

La política exterior española en el franquismo

Comunicación presentada al Tercer Coloquio sobre Política Exterior (desde 1945 a nuestros días), organizado por la Escuela Francesa en Roma en febrero de 1982. El autor agradece el apoyo financiero prestado por la Escuela Española de Historia y Arqueología de dicha ciudad.

El estudio de la política exterior de un Estado moderno debe abarcar no sólo el análisis de las decisiones y procesos en que se traduce, sino también las bases organizativas e institucionales sobre las que se sustenta, así como la interacción del Ministerio de Asuntos Exteriores con el resto de los aparatos estatales que inciden en la gestión de las relaciones internacionales. Ello no es posible sin hacer uso de los modelos conceptuales elaborados en Ciencias Sociales para explicar el funcionamiento y la evolución del complejo de mecanismos que dan soporte a la actuación del Estado en la parcela concreta de su interacción con el exterior. El modelo de política burocrática, desarrollado por Allison y Halperin, puede, por ejemplo, contribuir a dicho estudio en el caso español, aunque el análisis de la política exterior del franquismo tropieza con peculiares dificultades.

En primer lugar, no se dispone todavía de obras que hayan analizado adecuadamente el curso de la misma. Dos razones fundamentales cabe aducir para explicar tal laguna.

Ante todo, la inaccesibilidad de los archivos estatales. Puede afirmarse que, con unas pocas excepciones, los archivos españoles relativos al franquismo están todavía cerrados a la investigación. Para trabajar en ellos se precisan autorizaciones individuales totalmente discrecionales que son difíciles de conseguir. Sólo los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores se encuentran desde comienzos de 1977 abiertos a la investigación hasta 1945. Por consiguiente, son todavía escasas las investigaciones sobre la política franquista, interna y externa, basadas en documentos que reflejen los procesos decisoriales y la interacción de los distintos órganos de la Administración. La Constitución española de 1978 prevé, en su artículo *W5.b)*, la regulación del acceso a los archivos, y es de esperar que cuando se desarrolle este principio

tales dificultades quedarán salvadas parcialmente si se aplica en España la regla de los veinticinco o de los treinta años para definir los límites mínimos de consultabilidad. Abordar el funcionamiento del Estado franquista, hasta los años cincuenta al menos, no es ya una utopía.

Con todo, la pobreza de investigaciones empíricas sobre la política franquista es más acusada en el terreno de las relaciones internacionales, y ello se debe a una segunda *tazón*: al peso que entre los autores tiene la tesis de que el franquismo careció de una auténtica política exterior.

Esta tesis se basa, por lo general, en dos supuestos fundamentales: en primer lugar, en la constatación que el general Franco se reservó siempre un amplio margen de decisión en las relaciones internacionales. A decir verdad, junto con la definición de las bases organizativas e institucionales del régimen y el mantenimiento del orden público, la política exterior fue, en la práctica, uno de los ámbitos que más atrajo el interés del Jefe del Estado (Jefe del Gobierno también hasta 1973). Tal afirmación sirve para argumentar que, siendo la supervivencia del sistema de dominio personal creado por el general Franco el único objetivo tenazmente perseguido, la política exterior española careció de sofisticación, por lo que no merece la pena detenerse en su estudio. La adaptación del franquismo a la evolución de las relaciones internacionales, se afirma, fue transparente y oportunista. ¿Qué se necesita saber más?

En segundo lugar se ha subrayado que los orígenes del franquismo excluían a éste de una participación efectiva y eficaz en las relaciones internacionales. El franquismo generaba tales reticencias entre los países democráticos occidentales que nunca fue aceptado por ellos como *partenaire* auténtico. Por consiguiente, su carencia de respetabilidad internacional debía conducirlo, inexorablemente, a adoptar una actitud de reserva y a escasas posibilidades de actuación en el plano de las relaciones exteriores, salvadas unas cuantas excepciones en las que se comportó de manera meramente adaptativa.

En definitiva, se arguye que el franquismo no habría desarrollado sino una mera gestión de las relaciones exteriores (negociación de acuerdos de naturaleza más o menos técnica, actividad consular, cuidado de una imagen positiva allá donde fuera factible, promoción comercial, etc.) y que careció de una orientación política de altura. Otros autores añaden que ello es también consecuencia del tradicional aislamiento de España en los asuntos internacionales, que data ya del siglo xix.

Esta tesis es insostenible. Si bien el franquismo no tuvo una postura activa ante el exterior, su pervivencia 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.*

Algunos primeros trabajos sobre la formulación de la política exterior en el franquismo han mostrado, a mayor abundamiento, que éste no careció

de una idea-fuerza en lo que se refería a las relaciones internacionales, pero que tal idea-fuerza no llevaba necesariamente a su intensificación. En este sentido conviene destacar que, durante gran parte de su trayectoria, el franquismo se autopresentó como blanco de una conspiración internacional, anti-española, inspirada por tres grandes internacionales: la masónica, la socialista y la comunista, con tanto peso en el exterior, que durante mucho tiempo cortocircuitaron los esfuerzos por asegurar para España el puesto que le correspondía en el concierto de las naciones.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales de la época contemporánea, es evidente que el estudio de la política exterior española no requiere más que algunos comentarios en épocas determinadas (sobre todo en conexión con la Segunda Guerra Mundial) o con respecto a ciertas áreas geográficas (Norte de África, Latinoamérica); pero desde la perspectiva del franquismo, la situación es muy diferente.

