la Asamblea General, el 16 de Diciembre de 1965. Con ella la posición española recibía el respaldo político y jurídico de la ONU ocasionando dos importantes consecuencias. La primera de ellas fue inducir al gobierno británico a entablar negociaciones formales con el gobierno de Madrid, negociaciones que se iniciaron en Mayo de 1966. En segundo término, impidió la legalización internacional de la estrategia británica destinada a realizar un referéndum entre la población gibraltareña que permitiese justificar la concesión de independencia y su posterior "asociación" con el Reino Unido en el seno de la Commonwealth.

⁸⁰ MORAN, F.- *op. cit.*; págs. 253-261.

DEL CAMPO, S.- *"Nuevo enfoque de la descolonización de Gibraltar"*.- MARQUINA, A. (ed.).- *La descolonización de Gibraltar*.- Madrid, 1981. Edit. INCI; pág. 31.

⁸¹ La documentación básica que avala las pretensiones españolas se encuentra recopilada en: M. A. A. E. E.- *Negociaciones sobre Gibraltar. Documentos presentados a las Cortes Españolas por el Ministro de Asuntos Exteriores*. (Libro Rojo).- Madrid, 1967. Edit. Ministerio de Asuntos Exteriores. 2 vols.

⁸² CALDUCH, R.- *op. cit.*; págs. 234-235.

⁸³ MARQUINA, A. (Ed.).- *La descolonización... op. cit.*; pág. 32.

Como ha precisado Morán, una de las diferencias entre la posición española y la británica radicaba en que mientras la ONU reconocía "los intereses" de la población gibraltareña, Londres pretendía hacer coincidir estos "intereses" con "los deseos" de los llanitos. En otras palabras, tanto la ONU como España admitían que los derechos personales y económicos de los gibraltareños debían ser tomados en consideración por los negociadores pero ello no significaba, necesariamente, que tales derechos incluyesen el que la decisión sobre el futuro de la Roca debiera adoptarse sólo por la población gibraltareña, es decir sus deseos de autodeterminación, tal y como pretendía, y aún pretende, sustentar el Foreign Office.

Resulta oportuno señalar, para precisar el alcance de la voluntad negociadora del régimen, que en la primera reunión la delegación española presentó un proyecto de Tratado que, de aceptarse, vendría a sustituir y actualizar al de Utrecht. En el artículo 1 se reconocía la soberanía española sobre Gibraltar, pero acto seguido, en el articulado posterior, se realizaban amplias concesiones militares al gobierno británico (posibilidad de mantener la base) y se reconocían los derechos políticos (doble nacionalidad, instituciones locales, etc.), personales (libertad religiosa; de residencia; etc.), sociales y económicos de la población gibraltareña hasta unos extremos difícilmente compatibles con una auténtica soberanía española, como por ej. el reconocimiento de la competencia personal de los tribunales.⁸⁴

Paralelamente al comienzo de las negociaciones, que a la larga se revelarían estériles, el Régimen movilizó los restantes frentes de su estrategia: la aplicación del Tratado de Utrecht y el desarrollo económico del Campo de Gibraltar.

En cuanto al primero, a partir de 1965 se comenzó a restringir los movimientos de población, principalmente de trabajadores, entre la Roca y el territorio español circundante. A ello le sucederían, más tarde, las restricciones en los accesos aéreos y en las comunicaciones. En la medida en que una parte sustancial de la población laboral del Campo de Gibraltar trabajaba en la Roca, las medidas restrictivas apuntadas debían corresponderse con un programa de desarrollo regional que impidiese que la política de presión, adoptada por Madrid, terminase perjudicando a los propios españoles más que a los gibraltareños. Con tal motivo el Consejo de Ministros aprobó, en Octubre de 1964, la creación de una Comisión Interministerial para el estudio del desarrollo económico y social del Campo de Gibraltar y el Decreto 2223/1965 de 28 de

Octubre, en el que se contemplaba un programa de acciones (inversiones, exenciones fiscales, etc.) para hacer efectivo el desarrollo económico y social de la zona.

⁸⁴Respecto a esta propuesta española Morán ha escrito:

"La Historia mostrará cómo por parte española se acudió a la cita con un optimismo no exento del habitual triunfalismo de la época y cómo por parte británica se mantuvo una posición cerrada.

(...)

Como hemos visto, el tratamiento de la población en la acción reivindicadora española en los años sesenta es revelador de la actitud política de la era franquista. Por una parte, se manifestó una total ignorancia y desconocimiento de los efectos psicológicos de la propaganda española- destinada a la propia opinión y a la extranjera- y de los datos sociológicos existentes. Pero, paralelamente y en las distintas ofertas, a la Gran Bretaña se le concedió lo máximo que el cuadro institucional de la época permitía y, previsiblemente, incluso se sobrepasó este límite"

MORAN, F.- *op. cit.*; págs. 255 y 261.

Por su parte, el gobierno británico, fiel a su estrategia política, comunicó al Secretario General de las Naciones, el 19 de Junio de 1967, la celebración de un referéndum, previsto para el 10 de Septiembre de ese mismo año, y solicitó el envío de observadores de Naciones Unidas. A pesar del rechazo que esta decisión suscitó en el Comité de Descolonización, en la IV Comisión y en la propia Asamblea General, que aprobó la Resolución 2353 (XXII) negando validez internacional al referéndum y reiterando su propuesta de negociaciones bilaterales para la resolución del conflicto, el gobierno británico celebró el referéndum que fue abrumadoramente favorable a la continuidad de vínculos con el Reino Unido.

Tras esta iniciativa británica y del rechazo unánime suscitado en los foros internacionales, el gobierno franquista comprendió las limitaciones de la vía negociadora y optó por una presión extrema sobre Gibraltar que provocase un serio deterioro socio-económico y terminase propiciando, a largo plazo, un cambio de actitud en su población y en el gobierno de Londres. El 8 de Junio de 1969 decretaba el cierre total de las comunicaciones terrestres (cierre de la verja), de las líneas telegráficas y telefónicas y la supresión de la línea marítima entre Algeciras y el Peñón, medidas todas ellas que unidas a las que progresivamente se habían adoptado en los años precedentes, constituyeron un auténtico bloqueo de Gibraltar.

Paradójicamente, el éxito jurídico y diplomático alcanzado por la diplomacia de Castiella en Naciones Unidas, se saldó con un fracaso político ante Londres y las autoridades gibraltareñas cuyas consecuencias acentuarían el abismo entre ambas partes y dificultarían la búsqueda de una solución negociada al contencioso de Gibraltar que, hoy por hoy, aún no se alcanza a vislumbrar.

Los últimos años del período Castiella estuvieron marcados también por la renegociación de los Pactos hispano-norteamericanos prorrogados en 1963. En Noviembre de 1967 las líneas generales de la negociación fueron aprobadas por el general Franco y se produjo la primera entrevista entre el ministro Castiella y el Secretario de Estado Dean Rusk.

Las condiciones de la negociación eran particularmente sensibles tanto en el plano internacional como en el interno. Desde el punto de vista internacional el último conflicto bélico árabe-israelí (la "guerra de los seis días") junto con la ingente participación militar en la guerra del Vietnam, habían revitalizado la importancia logística de las bases en territorio español a la par que se comenzaba a valorar la utilidad de las relaciones hispano-árabes que el Régimen había sabido fomentar durante años, sobre todo a la vista de las propuestas nasseristas para una futura solución del problema de Oriente Medio.

En la esfera interna el accidente de Palomares había sensibilizado a la opinión pública española sobre los riesgos de almacenar en el territorio nacional arsenales nucleares, y ello a pesar de los esfuerzos realizados por los órganos de propaganda del Régimen para minimizar el alcance y consecuencias del que ha sido uno de los más graves accidentes con armamento nuclear, que se ha producido en los países occidentales.⁸⁵ A ello había que añadir las tensiones que en el seno del Gobierno se

⁸⁵El accidente de Palomares (Almería), ocurrido en 1966, se produjo por un choque en vuelo entre un B-52 y un KC-135, ambos de la fuerza aérea norteamericana, que provocó el desprendimiento de dos bombas atómicas que, aunque no llegaron a explotar, ocasionaron una grave contaminación radiactiva, terrestre y marítima, que obligó al gobierno norteamericano a retirar y almacenar miles de Tms. de tierra contaminada y a destruir los cultivos de toda

producían ya entre el pujante ascenso de los sectores "tecnocráticos" del Opus Dei, apoyados incondicionalmente por el Almirante Carrero Blanco, y los grupos más "aperturistas" entre los que se encontraba el propio Castiella.

En semejantes condiciones y tras el fiasco que en 1963 habían experimentado las tesis favorables a una parcial recuperación de la soberanía nacional, mantenidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, no es de extrañar que en esta ocasión Castiella tratara de eludir los condicionamientos de una negociación de última hora. Pero desde el momento mismo en que la parte española solicitó la apertura formal de negociaciones, el 15 de Marzo de 1968, surgieron los primeros conflictos diplomáticos.

Una prueba muy clara se había dado ya a comienzos de ese año con las masivas escalas realizadas por la VI Flota en la base de Gibraltar, en un momento singularmente difícil en el contencioso hispano-británico. De este modo Washington quiso mostrar claramente al gobierno franquista que, a pesar de la formal posición neutral que venía practicando en dicho conflicto, no dudaba en aprovechar la capacidad de presión política que le concedían tales actuaciones con objeto de lograr una posición negociadora más sólida.

Por parte española la estrategia negociadora siguió tres líneas fundamentales. La primera fue evaluar las demandas de ayuda militar que los tres ejércitos consideraban necesarias y unificarlas en un único documento que sería negociado por una Comisión militar presidida por el general Díez Alegría, militar al que se le reconocía un gran prestigio profesional.

La segunda línea fundamental consistió en presionar al máximo para agilizar las negociaciones y refutar, en la medida de lo posible, las objeciones que pudiese formular la parte norteamericana. En este marco se decidió que las negociaciones militares se realizarían de forma paralela, pero institucionalmente diferenciada, de las negociaciones políticas con objeto de impedir que las demoras en una de las dos comisiones retrasara el desarrollo de la otra. También se inscriben dentro de este planteamiento las reuniones a alto nivel celebradas entre Castiella y Dean Rusk, de un lado, y los generales Díez Alegría y Wheeler (Presidente de la Junta Central de Seguridad) de otro.

Finalmente, un tercer aspecto básico de la posición negociadora española fue la presentación, desde el principio, de unas reivindicaciones mínimas sin cuya satisfacción resultaría imposible la renovación de los acuerdos de alianza bilateral. La defensa de estas demandas irrenunciables se llevó a cabo tanto en el plano diplomático como propagandístico. Podemos sintetizar tales demandas mínimas en las siguientes:

Políticas:

- Elevación de la categoría de los acuerdos al correspondiente a un Tratado de seguridad mutua.
- Apoyo diplomático en el contencioso de Gibraltar y en la solicitud de ingreso en la Comunidad

Económica Europea.

- Aproximación del status de las tropas norteamericanas al establecido en la OTAN.

la zona afectada. Las exiguas compensaciones económicas recibidas por los habitantes de la localidad de Palomares nunca llegaron a satisfacer las pérdidas sufridas y el control sanitario todavía se seguía realizando veinte años después del suceso.

-Levantamiento de las restricciones a las inversiones privadas norteamericanas en España.

Militares:

-Equipamiento suficiente de las Fuerzas Armadas españolas para garantizar la operatividad en la defensa de su propio territorio y los objetivos militares compartidos con el sistema defensivo atlantista.