El general Franco supo extraer, en efecto, de las relaciones internacionales importantes elementos de legitimación para su régimen, y su limitada acción en la esfera internacional se acompañó siempre de una enorme charanga propagandística, que la presentaba como un esfuerzo titánico para romper el cerco de la incompreensión extranjera y cercenar innumerables maniobras antiespañolas. Por ambas vías, el franquismo contribuyó a labrarse una autoimagen resplandeciente en el interior, ante una opinión pública totalmente desconectada durante mucho tiempo (hasta comienzo de los años sesenta) de la relación con el exterior.

Entiendo, pues, que el análisis de la política exterior, en la concepción amplia que de tal actividad se hace eco Fraenkel (conjunto de todas aquellas decisiones y acciones que se refieren de manera sustancial a las relaciones entre un Estado y las demás), es una de las vías potencialmente más atractivas para contraponer imagen y realidad en la dictadura española y, por consiguiente, para contribuir lo más rápidamente posible a su desmitificación histórica, apenas iniciada. Esta postura es independiente de la valoración que cabe atribuir a la relación con el exterior en un Estado europeo moderno. Por otro lado, la política exterior de la democracia española, a la que no me referiré en este trabajo, no es comprensible sin conocer los condicionamientos, las tradiciones, los mecanismos y las burocracias que actuaron en aquel campo durante el franquismo.

Es importante hacer una aclaración previa: durante la dictadura española, su política exterior fue, básicamente, una actuación gubernamental definida, instrumentada y realizada en el seno de los aparatos del Estado.

En los regímenes democráticos, por el contrario, existe una interacción continua entre la actuación gubernamental, la opinión pública y los grupos de intereses, que vehiculan propuestas y alternativas de manera explícita. No significa esto olvidar que también en ellos existe un fuerte peso de las *élites* funcionariales a la hora de determinar la ejecución de la política exterior, pero en una dictadura como la franquista fue el aparato administrativo mis-

mo el que hegemonizó dicha ejecución, con escasa atención a las pocas interferencias que pudieran suscitarse desde la opinión pública.

A la hora de determinar, pues, el curso *real* de la política exterior española durante el franquismo no cabe acudir a los medios de comunicación, férreamente aherrojados hasta bien entrados los años sesenta. Tampoco a muchas instancias externas a los aparatos estatales. Los funcionarios, los expertos y hasta los críticos estaban en ellos y trabajaban en ellos. La opinión pública fue manipulada, engañada y constantemente sometida a una ducha ideológica, que ocultaba las finalidades concretas de la política exterior y su instrumentación en cada momento concreto.

Una periodización bifásica de la política exterior del franquismo

La política exterior abarca numerosas facetas de la actividad del Estado. Cuando esta perspectiva amplia se aplica al análisis de la actuación del Estado franquista, no es difícil distinguir en ella dos grandes fases, separadas por la cota de los años 1959-1960.

Esta distinción ha solido hacerse tradicionalmente en historia económica o en política económica, pero es aplicable también al campo de la política exterior.

En los años 1950-1960 se llevó a la práctica, en efecto, la única gran operación ambiciosa de alta política económica del franquismo, el plan de estabilización y liberación, que supuso un giro copernicano a la definición de la interacción con el exterior, siquiera fuese al principio en el ámbito más limitado de los contactos económicos con el entorno.

La relativa apertura de la economía española a la competencia internacional modificó notablemente los esquemas de gestión de la política económica exterior, afectó a las burocracias que incidían en la misma, permitió el acceso de España como miembro de pleno derecho a la OECE y abrió las puertas a la integración española en la moderna división internacional del trabajo en Europa. Sin tal apertura no es pensable el *boom* de la economía española en los años sesenta, que cambió en profundidad estructuras, instituciones y mentalidades tradicionales, propias de un país ampliamente subdesarrollado, introduciendo definitivamente a España por el camino de la industrialización. El tono de la relación con el exterior cambió notablemente.

Además, la puesta en práctica del plan de estabilización y liberalización indujo un problema de paro muy intenso, que se resolvió con la emigración de centenares de miles de trabajadores españoles a otros países europeos que también atravesaban un período de rápida expansión económica. La emigración fue favorecida por el franquismo con el fin de aliviar las tensiones sociales internas y generar una fuente de divisas, que se convirtió en uno de los puntales para salvar el déficit de la balanza de pagos española a lo largo de toda la década. En consecuencia, el mundo ultrapirenaico dejó de aparecer como un mundo lejano a una población como la española, que se hallaba

inserta en un acelerado proceso de movilidad regional, ocupacional y social.

La interacción española con el exterior pasó a discurrir, en una palabra, por canales modernos, dejando atrás las experiencias, pautas e instituciones de una época de aislamiento económico, político y cultural.

Es útil, pues, a efectos analíticos, distinguir dos grandes fases en la política exterior del franquismo: una que convencionalmente se califica de «autárquica» y otra que está caracterizada por una apertura a la esfera internacional, no exenta de limitaciones ni de contradicciones. Por supuesto que, en el plano estrictamente político o diplomático, existen numerosos puentes entre una y otra fase, y que de atenernos estrictamente a factores de tal naturaleza, la división sería menos nítida. Con todo, el cambio de escenarios y de términos de referencia en que se llevó a cabo la gestión política y diplomática es tan notable que no cabe sino diferenciar claramente los años cuarenta y cincuenta de los de la década de los sesenta y setenta.

Ninguna de las dos grandes fases es, por supuesto, homogénea, aunque en cada una de ellas se dan cita características propias, que hacen relevante, a efectos analíticos, mantener la distinción.

La fase autárquica y sus subperíodos

La fase autárquica es la más amplia de las dos, pues cubre veinte de los treinta y cinco años que duró el sistema de dominio del general Franco tras la guerra civil. En ella pueden advertirse tres grandes subperíodos:

1.º El condicionado por la situación de guerra mundial en el exterior. En estos años, la política internacional del franquismo fue, hasta cierto punto, de excepción, lastrada como estaba por la amistad inicial —no exenta de oposición— con las potencias del Eje. Trató de mantener, no siempre con habilidad, una postura de neutralidad/no beligerancia mientras se seguía cuidadosamente el curso del conflicto. La atracción por las potencias fascistas, inscrita en el sistema, aunque no tanto sentida por el general Franco, perjudicó notablemente el curso ulterior de la acción exterior española.

Este subperíodo puede ser ya objeto de análisis documental, si bien los fondos del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores han sido objeto de importantes depredaciones, por lo que todavía resulta difícil reconstruir los procesos de toma de decisiones al más alto nivel. Con todo, hoy parece imprescindible hacer uso de los documentos conservados que enriquecen y modifican las percepciones que se extraen de los fondos extranjeros (generalmente británicos o norteamericanos).

2.º El segundo subperíodo se extiende desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la divisoria de 1953. Estos años están marcados por el ostracismo al que se vio sometido el franquismo tras la retirada de embajadores de los países de Naciones Unidas en diciembre de 1946, el cierre francés de la frontera con España y los intentos del régimen para contrarrestar los efectos de una y otra medida.

Una exploración inicial de los fondos documentales españoles de la época permite advertir la existencia de una «programación» de la política exterior para la posguerra, destinada a puentear el ostracismo que se divisaba como inevitable. Las palancas económica, política y religiosa fueron manejadas conscientemente por el gobierno de Madrid para conseguir un mínimo de acomodo con las potencias victoriosas del Eje, y puede ya afirmarse que sólo en un momento muy breve temió el franquismo por su supervivencia. Frente a las afirmaciones corrientes en la literatura, basadas en fuentes de la oposición o en la lectura de la prensa opuesta a la dictadura española, cabe subrayar que la *élite* con peso en sus decisiones de política exterior mantuvo la tesis de que no tardaría en terminar la «travesía del desierto» a la que el régimen se veía forzado. Más pronto o más tarde se reconocería el posible papel español en el marco de la guerra fría, y los países libres de Occidente, en su oposición al expansionismo soviético, tendrían que respaldar al franquismo.

El basculamiento de la política exterior española hacia los Estados Unidos, iniciado poco antes de terminar la Segunda Guerra Mundial, se intensificaría a lo largo de todos estos años, mientras los deseos de obtener un mínimo de respetabilidad internacional se centraban en la negociación de un Concordato con el Vaticano.

La actuación —estrictamente retórica— ante países árabes y latinoamericanos fue complementaria de las dos anteriores: el franquismo trató por todos los medios de conseguir que, con su respaldo diplomático y, eventualmente, el de los Estados Unidos y la Gran Bretaña, pudiera rescindirse la resolución de Naciones Unidas sobre la retirada de embajadores, lo que no se logró hasta finales de 1950. Al año siguiente, un profundo cambio del gobierno de Madrid sentó las bases para una nueva actitud política ante el exterior, que se materializó en 1953 con el Concordato y los pactos con Estados Unidos.

3.º El tercer subperíodo de esta fase se inicia después de estos dos hitos. En él se produjo el ingreso en las Naciones Unidas en 1955, tras el acceso a una serie de organismos internacionales, que, en parte, se inició ya en 1951. Se descolonizó Marruecos, se mejoraron las relaciones con Francia y otros países europeos y se estableció una vinculación, al principio mínima, con la OECE. De este subperíodo datan los atisbos de un giro completo a la política económica exterior, en cuanto que la interacción con el entorno pasó a considerarse como imprescindible y aun deseable. Tras el cambio de gobierno de comienzos de 1957 se ingresó en el FMI y en el grupo del Banco Mundial, preparándose ya —ante la bancarrota que amenazaba a los pagos internacionales de España— la gran operación de la estabilización y liberalización. Es, pues, uno de los subperíodos clave de la España contemporánea.