Durante la entrevista mantenida entre Castiella y Dean Rusk en Julio de 1968, se convino en recurrir al período de 6 meses de prórroga previsto en el convenio de 1953, con el fin de proseguir las negociaciones sobre el monto y características de la ayuda militar. En esta decisión influyó también las inminentes elecciones presidenciales a las que Johnson había anunciado que no se presentaría. En todo caso, tras las reuniones celebradas en Octubre entre Castiella y Rusk, de una parte, y Díez Alegría y Wheeler, de otra, Franco fue informado de la situación negociadora y redactó las instrucciones que deberían seguir los representantes diplomáticos y militares. Entre ellas destacan ya, por lo que tienen de antecedentes de posteriores reivindicaciones españolas, las siguientes:

"1.-Los interlocutores españoles formarán un frente unido, tanto el panel militar como en el de Asuntos Exteriores.

2.-A ningún comité militar es dado tomar decisiones ni acuerdos sobre las bases, pues la existencia de estas es cuestión de alta política, que compete exclusivamente a los Gobiernos.

(...)

9.-Los negociadores deben utilizar el argumento de que, en caso negativo, podría España seguir una política distinta.

10.-La opinión pública reclama la supresión de la base de Torrejón, por su proximidad a la capital; debe ser por lo menos desplazada."⁸⁶

Con la elección de Nixon se reanudaron las negociaciones y el 18 de Noviembre de 1968 se celebró una entrevista entre Franco y Dean Rusk, en la que el general reiteró su decisión de modificar los acuerdos. En esas fechas la prensa española publicó lo que se dio en llamar "doctrina Castiella" que proponía una retirada de las flotas norteamericana y soviética establecidas en el Mediterráneo, tras un acuerdo mutuo y equilibrado de retirada de fuerzas, tal y como se había recogido en la declaración de Ministros de la OTAN correspondiente a Junio de ese mismo año.

Punto crucial en las negociaciones militares fue la especificación de lo que se consideraban "amenazas comunes" de aquellas otras que afectaban exclusivamente a España, principalmente las que procedían del Norte de África (Argelia) o afectaban a territorios o colonias en esta región (Canarias; Ceuta; Melilla; Ifni; Sáhara) y para las que el gobierno español reclamaba una parte importante del equipamiento militar.

En los meses que mediaron desde Febrero hasta Junio de 1969, la parte norteamericana repitió la táctica experimentada en las negociaciones de 1963, alimentada en esta ocasión por las disensiones entre el Congreso, de mayoría demócrata, y el Ejecutivo, perteneciente al partido Republicano. Nuevamente se organizó una campaña de prensa, contra el Régimen y las demandas españolas, que servía de excusa para una sistemática negativa de los diplomáticos norteamericanos a las propuestas

⁸⁶El texto completo puede consultarse en: **MARQUINA, A.-España..op. cit.;**págs.818-819.

españolas. La diferencia era que, esta vez, la parte española demostraba una mayor persistencia en su postura y recurría también a la prensa, tanto norteamericana como española, para influir en las respectivas opiniones públicas.

El 20 de Junio de 1969 y mediante un intercambio de notas entre Rogers y Castiella, se prorrogó la vigencia del convenio de defensa mutua hasta el 26 de Septiembre de 1970. Si en esta fecha no se había logrado concluir un nuevo acuerdo, se procedería a la retirada del personal y el material norteamericano instalado en las bases españolas. A cambio de esta prórroga, los Estados Unidos concedían una ayuda económica de 50 millones de dólares.

Por esas fechas el enfrentamiento entre el almirante Carrero Blanco y el ministro Castiella era ya abierto y conocido. Tras el escándalo provocado por el asunto MATESA, Franco procedió a un cambio de Gobierno en el que cesaron Castiella y Fraga Iribarne. Al frente del Palacio de Santa Cruz se nombró a Gregorio López Bravo que, perteneciente al grupo de los "tecnócratas del Opus Dei", iba a gozar de un mayor apoyo en el Consejo de Ministros y, por tanto, de una capacidad de decisión de la que carecía Castiella, al menos en los últimos años de su gestión.

La gestión de López Bravo, estuvo dominada por la conclusión de la gestión iniciada por Castiella en algunos temas básicos de la política exterior española: la firma de los acuerdos con Estados Unidos y la CEE. Pero es también una fase en la que el responsable de la diplomacia española renovó algunas de las líneas tradicionales de la acción exterior: relaciones político-militares con Francia; relaciones con los países árabes e Iberoamérica, además de impulsar otras nuevas: relaciones comerciales y consulares con las democracias populares, participación española en la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea. Coincidimos con la apreciación de Armero cuando señala:

*"Si en la gestión de Castiella hablábamos de contraposición entre política interior y política exterior ,en los casi cuatro años de permanencia de López Bravo en Asuntos Exteriores se podría decir que la política interior influyó notablemente en el desarrollo del programa del ministro, que resultó asfixiado por la reacción interior."*⁸⁷

Cuando López Bravo accede al cargo, el tema principal que se hallaba pendiente de una solución definitiva era, precisamente, el de las relaciones con Estados Unidos. En términos generales, la actitud de López Bravo era mucho más favorable a la firma del acuerdo que la de su predecesor. Tras diversas entrevistas con William Rogers y Melvin Laird, Secretarios de Estado y de Defensa, el

⁸⁷ **ARMERO, J.M.**-op. cit.;pág.205.

Aldecoa sustenta idéntica tesis:

"Sin embargo, el protagonismo exterior decrece en la medida en que la nueva política exterior, que se inicia en 1969, hay que entenderla como una adecuación a la política interior, dado que esta contradicción entre política exterior y política interior del período Castiella ponía en peligro el régimen .De esta forma la política internacional se sacrifica a las necesidades de la política interior, que no es otra que la supervivencia del régimen"

ALDECOA, F.-op. cit.;pág.120.

6 de Agosto de 1970 se firmó el Acuerdo de amistad y cooperación entre España y Estados Unidos.⁸⁸

A diferencia del convenio de 1963, el nuevo Acuerdo introdujo importantes modificaciones de naturaleza política y militar. Constaba de nueve capítulos, 40 artículos, un anexo y diversas notas confidenciales que especificaban el material militar. Las principales innovaciones reflejadas en el Acuerdo eran las siguientes:

- 1.-Desaparición de la cláusula automática de activación de las bases que fue sustituida por un sistema de consultas bilaterales directas entre los gobiernos, en los casos más graves, o bien en el seno del Comité Conjunto para temas defensivos.(Art.34)⁸⁹
- 2.-Constitución de un Comité Conjunto para cuestiones defensivas con competencias resolutorias y no sólo puramente consultivas (art.36),cuya composición se regula en un Anexo al Acuerdo.
- 3.-Ampliación sustancial de la cooperación en general (Capítulo I) y en los ámbitos cultural y educativo (Cap.II); científico-técnico (Cap.III); medio ambiental y urbanístico (Cap.IV); agrícola (Cap.V); económico (Cap.VI) e informativo (Cap. VII).
- 4.-Reconocimiento expreso de la vinculación entre la cooperación defensiva conjunta y los sistemas de seguridad del Atlántico y del Mediterráneo de la OTAN, aunque sin especificación clara de los vínculos.(Art. 35)
- 5.-Referencia explícita al carácter español de las bases e instalaciones utilizadas por las tropas norteamericanas.(Art.32)
- 6.-Prohibición de almacenamiento de armas químicas y biológicas en las instalaciones de utilización conjunta.(Anexo)
- 7.-Cesión a España del oleoducto Rota-Zaragoza.(Nota confidencial E)
- 8.-Concesión de ayudas al gobierno español para la adquisición de 36 aviones cazabombarderos Phantom F-4C.(Nota confidencial A)

⁸⁸El texto íntegro, con su anexo y las "notas confidenciales" al anexo, aparecieron publicados en: "Acuerdo de amistad y cooperación entre España y Estados Unidos".-Revista de Política Internacional, nº 111 (Septiembre 1970); págs. 329-340.

⁸⁹La nueva redacción de la cláusula de activación de las bases era la siguiente:

*"En caso de amenaza o ataque exteriores contra la seguridad de Occidente, el momento y el modo de utilización por los Estados Unidos de las facilidades a que se refiere este capítulo para hacer frente a tal amenaza o ataque serán objeto de consultas urgentes entre ambos Gobiernos y **resueltos mediante acuerdo mutuo** en vista de la situación creada. Tales consultas urgentes se realizarán en el Comité Conjunto. Sin embargo, cuando la inminencia del peligro lo exija, ambos gobiernos establecerán contactos directos para adoptar conjuntamente la resolución que proceda. Cada Gobierno se reserva, no obstante, el derecho inherente a la legítima defensa".* (La negrita es del autor)

Pueden observarse las notables diferencias con el texto de los Pactos de 1953.

"Acuerdo..."-op. cit.,pág.336.

9.-Período de vigencia de 5 años, prorrogable por otros 5 y con un período de 1 año, tras la denuncia del Acuerdo, para la retirada del personal y el material norteamericano de las bases.(Arts.38 y 39)

10.-Expresa derogación del Acuerdo de 1953 y de todos los acuerdos complementarios.(Art. 40)

Visto con una cierta perspectiva histórica, debe reconocerse que el Acuerdo hispano-norteamericano de 1970 realizaba un avance cualitativo sobre los acuerdos precedentes. Gran parte de este avance se había alcanzado gracias a la firmeza negociadora del equipo Castiella-Díez Alegría. Con todo, se estaba todavía muy lejos de lograr un acuerdo equilibrado que recuperase la soberanía nacional alegremente cedida por el general Franco en 1953.

El decidido europeísmo demostrado por Castiella, encontró su continuidad en la política de su sucesor que recogió los resultados de la gestión diplomática realizada en Bruselas por el equipo de Asuntos Exteriores con el embajador Ullastres al frente. Desde luego López Bravo, desde su cargo como Ministro de Industria, había llegado a evaluar la importancia que para el desarrollo económico y comercial español poseían las relaciones con la Europa comunitaria. No es de extrañar que impulse y concluya las negociaciones que permitieron, el 29 de Julio de 1970, la firma de un Tratado Comercial de carácter preferencial cuya entrada en vigor estaba prevista para el 1 de Octubre de ese mismo año.⁹⁰

Desde el punto de vista económico el tratado fue considerado positivo para los intereses españoles al conceder una reducción arancelaria media, para las exportaciones españolas de productos industriales, de un 66% frente al 25 % concedido por España a las importaciones de bienes de equipo y productos industriales procedentes de la Comunidad.⁹¹ No cabe decir lo mismo de la dimensión política del Acuerdo que quedaba muy lejos de las aspiraciones del Régimen que, desde 1962, intentaban alcanzar un Acuerdo de Asociación.⁹²

No es extraño que un año más tarde, el 29 de Octubre de 1971⁹³, el propio Ministro de Asuntos Exteriores solicitase una revisión del Acuerdo Comercial por entender que la política mediterránea de la Comunidad, que concedía unas condiciones más ventajosas a países cuya producción y exportaciones agrícolas competían claramente con las españolas (Israel; países del Magreb), modificaba sustancialmente las condiciones iniciales del Acuerdo y que esta situación se agravaría

⁹⁰J.O.C.E. L 182 del 16 de Agosto de 1970.

B.O.E. del 19 de Septiembre de 1970.

⁹¹ESTEVE,N.-"El comercio exterior con el Mercado Común".-GAMIR,L. (Dir.).-El comercio exterior de España.-Madrid,1973.Edit. Moneda y Crédito;págs.305-330.

⁹²La bibliografía sobre el Acuerdo hispano-comunitario es abundante por lo que nos limitaremos a proporcionar algunos títulos de referencia.

IGLESIAS,J.L.-Comunidad Económica Europea.Razones y ejemplos de los obstáculos para la admisión de España.-Madrid,1972.Edit. EDICUSA.

POU SERRADELL.V.-España y la Europa comunitaria.-Barcelona,1973. Edit.EUNSA.