Características de la fase autárquica

Aun dentro de su heterogeneidad, la fase que llega hasta 1959 tiene características propias muy acusadas. Mencionaré brevemente las seis que me parecen más importantes.

1.^a La más significativa es, sin duda, la del repliegue. La interacción española con el exterior, medida por cualquier patrón convencional, fue extraordinariamente débil. El aislamiento español en los asuntos internacionales fue muy acusado y la introversión alcanzó cotas elevadas. Esto generó pautas, comportamientos, actitudes e instituciones que sobrevivieron a la fase e incluso al propio franquismo.

Dicho repliegue acentuó la desconexión española con el mundo exterior, favoreció la introversión y la separación frente a los experimentos institucionales europeos en la esfera internacional y creó un estilo de política exterior, centrado en el desarrollo de líneas de actuación tendentes a lograr la aceptación del franquismo, a cualquier precio. Este fue uno de los objetivos permanentes e inalterables, al cual se subordinaron otros intereses nacionales, así como las posibilidades de desarrollar, quizá, cuando el ostracismo de los años cuarenta se había convertido en semiostracismo, una acción exterior menos adaptativa.

2.^a Se ha solido interpretar la fase autárquica desde la perspectiva de un exacerbado nacionalismo, quizá aparente en lo económico, con la puesta en práctica de los esquemas propios de una autarquía de corte fascista primero y los de la industrialización sustitutiva de importaciones después. Pero dicha interpretación no es aplicable sino a un corto período tras el final de la guerra civil.

Los pactos con Estados Unidos y el Concordato con el Vaticano muestran que el régimen no tendría inconveniente en aceptar importantes recortes de soberanía. Se han estudiado, en particular, los derivados de los primeros, materializados en una larga serie de acuerdos secretos, que culminaron con la imposición a España de un estatuto jurisdiccional para las fuerzas norteamericanas, que recuerdan vivamente a los regímenes de capitulaciones propios de la época imperialista.

El nacionalismo, tan cantado por la propaganda de la dictadura, se acomodó a otros imperativos, y conseguir un mínimo de respetabilidad internacional se consideró, entonces y después, como primordial, siempre y cuando las concesiones se mantuvieran en la confidencialidad de los documentos secretos.

3.^a El Ministerio de Asuntos Exteriores, creado en enero de 1938 en plena guerra civil, con una estructura orgánica que se mantuvo relativamente inalterable durante largo tiempo, hubo de compartir el escaso volumen de gestión en asuntos internacionales con otras burocracias.

En la etapa más propiamente fascista del régimen, la Administración estatal se vio duplicada por la del partido único, y si bien, en política internacional, las incursiones de éste fueron rápidamente sofocadas, no ocurrió lo

mismo con la burocracia militar, centrada en los Ministerios de las tres armas (suprimido y dividido el de Defensa, creado también en plena guerra civil) y en el Alto Estado Mayor, cuyo papel ni siquiera ha comenzado a analizarse, pero que debió ser extremadamente importante.

En temas sustantivos, la burocracia diplomática fue desplazada: por el Alto Estado Mayor, en el caso de la negociación con Estados Unidos; por la jerarquía católica, en la preparación del Concordato, y por la burocracia militar adscrita a la Presidencia del Gobierno, en la descolonización del Protectorado marroquí.

Todo ello debió contribuir a generar en el Ministerio de Asuntos Exteriores una mentalidad de acoso y de defensa cerrada de prerrogativa funcionales frente a otros organismos, lo que favoreció el desarrollo del *esprit de corps*. Así, por ejemplo, en las escasas relaciones económicas con el exterior, la lucha de competencias se centró con el Ministerio de Industria y Comercio, del que dependían, desde 1939, el Instituto Español de Moneda Extranjera y el control de los movimientos de divisas. En la determinación de las líneas de gestión, la pugna entre ambos Ministerios fue muy intensa, los funcionarios de Exteriores ocuparon muchos de los puestos clave del segundo, que iba desarrollando su propia tecnoburocracia, y el conflicto dio origen a importantísimas repercusiones organizativas y corporativas; sin comprender las cuales es difícil estudiar las relaciones económicas internacionales del período.

4.^a A partir de 1951, el Ministerio de Comercio se independizó de Industria e inició un proceso de lenta recuperación del control sobre la interacción económica con el exterior. En 1957 se introdujeron reformas organizativas importantes en Asuntos Exteriores, que tenía una estructura que en lo básico databa de finales de 1945. Así, la Dirección General de Política Económica —una denominación absurda— se vio sustituida por la de Relaciones Económicas y la de Organismos Internacionales. Se suprimió el Servicio de Consejeros y Agregados de Economía Exterior, que englobaba a aquellos funcionarios de ambos Ministerios encargados de la representación económico-comercial en otros países, pero dominado claramente por diplomáticos profesionales. En lo sucesivo, tales puestos se cubrirían en las Embajadas por funcionarios de ambas procedencias en la proporción que aconsejaran las necesidades de los servicios económicos en el extranjero. Ello cristalizó un modelo dual de función exterior que aún perdura: la estrictamente diplomática (para asuntos políticos, consulares y eventualmente culturales) y la económico-comercial (atendida mayoritariamente por funcionarios del Ministerio de Comercio y ya en escasa medida por diplomáticos más o menos especializados).

5.^a En los años cuarenta se había iniciado el proceso de formación de una renovada carrera diplomática, constituida en principio con los funcionarios del servicio diplomático tradicional, que se sumaron al movimiento franquista durante la guerra civil, y los del servicio consular, que había llevado una existencia independiente. Hasta 1942 no se amplió el número de funcionarios diplomáticos; en este año se estableció también la Escuela Diplomática como centro de especialización para quienes ingresaban en la carrera.

6.^a Si bien no cabe dudar de la lealtad al sistema de los miembros de la carrera diplomática, éstos no desempeñaron, por lo general, puestos importantes en el resto de la Administración (salvo en el Ministerio de Comercio), a diferencia de lo que ocurría con los pertenecientes a otros cuerpos de *élite*. Se ha aducido en numerosas ocasiones que el general Franco sentía cierta desconfianza hacia los diplomáticos profesionales, expuestos a la contaminación derivada de modos de comportamiento y actitudes de carácter exótico. Ha sido documentado ya en diversas ocasiones que, en las pugnas intrasistema, los funcionarios españoles más conectados con el mundo exterior trataron de estimular una cierta liberalización institucional, constantemente bloqueada, pero que identifica ciertas líneas de fractura en el régimen que, desde su comienzo, era mucho menos monolítico de lo que suele presentarse en la literatura. Ello no obstante, se carece todavía de estudios sociológicos sobre la composición y las actitudes de este tipo de personal, tanto diplomático como no diplomático, parte del cual desarrolló una mística de servicio al Estado de gran importancia para definir el estilo de política exterior española.

La fase de apertura en la etapa de Castiella

Aunque la apertura económica española al exterior en los años sesenta fue más bien limitada y no exenta de contradicciones, la rehabilitación diplomática del régimen ya iniciada prosiguió dentro de ciertos límites. Ambos procesos tuvieron importantes consecuencias.

En primer lugar se hizo evidente que era absolutamente imprescindible tecnificar la Administración que se ocupaba de las relaciones con el exterior.

En segundo lugar, el Ministerio de Asuntos Exteriores hubo de hacer frente a las repercusiones de la descolonización y de la aparición de un considerable número de nuevos actores en la esfera internacional, ampliando rápidamente el número de representaciones permanentes y distribuyendo funcionarios por áreas con las que anteriormente apenas si habían existido contactos importantes. Esto es evidente sobre todo en África y en Oriente.

En tercer lugar, a la expansión de los intercambios comerciales vino a unirse la ampliación de otras transacciones internacionales en el ámbito de los movimientos de factores. Las inversiones extranjeras, el turismo y la emigración exigían modalidades de encauzamiento administrativo más modernas. No tardó en hacerse compleja la red de burocracias que trataron de controlarlas.

El diálogo o la pugna entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Comercio se extendió a otros protagonistas: Hacienda, Industria y Agricultura, es decir, departamentos que veían prolongada su actividad interna con una dimensión internacional. Las fricciones burocráticas se hicieron más intensas, aunque todavía no están suficientemente estudiadas.

Como consecuencia de estos fenómenos, la carrera diplomática española creció rápidamente en efectivos, hasta alcanzar unos 550 funcionarios en 1975, de los cuales 240 ingresaron entre 1960 y 1975, y el Ministerio de

Asuntos Exteriores experimentó con esquemas organizativos varios, frente a la *atonía* registrada en este aspecto en la fase anterior.

Son dos los subperíodos que pueden distinguirse a partir de los años 1959-60: el primero abarca la gestión de Fernando María Castiella, nombrado en 1957, y el segundo, correspondiendo ya al franquismo declinante, se inicia a finales de 1969, tras su remoción del puesto. Para ninguno de ambos se dispone de estudios documentales, ya que las escasas exploraciones de archivos gubernamentales efectuadas no han pasado de 1959-60.

Castiella ocupa un lugar importante en la política exterior del franquismo. Catedrático de Derecho internacional desde 1935, tenía ya una cierta experiencia de las relaciones internacionales de la época. Adscrito, como su antecesor Alberto Martín Artajo, a la democracia cristiana franquista, pasó por un período de exaltación nacionalista y falangista que le llevó a la División Azul y a escribir, junto con José María de Areilza, una de las obras cumbres del pensamiento expansionista español en el período de retórica imperial y fascista: *Reivindicaciones de España*.

Embajador en el Perú y en el Vaticano, tras unos escarceos en política interior al frente del *think-tank* que fue en los años cuarenta el Instituto de Estudios Políticos, accedió a la cartera de Exteriores en la importante remodelación gubernamental de febrero de 1957. Su preocupación esencial se centró en los problemas políticos y en mejorar la imagen del régimen en el mundo exterior, y entendió que la impresentabilidad ideológica del franquismo no debía obstaculizar el realismo con que España abordaba las relaciones internacionales. Creó un estilo propio de gestión diplomática y bajo él hicieron sus primeras armas muchos de los definidores de la política exterior española en el período de transición a la democracia. Tuvo la buena fortuna de que su labor coincidiera con la expansión económica española y con un espíritu de modernización tecnocrática en la Administración que le permitieron abordar algunos de los constreñimientos más intolerables aceptados por el régimen en la fase de introversión y repliegue anterior.