SANCHEZ-GIJON,A.-El camino hacia Europa.-Madrid,1973.Edit. Ediciones del Centro.

Ibid.-"Cronología básica del Acuerdo España-CEE".-Revista de Instituciones Europeas,vol. 1,n.2 (Mayo-Agosto 1974);págs. 627 y ss.

BROSETA,M.-"La integración de España en el Mercado Común".-Sistema, n.5 (Abril 1974);págs. 69 a 91.

TRUYOL,A.-La integración europea.Idea y realidad.-Madrid,1972.Edit Tecnos.

⁹³Véase el texto íntegro en:

GARRIGUES,J.y A.-op. cit.;págs. 426-431.

aún más con el ingreso de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973. La firma en Enero de 1973 de un Protocolo adicional al Acuerdo en el que se especificaba que durante ese año sus condiciones arancelarias no se aplicarían a los nuevos países miembros, fue el último paso de las relaciones hispano-comunitarias durante el período de gestión de López Bravo.

Junto a estos dos ejes principales de la acción exterior española, el titular de la cartera de Asuntos Exteriores intentó relanzar una política negociadora con el gobierno británico que permitiese salir del deteriorado punto en que había quedado el contencioso sobre Gibraltar. Sin embargo, la falta de voluntad negociadora del Foreign Office y la decidida postura de Franco de no ceder en esta cuestión, impidieron cualquier sombra de avance en el problema gibraltareño.

En este mismo año de 1970 y siguiendo con las directrices de mejorar las relaciones con los países vecinos, López Bravo desarrolla dos importantes iniciativas: una respecto a Francia, la otra para renovar los vínculos con Lisboa. La primera se orientó a potenciar las relaciones con la Francia de Pompidou, siguiendo con la línea marcada durante la etapa de De Gaulle, según una clara estrategia de reducción de la dependencia político-militar de Estados Unidos⁹⁴ y de búsqueda de apoyos a las aspiraciones españolas entre los miembros comunitarios más poderosos. A la firma, en el mes de Febrero, de un acuerdo comercial destinado a la adquisición de 30 Mirage M-3, seguiría en Junio la de un acuerdo militar bilateral, medidas ambas que facilitarían la posterior visita, el 24 de Noviembre de 1971, del Ministro de Asuntos Exteriores galo, Maurice Schuman, personalidad que a su condición de jefe de la diplomacia francesa unía la de ser uno de los promotores de las Comunidades Europeas.

La iniciativa emprendida con el régimen portugués condujo a la entrevista mantenida entre Marcelo Caetano y Franco, el 20 de Mayo de 1970, y que constituía una desfasada reminiscencia de las que años antes el dictador español mantuvo con Salazar. Naturalmente el encuentro entre ambos Jefes de Estado se saldó con la firma de un Protocolo Adicional al Tratado de Amistad y No Agresión hispano-portugués de 1939 (Pacto Ibérico), poniendo con ello en evidencia la debilidad política que ambos dictadores percibían respecto al futuro de sus decadentes regímenes.

Pero no todas las áreas de la política exterior española resultaban tan satisfactorias. Dos temas de singular interés, la cuestión del Sáhara y las relaciones con la Santa Sede, demostraron las serias dificultades a las que tenía que enfrentarse la diplomacia franquista de este período.

El llamado "espíritu de Barajas" que había animado las relaciones hispano-marroquíes desde 1963 y que halló su continuidad en el Acuerdo de Fez de 1969 para la "retrocesión de Ifni", no sólo no había evitado las reclamaciones sobre el Sáhara Occidental sino que, por el contrario, había llevado al convencimiento del soberano alauita, así como de los gobiernos de Argel y Nuakchott, que una

⁹⁴Con la adquisición de los 30 Mirage franceses y los 36 Phantom norteamericanos, la fuerza aérea española experimentó una notable modernización y una paralela mejora de su capacidad operativa que se mantendría "grosso modo" hasta mediados de la década de los ochenta en que se procedió a la adquisición de los modernos cazabombarderos norteamericanos F-18 y a la participación, junto con el Reino Unido, Alemania e Italia, en el proyecto del "Avión de Combate Europeo"(EFA).

Con estos acuerdos de adquisición de material militar, el gobierno español comenzaba a utilizar las técnicas de compra-venta de armamento como parte de la política de seguridad y, en último extremo, de la acción exterior desarrollada con las potencias aliadas. Algo que más tarde practicaría ampliamente con países iberoamericanos y árabes, singularmente con Marruecos.

adecuada presión internacional induciría al Régimen, más tarde o más temprano, a una retirada de esos territorios. Cuestión posterior sería la de determinar qué satisfacción se daría a los intereses de cada uno de los países árabes de la región y del propio pueblo saharahui.

Como lo ha señalado Morán, desde la perspectiva española la estrategia básica, una vez reconocido, durante la época Castiella, el carácter colonial del territorio, consistió en impedir a toda costa que el futuro político de la colonia se resolviese de modo bilateral con Marruecos, desconociendo las aspiraciones de Mauritania y Argelia, ya que ello provocaría una seria desestabilización en el Magreb que el gobierno español tenía intención de evitar a toda costa. Por tanto, la tesis mantenida fue la aceptación del derecho de autodeterminación y su concreción en un futuro indeterminado.⁹⁵

La cuestión del Sáhara Occidental se convierte así en el centro de gravedad de las relaciones con los países magrebíes, desde las postrimerías de los años sesenta hasta la actualidad. En íntima conexión con la cuestión saharahui aparecerá el tema de la "africanidad de las Islas Canarias" y las reclamaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla, cuestiones ambas que por estas fechas constituyeron elementos adicionales de presión política sobre el gobierno de Madrid con vistas a garantizar el éxito de la estrategia descolonizadora del Sáhara.

Durante el período de López Bravo, la diplomacia española abordó la cuestión en tres frentes: en Naciones Unidas, con los países magrebíes y con terceros países. En el marco de Naciones Unidas, tanto ante el Comité Especial como ante la Cuarta Comisión, la delegación española mantuvo en todo momento la tesis de la autodeterminación del pueblo saharahui y cumplió con las obligaciones de dar información periódica sobre la situación de la colonia.

En relación con los países del Magreb, López Bravo llevó cabo múltiples negociaciones con sus homólogos de Marruecos, Argelia y Mauritania, tratando de dividirlos y ofertando unas atractivas colaboraciones económicas mediante empresas mixtas. Así en Junio de 1970 viajó a Mauritania para proponer la creación de una empresa mixta (IMAPEC) con un capital de 1.500 millones de ptas. En la misma línea debe entenderse la firma de un protocolo aéreo y un acuerdo financiero concluidos con Marruecos en Julio de 1970. Finalmente, la actuación española se orientó también a neutralizar las iniciativas desplegadas por los países magrebíes en otros foros internacionales, principalmente la OUA, la Liga de Estados Árabes y el Movimiento de Países No Alineados.

Junto a la actuación exterior, el descubrimiento y explotación de las minas de fosfatos de Bu-Craa, entre las más importantes del mundo, mediante la creación de una gran empresa con capital internacional y la explotación de los recursos pesqueros de la zona, habían contribuido a generar un cierto desarrollo económico en la región, en íntima dependencia con la economía española, que alimentaban las expectativas del gobierno de Madrid de lograr algún tratado de asociación, una vez la colonia se independizase, que garantizaría la presencia política y económica de España en esta área.⁹⁶

⁹⁵MORAN,F.-*op. cit.*; págs. 218-220.

COLA,J.-"España y el Sáhara Occidental. Antecedentes de una descolonización".- *Revista de Política Internacional*, nº 154 (Noviembre-Diciembre 1977); págs. 9-52.

⁹⁶La creación de la empresa explotadora de las minas de fosfatos de Bu-Craa fue una iniciativa del propio López Bravo durante su etapa al frente de la cartera de Industria. Por otro lado, la experiencia, unos años antes, de la independencia guineana no había conmovido, a pesar del fracaso en la gestión española, las triunfalistas

En la cuestión del Sáhara, se puede afirmar que la etapa de López Bravo logró evitar que el delicado e inestable equilibrio entre los intereses españoles, magrebíes y saharahuis, se derrumbase provocando un conflicto general y, tal vez, armado en la región que habría sido catastrófico para la continuidad del Régimen. No alcanzó, en cambio, a mejorar la posición internacional española en esta cuestión ni a neutralizar las principales causas de tensión en la zona.

Tampoco en las relaciones con la Santa Sede, la gestión de López Bravo pudo evitar cosechar un significativo fracaso en el punto crucial de la negociación de un nuevo Concordato. Ciertamente la responsabilidad no es achacable en exclusiva al Ministerio de Asuntos Exteriores, pues concurrieron, al menos, otros dos destacados factores: la particular situación por la que atravesaba la Iglesia Católica a escala mundial, sumergida como estaba en un profundo proceso de renovación postconciliar, tanto en el plano teológico e institucional, y las crecientes tensiones entre el Régimen y el Episcopado español, cada vez más alejado de la función legitimadora de la política franquista que había desempeñado en épocas anteriores.

Las sucesivas negociaciones mantenidas entre la Santa Sede y la Embajada española en Roma, que habían permitido alcanzar, en julio de 1970, un anteproyecto de Concordato, tropezaron con la oposición del Episcopado español que pretendía una simple renovación del Concordato vigente. Las negociaciones quedaron así en un punto muerto del que ya no saldrían durante la época franquista.

Pero si por algo la etapa de López Bravo debe ser recogida en los estudios de la política exterior española es, sin duda, por el decidido impulso a dos nuevas líneas de actuación que, a medio plazo, se revelarían decisivas. La primera de ellas ha sido denominada la "Ostpolitik" de López Bravo, con evidente y equívoca referencia a la que por esas mismas fechas desarrollaba el canciller alemán Willy Brandt, es decir la progresiva apertura de relaciones comerciales y diplomáticas con las democracias populares.

Como ha revelado la obra de Luis Suárez sobre las relaciones entre España y la Unión Soviética durante el período franquista, la apertura hacia el Este fue el resultado de largos años de contactos diplomáticos indirectos y secretos que demuestran de modo inequívoco el infranqueable abismo que separaba la política exterior real de la retórica propagandística y maniquea con la que el Régimen presentaba sus actuaciones exteriores.⁹⁷

Hay que reconocer que el gobierno español había sentado un significativo precedente cuando, contra todo pronóstico y frente a las presiones de Estados Unidos, había decidido mantener las relaciones diplomáticas y comerciales con el gobierno revolucionario de Fidel Castro, a pesar de su marcada orientación comunista y prosoviética.

Cuando López Bravo pone en marcha su política de apertura al Este, no hace más que seguir la dinámica que el propio desarrollo económico y la progresiva incorporación de España en los foros internacionales, imponía de forma ineludible. Había que acceder a nuevos mercados y había que lograr limitar al máximo las resistencias exteriores a una dictadura política cada vez más contestada

expectativas del Régimen franquista de lograr concluir un tratado de asociación con algunas de sus antiguas colonias.

⁹⁷SUAREZ, L.- *Franco y la URSS. La diplomacia secreta (1946-1970)*.-Madrid, 1987. Edit. Rialp.

en el interior. No existen dudas a cerca del conocimiento y aval que el propio Franco concedió a esta nueva dimensión de la diplomacia española. Tampoco pueden negarse los límites que impuso: en ningún caso se normalizarían las relaciones diplomáticas con el Kremlin.

Durante la época de Castiella se habían establecido relaciones comerciales y consulares con Polonia y Rumanía. En diciembre de 1969 el Embajador español en París firmaba una nota con su homólogo húngaro para el establecimiento de relaciones consulares entre ambos estados.⁹⁸ En los meses siguientes las relaciones consulares se ampliaron a Bulgaria y Checoslovaquia y, en 1972, también con Yugoslavia.