Ello se observa, por ejemplo, en los esfuerzos por llegar a una relación más equilibrada con los Estados Unidos. En los años sesenta el Ministerio de Asuntos Exteriores intentó recuperar un poco la iniciativa en la gestión de esta parcela fundamental de las relaciones internacionales españolas, en colaboración más simétrica con el aparato militar.

De esta época datan innumerables estudios de alternativas y análisis críticos, que si bien no se tradujeron en realizaciones prácticas, permiten especular fundadamente sobre las perspectivas, orientaciones y deseos que caracterizaron los años de Castiella.

Dos episodios concretos iluminan, sin embargo, las limitaciones con que topaba una política exterior menos entreguista.

A finales de 1962 el vicepresidente del Gobierno, general Agustín Muñoz Grandes, concedió a los norteamericanos una autorización, vagamente formulada, al socaire de la cual se introdujeron submarinos estadounidenses armados con proyectiles nucleares en la base naval de Rota, convirtiéndola en uno de

los puntos neurálgicos de la defensa occidental. Tal decisión se adoptó sin consulta previa con el Ministerio de Asuntos Exteriores, que, además, no se enteró de ella sino hasta mucho más tarde. Si se considera que Castiella estaba entonces inmerso en la delicada tarea de renegociar los pactos de 1953 disminuyendo algunos de sus más intolerables recortes de soberanía, la autorización militar —que no pudo adoptarse sin permiso expreso de Franco— equivalía a perder una baza negociadora insustituible. En consecuencia, cuando se renovaron los pactos en 1963 las modificaciones introducidas fueron puramente cosméticas.

El segundo episodio no es menos revelador. Lo narra el embajador José María de Areilza, ministro de Asuntos Exteriores en el primer Gobierno de la Monarquía y uno de los artífices del Tratado de Amistad y Cooperación Hispanonorteamericano de 1976. Ante las reticencias de los mandos militares durante su gestación, el jefe del Gobierno, Carlos Arias Navarro, se había visto obligado a recordar que ya en una ocasión el propio Franco había dicho a los negociadores españoles que iban a Washington que si no conseguían lo que querían debían firmar lo que les pusieran por delante, ya que el acuerdo se necesitaba.

No es, pues, de extrañar que los intentos de Castiella, todavía no analizados en la literatura, no tuvieran ningún éxito.

Durante su gestión la política exterior española trató vanamente de abrir brecha en el Mercado Común desde por lo menos los comienzos de 1962. A pesar de la retórica con que se envolvió en España la operación y del envío a Bruselas como embajador del ex ministro de Comercio y artífice del plan de estabilización, Alberto Ullastres, la Comunidad Económica Europea procedió con lentitud exasperante para los deseos españoles de recibir un fuerte espaldarazo internacional. Hasta junio de 1970 no firmó el sucesor de Castiella un simple acuerdo comercial preferencial, de larga gestación, en la que indudablemente pesó mucho la reticencia que inspiraba el franquismo en la Europa occidental.

Confrontado con esta reticencia, Castiella impulsó la diplomacia multilateral. Una actitud tercermundista en las Naciones Unidas mejoró el margen de maniobra español en este foro, lo que se tradujo en la propuesta del Comité de los Veinticuatro de 16 de octubre de 1964 de invitar a España y a la Gran Bretaña a que encontrasen una solución negociada al problema de Gibraltar, de acuerdo con las disposiciones de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General que defiende la integridad territorial de los países. El 16 de diciembre de 1965 el Pleno de la XX Asamblea General aprobó el proyecto de Resolución 2070 sobre Gibraltar para que los gobiernos británico y español iniciaran sin demoras las conversaciones previstas.

El problema gibraltareño llegó a constituir una obsesión para Castiella, alentando una postura populista que desembocó el 8 de junio de 1969 en el cierre por parte española de la frontera, la supresión de la línea marítima entre Algeciras y Gibraltar y el corte de comunicaciones telegráficas y telefó-

nicas, una decisión perfectamente inútil para conseguir un desbloqueo de la cuestión.

El escaso avance en la solución de este problema concreto de política exterior era también la traducción de la debilidad internacional del régimen, ya que, como ha señalado un experto, el senador socialista y diplomático Fernando Moran, la España de Franco despertaba la imagen de un «vasallo a los intereses occidentales, impresentable en el plano de la ideología, pero útil por su posición estratégica y por su contada capacidad de resistencia a las presiones».

Las posibilidades de acomodo cordial con el resto de España se resintieron de ello y en el plano interior Castiella no supo o no pudo defender adecuadamente el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores en temas tales como los relativos a la descolonización de Guinea, impulsada en muy malas condiciones por la Presidencia del Gobierno y los servicios que tradicionalmente habían hecho coto cerrado de las relaciones con la colonia, o la descolonización del Sahara español, que no se produjo hasta poco antes de la muerte de Franco y en condiciones todavía peores.