No obstante, el verdadero avance cualitativo se produjo tras la "escala técnica" del Ministro de Asuntos Exteriores español en Moscú y su entrevista con el Viceministro de Asuntos Exteriores soviético, Kovaleev, en 1970. Iniciativa que encontraría su continuidad ese mismo año en el encuentro, mantenido en la sede de la ONU, entre López Bravo y Andrei Gromyko. Con estas reuniones se sentaron las bases de una negociación, tan discreta como intensa, culminada con la firma, el 15 de Septiembre de 1972, de un Tratado Comercial entre España y la URSS que constituyó el punto de partida de la posterior normalización de relaciones diplomáticas entre ambos países.

No menos espectacular fue el proceso gradual por el que se llegó al reconocimiento de Pekín como el único representante del estado chino y, por tanto, con el único que cabía mantener relaciones diplomáticas plenas. En efecto, desde el triunfo de la revolución comunista en China (1949) y dado que el régimen de Mao no había logrado imponerse en todo el territorio del Estado, pues el gobierno nacionalista de Chiang-Kai-Chek controlaba la isla de Formosa situando su capitalidad en Taiwan, se había suscitado un problema de reconocimiento de gobiernos en relación con China. Mientras los países occidentales, incluida España, reconocían como único gobierno legítimo al de Taiwan, los países comunistas, con la URSS al frente, mantenían relaciones exclusivamente con el gobierno de Pekín.

Cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, en cuyo Consejo de Seguridad China formaba parte de los cinco miembros permanentes con derecho de veto, el peso dominante de las potencias occidentales permitió que fuese el gobierno nacionalista chino el que representase a todo el Estado. A medida que la descolonización y el aumento de los países comunistas reducía el peso de las potencias occidentales en la organización, la cuestión de la representación de China surgía con más ímpetu. Finalmente y en el contexto políticamente más decisivo del entendimiento entre Pekín y Washington, impuesto por la decisión de Nixon de concluir la guerra de Vietnam, la representación de China por el gobierno de Pekín fue aprobada por la Asamblea General el 25 de Octubre de 1971, con 76 votos a favor, 35 en contra y 17 abstenciones.⁹⁹ Una de estas abstenciones era, precisamente, la del representante español.

⁹⁸El establecimiento de relaciones consulares con Hungría a finales de 1969 está íntimamente asociado a los contactos que los embajadores español y húngaro había mantenido en París en relación con la iniciativa del Pacto de Varsovia, en su reunión de Budapest del 17 de Marzo de ese mismo año, con vistas a promover un encuentro entre países occidentales y comunistas. Apertura a los países comunistas europeos y apoyo a la celebración de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea estuvieron vinculadas en la acción exterior española de estos años.

RUPEREZ, J.-Europa entre el miedo y la esperanza.-Madrid,1976.Edit. EDICUSA;págs.62 y ss.

⁹⁹Sobre la cuestión de la representación de China en Naciones Unidas,véase:

Poco más de un año después y en concordancia con la diplomacia de realismo que se había impuesto en las cancillerías occidentales tras el viaje de Nixon a Pekín, el 9 de Marzo de 1973, el embajador de España en París firmó el reconocimiento del gobierno comunista y aceptó la teoría de un único Estado chino, del que Taiwán formaba parte integrante. Unos meses antes, el 10 de Enero, se había reconocido a la República Democrática Alemana y se habían establecido relaciones diplomáticas plenas una vez, claro está, que Bonn había culminado el mismo proceso. Al finalizar el período de López Bravo al frente de Exteriores, el número de países comunistas con los que España no mantenía ningún tipo de relaciones se reducía a los casos de Albania; Corea del Norte y Vietnam.

La otra directriz de la acción exterior iniciada durante esta época será la participación española en la Conferencia de Helsinki. Los primeros pasos se habían dado con la recepción en el Palacio de Santa Cruz, por mediación de la embajada en París, del texto de Budapest (Marzo de 1969) y del memorándum enviado por el gobierno de Finlandia (Mayo de 1969) referente a la convocatoria de una Conferencia que reuniese a todos los países europeos junto con Estados Unidos y Canadá, para promover la distensión en el continente. La respuesta española favorable a esta iniciativa se realizó mediante un primer memorándum dirigido a los gobiernos de Hungría y Finlandia el 13 de Diciembre de 1969. A este le seguirá un segundo memorándum, fechado el 28 de Septiembre de 1970, en el que la postura española respecto del procedimiento, de los temas de la Agenda y la elección de Helsinki como lugar de celebración, aparece ampliamente desarrollada y argumentada. Como ha destacado RUPEREZ:

"La postura española que los dos memoranda dibujan es impulsiva en cuanto a la voluntad política conducente a la convocatoria de la conferencia, pero cauta en cuanto al contenido de ésta.

(...)

*En las conversaciones bilaterales con los finlandeses ya se puede ofrecer una visión global de los desiderata españoles. La postura está dibujada por dos coordenadas: una positiva, que tiende a la ampliación del concepto de la seguridad -el tema del Mediterráneo tiene aquí su cabida-, y otra restrictiva, que teme determinadas repercusiones desfavorables-de nuevo, la relación entre Gibraltar y la inviolabilidad de las fronteras. En esos momentos que preceden a la inauguración de las consultas preliminares se observa un notable esfuerzo de reflexión y racionalización de las posturas españolas, con extremos que hacen pensar en un tímido comienzo de creación de doctrina. El énfasis va a estar puesto en el Mediterráneo"*¹⁰⁰

Durante la celebración de las Consultas Preparatorias de la Conferencia, iniciadas el 22 de Noviembre de 1972, la delegación española, presidida por Nuño Aguirre de Cárcer, gozó en todo momento de la suficiente independencia de decisión y actuación para apoyar aquellas propuestas que parecían más adecuadas, al margen de su procedencia, y logró evitar las tentaciones de

COLLIARD, C.-A.-*Institutions des Relations Internationales*.-París, 1a. ed.,1960.Edit.Jurisprudence Générale Dalloz.(traducción de Pauline Forcella de Segovia.-*Instituciones de relaciones internacionales*.-Madrid, 1978. Edit. F.C.E.;págs.372-373.)

En relación con el reconocimiento por Washington del gobierno de Pekín y el posterior viaje de Nixon, léase:

KISSINGER, H.-*Mis Memorias*.-Buenos Aires,4a ed.,1980.Edit. Atlántida; págs. 721 y ss.

¹⁰⁰**RUPEREZ, J.**-*op. cit.*;págs. 78-80.

convertirse bien en un simple apéndice de los aliados occidentales o, por el contrario, en un mero espectador de los debates. Esta independencia de voto y la utilidad de algunas de sus observaciones, mostraron una faceta de la diplomacia española que distaba mucho de corresponderse con la imagen que muchas cancillerías y medios de comunicación guardaban de la etapa de aislamiento. El límite a la actuación de la representación española se hallaba, como ha reconocido Rupérez, uno de sus protagonistas, en la ausencia de una política exterior con perfiles definidos y libre de las hipotecas impuestas por el Régimen.¹⁰¹

Efectivamente, al igual que en las etapas anteriores pero de forma más acentuada, en la medida en que la dictadura era cada vez más contestada por las fuerzas políticas, sindicales e intelectuales del interior del país, la política exterior se resentía de una parálisis resolutoria y de una indefinición de objetivos y estrategias a seguir que, necesariamente, eran aprovechadas por los demás países. La prueba más clara de esta subordinación de la política exterior a las cambiantes condiciones interiores, se encuentra en el impacto que el "Proceso de Burgos", a fines de 1970, provocó en la proyección internacional de la España de estos años.

Como se ha manifestado reiteradamente, el Consejo de guerra de Burgos mostró la verdadera faceta represiva de una dictadura que trataba de mostrarse a la comunidad internacional como un régimen político singular, una "democracia orgánica", susceptible de homologarse con el resto de las democracias europeas.¹⁰² Nada más lejos de la realidad. Al sentar en el banquillo de los acusados a dieciseis miembros de ETA, acusados de asesinar al comisario Melitón Manzanos, y condenarlos a penas capitales, que más tarde serían conmutadas por el general Franco, el propio Régimen había provocado las condiciones para una movilización internacional de rechazo que paralizó, aunque sólo temporalmente, las principales iniciativas que Asuntos Exteriores había emprendido.

Se confirmaban así las tesis de aquellos gobiernos que sistemáticamente se habían opuesto a conceder un reconocimiento político incondicional al régimen franquista y con ello se abría paso, de

101

"Para que la postura española hubiera tenido una credibilidad global hubiera sido necesario la existencia previa de una política exterior elaborada y racionalizada, que en aquel momento no existía-y que probablemente sigue sin existir-pero cuyos posibles perfiles fueron comenzados a dibujarse, con las prisas inevitables del momento, en una negociación de carácter muy general que obligaba a la reflexión y el análisis.

(...)

El problema radicaba en lo que los teóricos denominan incongruencia entre política exterior e interior, que puede lastrar gravemente los intentos independentistas, y en la quizá consecuente incapacidad de formalizar los agrupamientos de intereses allá donde estos aparecen llevados por la dialéctica de la realidad".

RUPEREZ, J.-op. cit.;págs.92-93.

¹⁰²Entre las medidas legales, que durante la década de los sesenta habían sido aprobadas por el Régimen y que contribuían a fundamentar la pretendida imagen "democrática" de la dictadura, debemos citar las siguientes:

- Ley Orgánica del Estado (10 Enero 1967).
- Ley de Prensa e Imprenta (15 de Marzo de 1966).
- Ley de Libertad Religiosa (28 de Junio de 1967).
- Ley General de Educación (4 de Agosto de 1970).

La aparente flexibilidad introducida por la letra de estas leyes quedaba, sin embargo, seriamente limitada a través de los decretos y órdenes ministeriales que regulaban su aplicación concreta. En definitiva, nuevas formas con viejos contenidos.

nuevo, la idea de que llegado el momento deberían crearse unas condiciones internacionales que dificultasen la continuidad política de la dictadura.¹⁰³

Junto a todas estas consideraciones, la debilidad política del Régimen era también la consecuencia ineluctable de la vejez y decrepitud del dictador. A comienzos de los setenta, el control ejercido por el general Franco sobre las más importantes decisiones de la vida política, interior y exterior, del país era escaso y estaba ya muy condicionado por el creciente protagonismo del Vicepresidente Carrero Blanco. Nada más lógico, por tanto, que consagrar institucionalmente lo que era ya una realidad política.¹⁰⁴ El 8 de Junio de 1973, el general Franco cedía el cargo de Presidente del Gobierno al almirante Luis Carrero Blanco, reservándose la Jefatura del Estado y de las Fuerzas Armadas. Con el nombramiento del nuevo Presidente de Gobierno se produjo, automáticamente, la dimisión de todo el Gabinete y la formación de un nuevo Gobierno, en el que la cartera de Exteriores pasó a ser ocupada por Laureano López Rodó, hombre de confianza del almirante y destacado representante del Opus Dei, que había ocupado en el gobierno anterior el cargo de Ministro para el Plan de Desarrollo.

El breve período en que López Rodó ocupó la cartera de Exteriores (de Junio a Diciembre de 1973), impidió que llegase a materializar alguno de los puntos del programa que se había trazado que, por lo demás, no aportaba ninguna novedad respecto del que habían aplicado sus predecesores en el cargo.¹⁰⁵ El asesinato del Presidente Carrero Blanco, llevado a cabo por ETA el 20 Diciembre de 1973, precipitó la crisis del Régimen y frustró, definitivamente, toda posibilidad de garantizar su continuidad política.¹⁰⁶ Con el nombramiento, el 23 de ese mismo mes, de Carlos Arias Navarro, responsable de la cartera de Gobernación y, en consecuencia, del aparato represivo del Régimen, para ocupar la Presidencia de Gobierno, se apreció que el general Franco y las fuerzas más reaccionarias de la dictadura, optaban por una política de dureza y restricción de las libertades en la que muy pocos sectores políticos y sociales, incluso del propio Régimen, creían ya. Se abre así, desde el frente interno y exterior, una etapa de presiones favorables al cambio político y, como reacción a ellas, de contradictorias actuaciones del Gobierno orientadas a impedirlo o, al menos, demorarlo.

6.-LA ETAPA DE LA PRESION INTERNACIONAL PARA LA DESAPARICION DEL REGIMEN (1973-1977).

¹⁰³Entre los estados europeos, esta postura fue mantenida por los gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo (BENELUX) en relación con la solicitud española de negociaciones con vistas al ingreso en el Mercado Común. Análogamente, entre los países iberoamericanos el caso de México simboliza la aplicación del principio de no reconocimiento del gobierno franquista, más allá de consideraciones económicas y/o de pragmatismo político inmediato.

¹⁰⁴En Junio de 1972 se dictó una Ley de la Jefatura del Estado, por la que se establecía que el sucesor, a título de Rey, asumiría la Jefatura del Estado, en funciones, sin ningún acto legal previo. Idéntico automatismo se establecía para que el Vicepresidente del Gobierno ocupara, en funciones, el cargo de Presidente. Su finalidad era evitar el vacío de poder en caso de incapacidad o fallecimiento del general Franco que en esos momentos unía en su persona ambos cargos. A la larga, esta ley se reveló decisiva en el momento de la transición.

¹⁰⁵Las líneas del programa de política exterior formulado por López Rodó pueden consultarse en: **ARMERO, J.M.**-*op. cit.*; págs. 222-223.

ESPADAS, M.-*op. cit.*; págs. 252-253.

¹⁰⁶Ese mismo día comenzaba el denominado "proceso 1001" en el que se juzgaba a Marcelino Camacho, Nicolás Satorius y otros dirigentes de la oposición política y sindical.

El último Ministro de Asuntos Exteriores de la época franquista fue Pedro Cortina Mauri, Catedrático de Derecho Internacional, que había ocupado el cargo de embajador en París. Durante su gestión tuvo que enfrentar dos graves crisis: el rechazo internacional al Régimen que, de acuerdo con la mayoría de los especialistas, lo situó en una posición de neoaislamiento internacional que recordaba la de finales de la Segunda Guerra Mundial, y el problema de la descolonización del Sáhara Occidental. A ello vendrían a sumarse las consecuencias económicas desatadas por la decisión de los países productores y exportadores de petróleo, de elevar sustancialmente el precio del crudo.¹⁰⁷

En efecto, los sucesos políticos acaecidos a finales de 1973 eran una expresión irrefutable de la creciente oposición que el Régimen desataba en amplios sectores sociales (trabajadores, estudiantes), nacionalistas (terrorismo de ETA) y políticos. Desde comienzos de 1974 esta oposición se intensificará alcanzando también a los sectores eclesiásticos que tradicionalmente habían apoyado al general Franco.¹⁰⁸

En Febrero se desata un grave conflicto entre el Gobierno y el Obispo de Bilbao, Monseñor Añoberos. Las homilias del prelado habían suscitado una sanción gubernamental cuya materialización resultaba difícil dado que el Concordato impedía aplicarle la legislación por los habituales Tribunales de Orden Público. En respuesta, el Obispo amenazó con excomulgar a las autoridades con toda la sanción moral que ello podía implicar ante la "católica" sociedad española. El 3 de Abril, el Gobierno tuvo dispuesto un avión para expulsar al Obispo, fórmula que finalmente no se llegó a aplicar. Naturalmente estas tensiones influyeron decisivamente en la actitud de la Santa Sede y el Episcopado español que ahora, más que nunca, consideraban inoportuno modificar un Concordato que concedía importantes privilegios a la Iglesia y al clero frente a las arbitrariedades que estaba cometiendo el gobierno español.

A las dificultades políticas interiores de la dictadura, vinieron a sumarse importantes cambios en el contexto internacional más próximo. El 25 de Abril se iniciaba en Portugal un golpe militar contra la dictadura de Marcelo Caetano, liderado por el general Spínola, y que no era más que el vértice de una amplia movilización de las fuerzas políticas portuguesas de oposición al régimen salazarista en íntima conexión con altos mandos del Ejército. La denominada "revolución de los claveles" instauró

¹⁰⁷.-Compartimos la tesis de Morán según la cual en 1973 se abre un período de la política exterior española que llegará hasta 1977 y durante el cual existió una importante continuidad en las grandes directrices de la acción exterior que encontró su antítesis en la constante presión de las cancillerías de numerosos países por evitar una consagración del Régimen tras la desaparición del general Franco. En palabras del propio Morán:

"Cuando se abran los archivos y empiecen a publicarse Memorias se verá, tal vez, cómo la cara y cruz de la reforma/ruptura estuvo pendiente de los juicios de las cancillerías; y cómo algunas de éstas apostaron por el viejo proverbio conservador de que es necesario que muchas cosas cambien para que permanezcan las esenciales. Hasta entonces sólo cabe un análisis".

MORAN, F.-*op. cit.* pág. 29.

¹⁰⁸Las estadísticas son elocuentes. En 1971 se produjeron, según datos oficiales, 542 huelgas y al año siguiente esta cifra ascendía a 853 huelgas. En ese mismo año de 1972 y coincidiendo con el Consejo de guerra de Burgos, ETA secuestró al Cónsul honorario alemán en San Sebastián, Eugene Beihl. En Agosto se celebra un Congreso del PSOE en el que Rodolfo Llopis y la mayoría de la dirección socialista en el exilio es sustituida por dirigentes socialistas "del interior" (Nicolás Redondo; Alfonso Guerra; Felipe González; etc.). El 1 de Marzo de 1974 se procedía a la última ejecución de un anarquista español, Puig Antich. Estos y muchos otros hechos demuestran la extensión e intensidad de la oposición al franquismo en el interior del país.

un sistema democrático que inmediatamente se distanció de la tradicional alianza con el franquismo (Pacto Ibérico) que había dominado las relaciones bilaterales hispano-portuguesas durante las tres décadas anteriores. Sin llegarse a una ruptura diplomática, estas relaciones sufrieron momentos de una grave tensión política.¹⁰⁹

Por otra parte, habida cuenta de que una de las razones fundamentales que había desatado "la revolución de los claveles" era el creciente descontento provocado por las guerras coloniales en África (Angola, Mozambique, etc.), los sucesos de Portugal debieron ejercer no poca influencia sobre la política gubernamental española en relación con el problema del Sáhara Occidental. Durante estos años las guarniciones españolas y las instalaciones mineras de Bu-Craa eran constantemente hostigadas por la guerrilla saharahui. Este es un punto que todavía no ha sido investigado en profundidad, sin embargo existen suficientes indicios que hacen pensar que la experiencia portuguesa desempeñó una gran influencia en la posición española y que algunos sectores del Régimen, tal vez el propio Franco, debieron temer una mimesis en España de lo acaecido en el país vecino.¹¹⁰

Privado del apoyo exterior de Portugal y la Santa Sede, el Régimen franquista encontró un temporal alivio con la visita, el 30 de Junio de 1974, del Presidente norteamericano Gerald Ford. Este encuentro impulsó las negociaciones que se estaban llevando a cabo para la renovación del Acuerdo de 1970. El 9 de Julio y en el marco de la visita realizada por el Secretario de Estado, Henry Kissinger, se firma una Declaración de Principios hispano-norteamericana en la que ambos gobiernos además de reconocer que la cooperación defensiva mutua constituye una importante contribución a la seguridad occidental, también:

*"reafirman, en consecuencia, que una amenaza o ataque a cualquiera de los dos países afectaría conjuntamente a ambos y cada país adoptaría aquella acción que considerase apropiada dentro del marco de sus normas constitucionales."*¹¹¹

La enfermedad del general Franco, en el verano de 1974, abrió unas expectativas de cambio muy próximas que acentuó la presión política de la oposición democrática.¹¹² La respuesta del Régimen fue una intensificación de la represión, cuyo demostración más palmaria fue la promulgación del Decreto-ley *antiterrorista*. El juicio y ejecución de dos miembros de ETA y tres del FRAP en Septiembre de 1975, desencadenó una ola de protestas, interior e internacional, contra la dictadura cuyas consecuencias no tardaron en sentirse. Las infructuosas gestiones de varios Jefes de Estado y

¹⁰⁹MORAN, F.-*op. cit.*; págs. 351-356.

¹¹⁰En Junio de 1974, se produjo la destitución del general Díez Alegría, como Jefe del Alto Estado Mayor. Este suceso se interpretó en aquellos momentos como un intento de prevenir que este militar, bien conocido tanto por su prestigio y profesionalidad como por su pensamiento liberal, llegase a desempeñar en España el papel que en el vecino país había protagonizado el general Spínola.

¹¹¹El texto íntegro de la Declaración, junto con los discursos pronunciados por Cortina Mauri y Kissinger en el Palacio de Viana, pueden consultarse en:

"Texto de la Declaración de Principios hispano-norteamericana".- Revista de Política Internacional, nº 133 (Mayo-Junio de 1974); págs. 346-347.

¹¹²En Julio de 1974 se constituyó la *Junta Democrática*, integrada por el PCE, el PSP, el PTE y Alianzas Socialistas, constituyó una demostración de la conciencia que la oposición democrática tenía de la necesidad de agrupar esfuerzos y unificar la estrategia política del cambio de régimen político.

de Gobierno, entre ellos de Pablo VI, para impedir las ejecuciones no surtieron efecto. La condena internacional fue unánime.

La situación para el gobierno español era verdaderamente crítica. El aislamiento y las represalias de algunos gobiernos e instituciones extranjeras generaron una situación de limitado aislamiento internacional. La suspensión de las negociaciones hispano-comunitarias para la renovación del Acuerdo comercial, eran la consecuencia de la resolución condenatoria aprobada por el Parlamento Europeo, el 25 de Septiembre de 1975, en la que expresamente se afirmaba:

*"Profundamente convencido de que sólo el pleno reconocimiento de las libertades democráticas y el respeto de los derechos del hombre pueden garantizar a España la tranquilidad que necesita el país para hallar la paz.
(...)
Pide a la Comisión y al Consejo que suspendan las relaciones existentes mientras no se establezcan en dicho país la libertad y la democracia."*¹¹³

Esta situación crítica fue hábilmente aprovechada por Marruecos para forzar una retirada española del Sáhara Occidental. Como ya hemos apuntado, la cuestión saharahui había sido abordada en Naciones Unidas, a principio de los sesenta, y el gobierno español había aceptado la aplicación del principio de autodeterminación, aunque durante varios años fue demorando la celebración del referéndum exigido por el organismo internacional.¹¹⁴

Tras la Resolución 3162(XXVIII) del 30 de Enero de 1974, el gobierno español notificó su decisión de proceder, a principios de 1975, a la celebración del referéndum. Por su parte el Comité de descolonización resolvió enviar una misión visitadora a la colonia para que emitiese un informe sobre las medidas que se estaban adoptando con vistas a la descolonización.¹¹⁵

En su visita la misión de Naciones Unidas pudo constatar el alto grado de conciencia política del pueblo saharahui, así como el indiscutible liderazgo ejercido por el Frente Polisario que contrastaba con la escasa capacidad de movilización política en la zona de las autoridades españolas. Durante estos meses, el gobierno de Madrid había iniciado los preparativos para el referéndum, incluyendo la elaboración de un censo de la población autóctona.