Finalmente, en el terreno de la modernización organizativa y de la adecuación de la carrera diplomática a las exigencias de un país que ampliaba poco a poco el ámbito de su relación con el exterior se introdujeron varios cambios de importancia.

El Ministerio de Asuntos Exteriores no había sido objeto de ninguna remodelación en profundidad desde finales de 1945. A comienzos de 1966 Castiella trató de mejorar el equilibrio entre las direcciones generales de base regional y las funcionales, con ciertas modificaciones en estas últimas que podían entenderse como el deseo de asumir competencias poco definidas en terrenos que topaban con la actuación de otros ministerios técnicos.

Ello hizo reverdecer la vieja pugna con el Ministerio de Comercio, que se oponía a tal desbordamiento en el campo de las relaciones multilaterales, y los intentos de reforma organizativa de Castiella hubieron de limitarse a sustituir en abril de 1966 las direcciones generales de carácter regional ya existentes por otras con nuevos lineamientos y a introducir nuevas unidades orgánicas, tales como una Subsecretaría de Política Exterior, que trataría de centralizar la labor de las anteriores, y una Dirección General del Servicio Exterior, a todas luces necesaria. Pero se creó un potencial de conflicto interdepartamental, que no tardaría en aflorar cuando el ministro abandonara la cartera tres años y medio más tarde.

El Ministerio de Asuntos Exteriores en el franquismo declinante

La crisis gubernamental de octubre de 1969, una de las más importantes en la historia del franquismo, aportó un gran cambio en la dirección de la política exterior. La larga pugna entre los distintos sectores del régimen se saldó con el triunfo de los hombres del Opus Dei próximos a Carrero Blanco,

vicepresidente del Gobierno y *alter ego* de Franco, que habían insuflado durante toda la década la mística del desarrollismo económico como precondition para una lenta y controlada evolución política. El escándalo Matesa fue la piedra de toque de la crisis, en la cual el ministro de Industria, que en principio parecía que debería haberse visto afectado por él, pasó inopinadamente a la cartera de Exteriores.

El nuevo ministro, Gregorio López Bravo, ingeniero naval, había realizado una meteórica carrera en la Administración económica como director general de Comercio Exterior y del IEME antes de desempeñar la cartera de Industria, que se opuso a los esfuerzos racionalizadores de la política comercial, que no tardó en verse frenada sin poder reducir los elevados niveles de protección arancelaria de que disfrutó desde 1960 la economía española.

López Bravo no perdió tiempo en asumir las ambiciones de ciertos sectores de la burocracia de su nuevo departamento. En febrero de 1970, un decreto de reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores suprimió la Subsecretaría de Política Exterior, ardientemente defendida unos años antes; eliminó las direcciones generales de carácter regional (cortando una tradición necesaria que se había mantenido durante decenas de años) y las amalgamó en una mastodóntica Dirección General de Política Exterior; estableció una Dirección General de Cooperación Técnica Internacional (curiosa en un departamento ministerial que no había sabido incorporar a sus cuadros expertos en ciencia y en tecnología), y, finalmente, creó una renovada Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, que pronto adquirió protagonismo extraordinario.

La reforma se justificaba, según el decreto, «por el continuo desarrollo del país y el creciente volumen y complejidad de las relaciones internacionales, que requieren un más amplio despliegue de la acción exterior del Estado», pero sin duda no aleteaban tras ella razones de eficacia: la supresión de las direcciones regionales era bastante absurda y en noviembre de 1973, desaparecido López Bravo, hubo que reintroducirlas, ya que, como se declaró oficialmente entonces, «la concentración en una sola Dirección General de las relaciones diplomáticas con todos los países del mundo resulta excesiva en las circunstancias contemporáneas».

Desde el primer momento López Bravo dejó bien claro que no le importaría ampliar su control a otros sectores de la política internacional española, lo que dio origen a una serie de fricciones interdepartamentales con el Ministerio de Comercio, que casi por vez primera en la historia de ambos departamentos durante el franquismo salieron a la luz pública tras sonadas dimisiones.

El expansionismo en materia de asunción de competencias en la etapa de López Bravo es quizá una de las notas más características de su gestión. En los demás ámbitos cruciales de la política exterior española las cartas estaban ya dadas: así, por ejemplo, en la renovación de los acuerdos con Estados Unidos era difícil mantener la misma postura entreguista tras la experiencia del duro batallar propiciada por Castiella. Las relaciones con el Mercado Co-

mún pedían a gritos un mínimo acuerdo por el que España se incorporase de alguna manera a la red de acuerdos preferenciales que iba montándose desde Bruselas. En estos dos ámbitos fue donde la gestión de López Bravo pareció obtener, de cara a la opinión pública interna, éxitos resonantes.