Hasta ese momento, todos los países limítrofes de la colonia habían aceptado aplicar el principio de autodeterminación. No obstante, el 17 de Septiembre de 1974, el rey Hassan II manifiesta un cambio en la posición marroquí que pasa a reclamar el territorio del Sáhara alegando derechos históricos y proponiendo la resolución del litigio por el Tribunal Internacional de Justicia. La nueva postura de Rabat se comunicó oficialmente al gobierno español en una carta dirigida al Ministro

¹¹³ ARMERO, J.M., -op. cit.; pág. 230.

¹¹⁴ Las principales resoluciones en las que se reconoce el derecho de autodeterminación del pueblo saharahui son las siguientes: Res. 2229(XXI); 2354(XXII); 2428(XXIII); 2593(XXIV); 2711 (XXV); 2983(XXVII) y 3162(XXVIII).

¹¹⁵ El texto íntegro del Informe elaborado por la misión visitadora de Naciones Unidas fue publicado en la *Revista de Política Internacional*, nos. 142 (Noviembre-Diciembre 1975); 143 (Enero-Febrero 1976); 144 (Marzo-Abril 1976); 145 (Mayo-Junio 1976); 146 (Julio-Agosto 1976). Este amplio informe constituye, sin ningún género de dudas uno de los documentos básicos para conocer la realidad del Sáhara Occidental en vísperas de la descolonización española y, por tanto, para comprender la evolución experimentada por esta región desde esas fechas hasta la situación actual.

Cortina, el 23 de Septiembre, en la que se proponía *"someter conjuntamente esta cuestión al arbitraje del Tribunal Internacional de Justicia, conforme al espíritu y la letra del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas que trata del arreglo pacífico de las diferencias"*¹¹⁶.

La demanda presentada por Marruecos fue abordada por la IV Comisión de la Asamblea General, el 25 de Noviembre, y el gobierno español expresó su posición contraria a dicha demanda, alegando que de aceptarse se provocaría una importante demora en la celebración del referéndum. La Resolución 3292(XXIX) del 3 de Diciembre de 1974, decidió solicitar un dictamen del Tribunal Internacional de Justicia a propósito de las siguientes cuestiones:

*"1ª.- El Sáhara Occidental (Río de Oro y Sakiet El Hamra) era en el momento de la colonización por España un territorio sin dueño (terra nullius)?. 2ª.- Si la respuesta a la primera pregunta es negativa: ¿cuáles eran los vínculos jurídicos de ese territorio con el Reino de Marruecos y el conjunto mauritano?."*¹¹⁷

Además la resolución solicitaba de España, como potencia administradora de la colonia, el aplazamiento del referéndum hasta que el Tribunal Internacional de Justicia hubiese emitido su dictamen. Durante los meses siguientes, la tensión entre el gobierno español y los de Rabat, Argel y Nuakchott, unido a los hostigamientos del Frente Polisario, indujeron a las autoridades de Madrid a considerar una retirada de la colonia anticipándose a la celebración del referéndum. Así se notificaba por el embajador español ante Naciones Unidas al Secretario General en una comunicación remitida el 23 de Mayo de 1975.

La decisión española de retirarse unilateralmente del Sáhara, creaba una nueva dinámica en la región ya que de cumplirse sin haberse realizado el referéndum, crearía las condiciones para un conflicto entre los países fronterizos, con participación del Frente Polisario, cuyas consecuencias eran difíciles de prever.

El 11 de Junio de 1975, el Secretario General visitaba Madrid y se entrevistaba con el Ministro de Asuntos Exteriores, quien le reiteraba la posición española: cese de los hostigamientos fronterizos de Marruecos y de los apoyos argelinos al Frente Polisario o retirada anticipada y unilateral de la presencia española. Las reiteradas protestas y advertencias españolas dirigidas a Rabat durante todo ese verano, no surtieron efecto. El monarca alauita estaba firmemente convencido de la próxima desaparición del Régimen franquista y deseaba aprovechar el vacío de poder para llevar a cabo una anexión, al menos parcial, del Sáhara. Su táctica consistente en operar militarmente en la frontera y utilizar la diplomacia para ganar tiempo, se demostraría muy eficaz para alcanzar sus propósitos.

El 16 de Octubre, el Tribunal Internacional de Justicia daba a conocer su dictamen en el que aún reconociendo que cuando los españoles colonizaron el territorio del Sáhara no era "res nullius" (tierra de nadie) pues estaba ocupado por tribus nómadas y reconociendo también ciertos vínculos de sumisión entre dichas tribus y el Reino de Marruecos o el conjunto mauritano, concluía que tales vínculos no demostraban la soberanía marroquí o mauritana sobre el territorio saharauí y por consiguiente no podían *"afectar la aplicación de la Resolución de la Asamblea General 1514*

¹¹⁶COLA, J.-*op. cit.*,pág.20.

¹¹⁷Asamblea General.XXIX período de sesiones.- *Documento A/C4/SR 2117*;pág.14.

*(XV) en la descolonización del Sáhara Occidental y, en particular, del principio de autodeterminación mediante la libre y genuina expresión del deseo de los pueblos del territorio".*¹¹⁸

El mismo día, el monarca marroquí anunciaba la celebración de una marcha pacífica de la población para ocupar el territorio del Sáhara, demostrando así que el recurso al Tribunal de La Haya no había sido más que una táctica dilatoria y que el dictamen emitido no iba a ser respetado por su país. Desde la perspectiva de Rabat era evidente que el aislamiento internacional al que se veía sometido el Régimen, tras las ejecuciones de Septiembre, al que se uniría unos días más tarde la enfermedad del general Franco, creaban una coyuntura irrepetible que debía ser aprovechada.

La difícil situación en que la "marcha verde" situó a las autoridades españolas, les obligó a solicitar la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En su reunión del 20 de Octubre y tras las exposiciones de las partes afectadas, el Consejo resolvió no adoptar ninguna medida particular. Ni tan siquiera se decidió enviar observadores a la zona.

En esta difícilísima coyuntura política, en la que la propia opinión pública española era abiertamente contraria a una intervención armada a gran escala para garantizar la presencia española hasta la celebración del referéndum, el gobierno de Arias Navarro decidió desplegar una ofensiva entre los gobiernos magrebíes para lograr una retirada pacífica de la zona. Los últimos días de Octubre y los primeros de Noviembre fueron de una intensa actividad diplomática, mientras en el plano interior el 30 de Octubre el Príncipe Juan Carlos asumía la Jefatura del Estado por el agravamiento en la enfermedad de Franco. Finalmente, el 7 de Noviembre el embajador de Marruecos en Madrid visita al Presidente Arias Navarro y le propone la visita de un miembro del gobierno para entrevistarse en Agadir con el rey Hassan II. Del encuentro entre el Ministro de la Presidencia, Antonio Carro, y el monarca alauita salió una propuesta de acuerdo que una semana más tarde se materializaría en la mal llamada Declaración de Madrid, firmada el 14 de Noviembre de 1975, por las representantes de España, Marruecos y Mauritania.

El texto de esta declaración consta de seis puntos en los que se reconocen y acuerdan los siguientes extremos:

- 1.-España reitera su decisión de poner fin a sus responsabilidades como potencia administradora de la colonia.
- 2.-España establece una **administración temporal** del territorio con la participación de Marruecos y Mauritania que junto con la Yemáa (Asamblea de los representantes saharahuis) asumirá las responsabilidades y poderes de la potencia administradora. Se acuerda también nombrar dos gobernadores (uno marroquí y otro mauritano) que auxiliarán en sus funciones al Gobernador General (español). La retirada española deberá concluirse antes del 28 de Febrero de 1976.
- 3.-Todas las partes respetarán la opinión de la población saharahui expresada a través de la Yemáa.

¹¹⁸El texto del dictamen puede consultarse en: C.I.J.-Recueil,1975;págs. 42-68.

GONZALEZ CAMPOS,J.;SANCHEZ,L.I. y SAENZ DE SANTAMARIA,M.P.- Materiales de prácticas de Derecho Internacional Público.- Madrid,1987.Edit.Tecnos;págs. 273-278.

4.-Los resultados de las negociaciones tripartitas serán comunicados al Secretario General de la ONU.

5.-Su entrada en vigor, para España, se producirá el día que se publique, en el Boletín Oficial del Estado, la Ley de descolonización del Sáhara que autorice al gobierno a asumir los compromisos de la Declaración.¹¹⁹

La ley de descolonización del territorio del Sáhara Occidental fue aprobada el 19 de Noviembre por las Cortes Españolas, iniciándose la inmediata retirada española. Al día siguiente, 20 de Noviembre de 1975, fallecía el general Franco y se abría una nueva etapa de la vida política española, la etapa de transición, en la que, sin embargo, todavía seguirá rigiendo los destinos del país la clase gobernante de la etapa franquista. Durante más de un año, la comunidad internacional mantendrá una sutil y cauta presión política sobre el gobierno de Madrid, con objeto de impedir la continuidad del Régimen sin el dictador.

En el Boletín Oficial del Estado del 12 de Diciembre de 1975, se publicaba el primer Gobierno de la Monarquía, presidido por Arias Navarro y en el que figuraban destacadas personalidades del Régimen que, sin embargo, ofrecían una imagen "aperturista" del período postfranquista en un decidido intento por demostrar la voluntad de cambio de las nuevas autoridades de Madrid. La composición de este gabinete reflejaba el intento de compromiso entre los dos sectores del aparato político del Régimen: el sector continuista y el sector reformista.

Entre los ministros continuistas podrían citarse a los ministros militares, al de Educación y Ciencia, Carlos Robles Piquer, o al de Trabajo, José Solís Ruiz. Entre los reformistas destacaban el Ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, activo monárquico que había desempeñado el puesto de embajador en Buenos Aires y coparticipó de las tesis nacionalistas de la doctrina Castiella, el Ministro del Interior, Manuel Fraga Iribarne, el de Justicia, Antonio Garrigues Díaz-Cañabate, que mantenía importantes vínculos con la Administración norteamericana de sus años de embajador en Washington, el Ministro de Comercio, Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo, el Ministro de Relaciones Sindicales, Rodolfo Martín Villa y, sobretodo, el Ministro Secretario General del Movimiento, Adolfo Suárez González.

Como se puede apreciar fácilmente, en esta pléyade de miembros del segundo gobierno de Arias Navarro figuraban muchos de los políticos que dirigirían el proceso de transición política a la democracia. No resulta por tanto extraño que en el primer discurso pronunciado ante el Rey con motivo del primer Consejo de Ministros, el Presidente Arias afirmase entre los objetivos prioritarios de su Gobierno, los siguientes:

*"Se considerarán con especial prioridad la **ampliación** de las libertades y derechos de los ciudadanos, en especial el derecho de asociación, y la **reforma** de las instituciones representativas para ensanchar su base, procurando que el*

¹¹⁹El texto de la Declaración junto con un análisis de sus implicaciones jurídicas internacionales así como de la evolución posterior del tema del Sáhara Occidental, véase:

CARRILLO, J.A.-*"La posición de España respecto de la cuestión del Sáhara Occidental: de la declaración de Principios de Madrid al comunicado conjunto hispano-argelino"*.-Revista de Política Internacional, n.º 163 (Mayo-Junio 1979); págs. 117-126.

conjunto de nuestro ordenamiento jurídicopolítico tiende a una mayor homogeneidad con la comunidad occidental. Esta acción reformadora supone la aceptación por todos de un proceso de evolución y desarrollo en todos los órdenes, que descarta la ruptura y las descalificaciones injustificadas por perturbadoras y estériles. El Gobierno se propone perseverar en la construcción de una democracia española que no pueda ser dañada por ninguna amenaza totalitaria."¹²⁰(La negrilla es nuestra)

En este texto se aprecia claramente que el Gobierno de Arias Navarro tenía un programa que si bien contemplaba ciertas reformas jurídicas y políticas, respondía a una finalidad continuista respecto del propio Régimen. Conviene subrayar que la referencia a la amenaza totalitaria no se refería al totalitarismo de la dictadura franquista sino a la amenaza del totalitarismo comunista. Es precisamente esta deliberada ambigüedad programática del primer gobierno de la transición la que intentará disipar el Ministro Areilza mediante una serie de giras por las principales capitales europeas, que realizó durante los primeros meses de 1976, y que aspiraba a lograr una homologación del estado español con las restantes democracias europeas.¹²¹

En sus entrevistas con los gobiernos de todos los países comunitarios y con los representantes del Consejo de Europa y de la Comunidad Europea, el titular de Exteriores presentó la situación política española como una fase transitoria hacia la plena democracia, tesis que sería muy cuestionable que compartiese el Presidente Arias Navarro, pero que en todo caso evidenciaban los recelos de los principales países occidentales.¹²² En el discurso pronunciado el 22 de Diciembre con motivo de la toma de posesión del nuevo Subsecretario de Exteriores, Marcelino Oreja Aguirre, el Ministro Areilza proclamaba los principios rectores de la política exterior española: cooperación con todos los países del mundo sin excepción; normalización de relaciones y plena participación en las organizaciones internacionales; aproximación a Europa; reafirmación de la voluntad atlántica, mediterránea y peninsular de España; entendimiento con los países iberoamericanos y árabes; restauración de la concordia en las relaciones con la Santa Sede.

¹²⁰ COLA, J.- "Diario de acontecimientos referentes a España durante los meses de Diciembre de 1975 y Enero de 1976".- *Revista de Política Internacional*, n. 143 (Enero-Febrero 1976); pág. 254.

¹²¹.-En este sentido Morán escribe:

"La política exterior durante 1976 sigue condicionada por los supuestos del sistema anterior. En el mejor de los casos se trataba de ganar tiempo para introducir, en un momento posterior, cuando fuera posible, una corrección a pasados errores (como se hizo en la cuestión del Sáhara en la carta al secretario general de la ONU, el 26 de Febrero de 1976); o de cobrar por anticipado los frutos formales del cambio de Régimen y del levantamiento del ostracismo (mayor jerarquía en los acuerdos con los Estados Unidos, renovados en enero en forma de Tratado). (...)

El diploma en democracia se solicita, y se otorga, por los Gobiernos europeos y por las fuerzas políticas que se opusieron a una total admisión de Franco. Estamos en la época de las homologaciones"

MORAN, F.- *op. cit.*; págs. 38-29.

¹²².-El ministro holandés de Asuntos Exteriores, Max van der Stoep, lo expresaba claramente en una rueda de prensa conjunta con el ministro Areilza, celebrada en La Haya el 21 de Febrero de 1976, al contestar a una pregunta sobre la integración de España en la Comunidad Europea:

"España se convertirá en miembro de la Comunidad cuando existan certezas de la existencia de instituciones democráticas en el país."

COLA, J.- "Diario..."- *Revista de Política Internacional*, n. 114 (Marzo-Abril, 1976); pág. 331.

El logro de estos objetivos imponía, como mínimo, una recuperación del estado de las relaciones exteriores anterior a los sucesos de Septiembre y Octubre de 1975, en los principales frentes que configuraban la política exterior española: relaciones con Estados Unidos; relaciones con la Comunidad Europea; contencioso de Gibraltar; problemática de la descolonización del Sáhara y relaciones con la Santa Sede.

El primer acontecimiento significativo que contribuyó a que el primer Gobierno de la Monarquía recuperase sus expectativas de normalización en las relaciones exteriores, fue la firma del Tratado hispano-norteamericano el 24 de Enero de 1976. El hecho de que la firma se realizase en Madrid por el Secretario de Estado Henry Kissinger, constituyó una expresa demostración del apoyo que Washington concedía al proceso de transición política española así como del impulso que por ambas partes se pretendía dar a las relaciones bilaterales.

En efecto, el texto del Tratado de 1976 y de los siete Acuerdos complementarios, introdujeron sustantivos avances respecto de los acuerdos precedentes.¹²³ Los aspectos más destacables eran los siguientes:

- 1.- Por primera vez, las autoridades norteamericanas elevaban al rango de Tratado de seguridad mutua y, por tanto sometido a la ratificación del Congreso, el acuerdo con España.
- 2.- Se establecía un Consejo hispano-norteamericano presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores español y el Secretario de Estado norteamericano, con amplias atribuciones para resolver sobre todas las cuestiones bilaterales y para actuar como órgano de coordinación del sistema defensivo español con el dispositivo de la OTAN. (Arts. I y V del Tratado y art. V del Acuerdo complementario n. 1).
- 3.- Dependiente del Consejo se constituían diversos Comités conjuntos para las cuestiones económicas; científicas; culturales y educativas; político-administrativas y militares. Este último estaba integrado por los presidentes de las respectivas Juntas de Jefes de Estado Mayor. (Acuerdo complementario n. 1, arts. II-III-IV y Acuerdos complementarios nos. 2, 3, 4 y 5).
- 4.- El período de vigencia era de cinco años renovables por otros cinco y con un año de prórroga tras la denuncia del Tratado por alguna de las partes. (Arts. VII- VIII del Tratado).
- 5.- Se creaba un Estado Mayor Combinado de Coordinación y Planeamiento que debería operar como el órgano estratégico fundamental para garantizar la coordinación de las tropas y facilidades españolas y norteamericanas establecidas en el territorio español con las fuerzas de la OTAN. En ningún caso podría ejercer funciones de mando sobre las fuerzas. (Acuerdo complementario n. 5, arts. I-II)
- 6.- Intimamente vinculado con las funciones del Estado Mayor Combinado, se especifica que el supuesto en el que podrían desarrollarse acciones comunes con la OTAN será el de "un ataque general contra Occidente". También se delimita la zona geográfica de interés común a efectos

¹²³El Tratado y los Acuerdos complementarios pueden consultarse en: *Documentación.-Revista de Política Internacional*, n. 143 (Enero- Febrero 1976); págs. 396-413.

defensivos que incluye tanto el área atlántica como la mediterránea.(Acuerdo complementario n.5,arts. II-III).

7.-La cláusula de activación de las bases contempla dos supuestos diferentes: el de la amenaza y el del ataque, ambos dirigidos contra "la seguridad de Occidente". El uso de las facilidades por parte de los Estados Unidos se determinará mediante consultas urgentes y acuerdo mutuo, bien en el seno del Consejo hispano-norteamericano o mediante contacto directo entre ambos gobiernos.(Acuerdo complementario n.6,art. III)

8.-Por primera vez se introduce expresamente una cláusula de prohibición del almacenamiento de "armas nucleares y componentes nucleares" en suelo español.(Acuerdo complementario n.6,art.I)

9.-El monto total de los créditos y de las ayudas de diversa naturaleza que se regulaban en el Tratado ascendían a 1.222 millones de dólares equivalentes a 73.000 millones de ptas.

Resulta interesante constatar que será precisamente en este Tratado donde terminen recogiendo muchas de las demandas planteadas en las negociaciones bilaterales durante la etapa de Castiella y que fueron la causa de no pocas tensiones en aquella época. Sin duda, el Tratado de 1976 constituye el documento en donde se consiguen superar definitivamente la mayoría de las hipotecas de la soberanía nacional que se habían establecido por el general Franco en los Pactos de 1953.

El afianzamiento de las relaciones hispano-norteamericanas se alcanzaría con la visita del Rey a los Estados Unidos durante los primeros días del mes de Junio. Con ella se inicia un aspecto singularmente interesante de la política exterior española durante la etapa de la transición.¹²⁴

En el ámbito comunitario la iniciativa del titular de Asuntos Exteriores de realizar una serie de visitas, a todos y cada uno de los países miembros de la Comunidad, tenía como principal finalidad la instauración de una confianza en el programa de reformas proclamado por las nuevas autoridades de Madrid, con objeto de facilitar la aceptación de una nueva solicitud de adhesión. Las reticencias de algunos gobiernos, como el británico o el holandés, al programa reformista del Gobierno de Arias Navarro, limitó sensiblemente la eficacia de las gestiones de Areilza. El 20 de Enero de 1976,el Consejo de Ministros de la comunidad hacía pública una nota oficial en la que declaraba que no existían obstáculos para reanudar las negociaciones del Acuerdo hispano-comunitario, interrumpidas a finales del año anterior, y se comprometía a volver a tratar el tema en su sesión del 9 de Febrero.

No obstante, la estrategia española en relación con el Acuerdo Comercial Preferencial concluido con la Comunidad, varió ostensiblemente en estas mismas fechas. En efecto, en una rueda de prensa efectuada el 17 de Febrero, tras su entrevista con las autoridades belgas y el Presidente de la Comisión Europea, François Xavier Ortolí, el ministro español reconocía que el gobierno español había renunciado a la conclusión de un nuevo Acuerdo comercial. El nuevo objetivo del gobierno de Madrid era plantear una demanda de adhesión a la Comunidad, como miembro de pleno derecho y

¹²⁴.-En efecto, entre 1976 y 1982,el monarca español desempeñó una importante función político-diplomática que se desarrolló paralelamente a la acción exterior de los sucesivos gobiernos. La insustituible tarea que le cupo desempeñar al Rey Juan Carlos fue la de reforzar la credibilidad y el apoyo exterior al proceso de transición a la democracia que estaba realizándose en España. Esta faceta ha sido poco investigada hasta el momento, pero es muy posible que un estudio exhaustivo y documentado, cuando se pueda realizar, demuestre hasta qué punto la actividad de la institución monárquica rebasó el limitado campo de la representación protocolaria en el exterior.

una vez se hubiese completado la transición política española. Esta solicitud no se formularía hasta el verano de 1977, tras la celebración de las primeras elecciones democráticas en España, siendo inmediatamente aceptada por el Consejo de Ministros de la Comunidad.

En el contencioso hispano-británico por Gibraltar, tampoco la gestión de Areilza obtuvo resultados efectivos. La entrevista de Areilza y Callaghan en Londres, el 1 de Marzo de 1976, confirmó al Gobierno español la firme voluntad del Foreign Office de no negociar ninguna solución al tema de Gibraltar sin contar con la voluntad del pueblo gibraltareño.

El problema del Sáhara Occidental seguía condicionando las relaciones exteriores españolas con los países del Norte de África. Cumpliendo lo estipulado en el Acuerdo tripartito de Madrid, el gobierno español notificó a la ONU, el 26 de Febrero de 1976, su retirada total del territorio sahariano. Previamente había dirigido una nota al gobierno argelino en la que se especificaban las razones que habían llevado al Gobierno de Arias Navarro a disponer la definitiva conclusión de sus responsabilidades como potencia administradora.¹²⁵

No obstante, la definitiva retirada española de los territorios saharianos no contribuyó a resolver el problema. Como había sucedido el enviado especial del Secretario General de Naciones Unidas, el sueco Olof Rydbeck, en su informe elaborado tras su visita a Madrid y a El Aaiún, no existían unas garantías mínimas para celebrar el referéndum de autodeterminación del pueblo saharauí. El enfrentamiento provocado por las aspiraciones anexionistas de Marruecos y el apoyo argelino a las demandas independentistas del Frente Polisario terminarían desencadenando la guerra saharauí-marroquí.

Tampoco las relaciones hispano-magrebíes experimentaron mejoras sustantivas. Durante los primeros años de la transición la acción exterior española en esta región se encontró fuertemente condicionada, de una parte por las presiones políticas ejercidas por Argelia a través de su apoyo y financiación al movimiento independentista de las islas Canarias (MPAIAC) dirigido por Cubillo; de otra por la permanente reivindicación marroquí sobre Ceuta y Melilla, a la que se asociará una creciente conflictividad por las restricciones a la actividad de los pescadores canarios y andaluces en sus caladeros tradicionales pero que con la aplicación de las 200 millas había pasado a incorporarse a la Zona Económica Exclusiva de este país.

En ambos casos, el efecto desestabilizador que durante estos años tuvo para la política interior y exterior, de los gobiernos españoles de la transición explica la creciente percepción de que la principal amenaza para la seguridad española procedía "del Sur", de los países del Magreb y que, en consecuencia, el sistema defensivo español debía articularse en torno al eje Baleares-Estrecho-Canarias. Paralelamente al reforzamiento de las áreas del sistema defensivo más próximas al Norte de África, con fines principalmente disuasorios, los Gobiernos de Arias Navarro y Suárez desarrollaron una actividad diplomática destinada a fomentar, mediante una cooperación bilateral, un equilibrio regional que favoreciese, o al menos no deteriorase más, la posición e intereses españoles en la zona. La entrevista que mantuvo el Ministro Areilza con el Rey Hassan II el 6 de Mayo se inscribe en este marco general.

¹²⁵.-El texto de la comunicación en COLA, J.- "Diario de..." -*Revista de Política Internacional*, n.144 (Marzo-Abril 1976); págs. 332-336.

Otro de los ejes que se relanzó durante este período, con objeto de facilitar la superación del aislamiento heredado de los últimos meses del franquismo y potenciar el apoyo internacional al proceso de transición política española, fue el de las relaciones con los países iberoamericanos.¹²⁶ Hay que destacar que en este terreno y durante 1976, la acción exterior española correspondió a la institución monárquica en mayor medida que al propio Gobierno y al responsable de Exteriores. No resulta extraño, por tanto, que en el propio texto Constitucional que se aprobaría dos años más tarde, el art. 56.1 al referirse a la Corona afirme expresamente como una de sus atribuciones:

"(...) asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica(...)".(La negrita es del autor)

En efecto, el 31 de Mayo de 1976, el Rey D. Juan Carlos inicia en la República dominicana su primera visita oficial a Iberoamérica y Estados Unidos. Tan sólo cuatro meses más tarde, entre el 10 y el 16 de Octubre, el monarca realizó un segundo viaje a Iberoamérica en el que visitó Santo Domingo, Colombia y Venezuela. Ciertamente esta iniciativa de la acción exterior española fue principalmente simbólica, pero tuvo el mérito de asociar la Jefatura del Estado español a la política con Iberoamérica rompiendo con el total alejamiento personal del general Franco con esta región, lo que contribuyó a mostrar una nueva imagen internacional de España que, a la larga, se revelaría eficaz para la restauración de unos vínculos políticos y diplomáticos hispano-americanos que habían sido seriamente perjudicados por la retórica que durante décadas había practicado el Régimen.

Por último, durante la gestión de Areilza se abordó el contencioso que había enfrentado al gobierno de Madrid con la Santa Sede y con el propio episcopado español, provocando la paralización de la renegociación/revisión del concordato de 1953. El 12 de Abril de 1976 el ministro español realizó una visita a Roma entrevistándose con las autoridades italianas y con los máximos representantes de la Santa Sede. A su regreso declaraba:

"De momento lo que he apreciado ha sido una especie de 'desbloqueo psicológico' en las relaciones entre la Santa Sede y España. Las conversaciones sobre el tema del concordato han salido del punto muerto en que parecían encontrarse y pueden entrar en una vía de buenos propósitos, que considero puede ser muy positiva para llegar a un nuevo planteamiento".¹²⁷

Parecía pues que las diferencias con la Santa Sede podían ser superadas, comenzando a vislumbrarse una mejora de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado español. Sin embargo, las tímidas reformas políticas introducidas por el segundo Gobierno de Arias Navarro se revelaron completamente insuficientes para instaurar el auténtico proceso democratizador que tanto los partidos de la oposición como la mayoría de la sociedad española presionaban por alcanzar.

El 1 de Julio dimitía el Presidente Arias Navarro y dos días más tarde el Rey designaba a Adolfo Suárez al frente del consejo de Ministros. En su discurso a la nación del 6 de Julio, el nuevo Presidente del Gobierno proclamaba los tres principios que iban a presidir su política nacional: instauración de una democracia plena; el cambio de sistema político desde la legalidad vigente y el

¹²⁶.-ARENAL,C.del;NAJERA,A.-op. cit.;págs. 180 y ss.

¹²⁷.-COLA,J.-"Diario...op. cit.;vol. 145 (Mayo-Junio 1976);pág. 178.

recurso al diálogo y la negociación como principales instrumentos del cambio. En el nuevo Gabinete, la cartera de Exteriores fue ocupada por Marcelino Oreja, hasta ese momento Subsecretario de ese mismo Ministerio, demostrándose la continuidad en la que el Presidente Suárez quería mantener la acción exterior española.¹²⁸ Este continuismo fue expresamente reconocido en el discurso programático del 16 de Julio cuando al referirse a la política exterior, el Presidente del Gobierno señaló:

"El Gobierno afirma la continuidad de las líneas fundamentales de la política exterior de España y proclama su voluntad de mantener relaciones normales y amistosas con todos los países, sobre las bases del respeto a la mútua soberanía, a la no injerencia en los asuntos internos y a las normas del Derecho Internacional.

El Gobierno manifiesta también su voluntad de integración en las Comunidades Europeas, y de activa participación en la creciente cooperación internacional y, en particular, dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El Gobierno hace suya la constante reivindicación nacional sobre Gibraltar, como parte integrante del territorio español.

Igualmente declara su voluntad de plena concordia con la Santa Sede y su propósito de adecuar sus relaciones jurídicas en el marco apropiado a las actuales exigencias de la Iglesia y de la sociedad españolas."¹²⁹

La voluntad democratizadora del Gobierno de Madrid tenía, necesariamente que proyectarse sobre la política exterior. España aspiraba a homologarse con las restantes democracias occidentales y para ello debía asumir una serie de compromisos internacionales que garantizaran la irreversibilidad del cambio político que se estaba realizando en el interior del país.

El período que media entre el 1 de Julio de 1976 y las primeras elecciones democráticas, celebradas el 15 de Junio de 1977, no sólo fue una etapa decisiva en la política interior española, también constituyó una fase en la que se realizaron avances cualitativos en la acción exterior que constituyeron los cimientos sobre los que descansaría el edificio de la política exterior de la España democrática. Sus principios aparecerían recogidos en la Constitución de 1978 y su realización comprometería la acción de los sucesivos Gobiernos españoles, con independencia de su adscripción partidista (UCD; PSOE) y de los responsables de la cartera de Exteriores (Oreja; Pérez Llorca; Morán; Fernández Ordóñez), perfilando por primera vez, en el último medio siglo, una auténtica política exterior de Estado.¹³⁰

¹²⁸.-MESAR,R.-"La política exterior..."-**op. cit.**; págs. 7-30.

¹²⁹.-COLA,J.-"Diario..."-**Revista de Política Internacional**,n. 146 (Julio-Agosto 1976);págs. 186-187.

¹³⁰.-Sobre la decisiva importancia de este período Aldecoa escribe:

"España, durante este año, consigue volver a retomar los papeles activos en la Sociedad Internacional, a la par que se establece la homologación de los países europeos, cuya expresión más clara será el apoyo del Parlamento Europeo al ingreso de España en la CEE, el día 22 de Abril, mediante una resolución adoptada por unanimidad, en el mismo foro en el que hacía poco más de un año se había hecho una dura condena al régimen español."

ALDECOA,F.-*"Una aproximación..." op. cit.*;págs.88-89.

La primera medida significativa del nuevo Ministro de Exteriores fue concluir el 28 de Julio el Acuerdo de revisión del Concordato con la Santa Sede, ratificado al mes siguiente. Con ello se lograba la prometida normalización de las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado español, a partir de los principios de libertad religiosa e independencia entre ambas instituciones. El reconocimiento de ambos principios obligaba al Estado español a renunciar al privilegio de presentación de obispos, al tiempo que la Iglesia Católica renunciaba al privilegio del fuero eclesiástico.

El 28 de Septiembre de 1976, el Ministro español firmaba, en la sede de Naciones Unidas, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, cuya ratificación se produciría el 27 de Abril del año siguiente. El respeto y la defensa de los derechos humanos pasaban a convertirse en uno de los ejes orientadores de la política española, interior e internacional, encontrando su continuidad en el ámbito europeo con la incorporación al Consejo de Europa el 24 de Septiembre de 1977 .

También se realizó un sustancial avance en la normalización de relaciones diplomáticas con la práctica totalidad de países, con las excepciones de Israel y Albania, concluyéndose una hipoteca internacional que había estado gravitando permanentemente durante el período franquista. En este terreno debemos realizar una especial mención al establecimiento de relaciones diplomáticas con México, el 28 de Marzo de 1977, por su carácter simbólico ya que con este acto el Gobierno mexicano reconocía una legitimidad política a las autoridades españolas que nunca admitió durante la dictadura del general Franco.¹³¹

El último paso significativo de la acción exterior española de este período fue la ofensiva diplomática ante las cancillerías europeas y los órganos comunitarios, para lograr la definitiva desaparición de los reparos políticos que impedían que la solicitud española de adhesión a la Comunidad Europea pudiese prosperar. El 28 de Julio, el Gobierno español solicitaba formalmente la apertura de negociaciones con vistas a la adhesión. Desde entonces serán los condicionamientos de una economía internacional en crisis y el agotamiento del modelo de integración económica contemplado en los tratados de Roma lo que provocará la demora del ingreso español hasta el 1 de Enero de 1986.

Por su parte, Mesa ha destacado la importancia y limitaciones, que tuvo durante este período la práctica del consenso entre los partidos políticos con representación parlamentaria, afirmando:

"Como hemos indicado, el consenso en política exterior se logró poniendo en el congelador otros temas que podían alterar la concordia imprescindible para los primeros pasos en la consolidación del sistema democrático. De estas cuestiones conflictivas destacaríamos dos, fundamentalmente: el proceso descolonizador del Sáhara y la incorporación de España a la Organización del Tratado del Atlántico Norte."

MESA, R.- op. cit.; pág. 99.

Para un detallado estudio sobre la regulación constitucional de la política exterior española, véase:

REMIRO BROTONS, A.-La acción exterior del Estado.-Madrid, 1984. Edit. Tecnos.

RODRIGUEZ CARRION, A.-"Regulación de la actividad internacional del Estado en la Constitución".-Revista de Derecho Político, nº 15 (Otoño 1982); págs. 95-118.

¹³¹.-Esta normalización de relaciones diplomáticas incluyó a diversos países socialistas: Bulgaria, Rumanía y Yugoslavia (27 de Enero de 1977); Polonia (30 de Enero de 1977); Checoslovaquia, Hungría y la Unión Soviética (9 de Febrero de 1977) y la reanudación de relaciones diplomáticas con la República Democrática Alemana (4 de Abril de 1977). De este modo se culminaba la iniciativa emprendida durante la etapa de López Bravo.

No obstante, desde la perspectiva española, la expectativa de una rápida incorporación a la Comunidad Europea alimentó positivamente los esfuerzos de consolidación política y social, habida cuenta que desde la década de los sesenta democracia y europeísmo eran dos conceptos que en la mentalidad colectiva del pueblo español habían quedado indisolublemente unidos. Se cerraba así un capítulo de la política exterior española que había durado cuarenta años y se abría una nueva etapa en la que, sin embargo, todavía habrían de dirimirse tres viejas cuestiones exteriores heredadas de la época franquista: el reconocimiento de Israel; el ingreso en la OTAN y el problema del Sáhara Occidental.