López Bravo trató de introducir un nuevo estilo en la política exterior española. Favoreció la atención que los problemas económicos debían suscitar en el Ministerio, muy centrado en las dimensiones políticas y de prestigio durante la gestión de Castiella. Fue sensible a la nueva evolución diplomática europea que llevaría a la firma del Acta de Helsinki y trató incluso de descongelar uno de los frentes en los que más había pesado la actitud negativa del general Franco: las relaciones con los países del Este. Así, pues, desde 1970 se lanzó una modesta *Ostpolitik* española que no tuvo éxitos concretos: las relaciones diplomáticas plenas con la Unión Soviética no fueron establecidas, según parece, por oposición de los sectores más duros del régimen, a pesar de que desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se argumentó en favor de la conveniencia y significación del reconocimiento oficial soviético del franquismo. En su lugar, se relanzaron las relaciones económicas con los países de la Europa oriental, hasta entonces muy mortecinas.

Los años del franquismo declinante aparecen llenos de titubeos. La política exterior careció de líneas maestras fundamentales a la vez que un inevitable aire de improvisación y de crisis profunda se extendía por el conjunto de la Administración española.

En junio de 1973 Carrero Blanco fue nombrado jefe del Gobierno. Constituyó un gabinete propio en el que una de las grandes sorpresas fue el pase a la cartera de Exteriores de Laureano López Rodó, catedrático de Derecho administrativo, ministro-comisario del Plan de Desarrollo y uno de los prohombres con mayor peso en la política económica española durante los diez años anteriores. Su gestión duró tan sólo medio año y terminó a raíz del asesinato del jefe del Gobierno el 20 de diciembre de 1973. En su haber hay que subrayar la importancia de la ya mencionada reforma del Ministerio en la que reaparecieron las direcciones generales de base regional (Europa, América del Norte y Extremo Oriente, Iberoamérica, África y Próximo y Medio Oriente) y en la que se cortó la difusa compartimentación de competencias con otros ministerios.

El último ministro de Asuntos Exteriores del franquismo fue el catedrático de Derecho Internacional y diplomático profesional Pedro Cortina Mauri, hombre de gran experiencia en el Departamento, en el que había dirigido la Subsecretaría durante muchos años. Su labor desde comienzos de 1974 fue estrictamente de gestión, propia de un funcionario más que de un hombre político. La evolución interna española y los esfuerzos del Gobierno por preservar a toda costa un sistema institucional históricamente condenado generaron considerables fricciones, que terminaron en la oleada de ejecuciones de septiembre de 1975, que aislaron aún más al franquismo en Europa. En tal contexto, era impensable que la política exterior española pudiera hacer frente a los retos que tenía planteados: definir una relación menos desequilibrada

con los Estados Unidos, facilitar la descolonización del Sahara y promover una renovación del Concordato con el Vaticano.

No deja de ser significativo que desde el punto de vista de la política exterior el final del largo período de dominio del general Franco terminara casi como empezó: en la repulsa internacional. Desde 1939 a 1975 el régimen había desarrollado una política exterior que tendía a buscar la adaptación al entorno a la vez que se preservaban a toda costa las diferencias institucionales e ideológicas españolas. Como ha señalado Moran, en la medida en que los países europeos y los Estados Unidos entendieron que podían y debían aceptar la diferencia que el franquismo representaba con respecto al sistema occidental para lograr la integración española en dimensiones más profundas (fundamentalmente en la militar, a través de la relación con Norteamérica, y en la económica, incorporando a España a la división internacional del trabajo, aunque no a las Comunidades Europeas), no cabe duda de que la política exterior de la dictadura española consiguió su principal y casi único objetivo.

La herencia que dejó es importante. Todo un estilo de concebir la relación con el exterior está lastrada por ella. Burocracias e instituciones están impregnadas de la experiencia acumulada durante el franquismo. La transición hacia un sistema democrático se encontró con una posición internacional débil, con una política entreguista, con una tradición que tenía como objetivo principal el hacerse aceptar por la comunidad internacional, con hombres escindidos por la contradicción entre esta finalidad, la retórica utilizada ante la opinión pública española y el deseo de desarrollar una política no de régimen sino de Estado, atenta a la defensa de los intereses nacionales: en efecto, uno de los grandes retos con que se enfrentaba la España democrática era el de la reorientación de la política exterior y el de reforma de sus mecanismos de gestión.

En esta etapa la política exterior parece ir saliendo del *ghetto* para especialistas donde había sido confinada durante gran parte del franquismo. La polémica sobre el ingreso en la OTAN ha hecho ver a los españoles, ya no subditos, sino ciudadanos, que las decisiones en política internacional requieren atención e interés no sólo por los expertos. En la actualidad, hay más debate sobre ellas que en la época de la dictadura, y es de esperar que, no tardando mucho, la discusión científica e historiográfica aporte nuevos datos que permitan documentar una de las más fascinantes dimensiones para comprender la dialéctica de *Schein* y *Wirklichkeit* en el franquismo.

A. V.*

REFERENCIAS

- MORAN, Fernando: *Una política exterior para España*. Planeta, Barcelona, 1981.
- VIÑAS, Ángel; VIÑUELAS, Julio; EGUIDAZU, Fernando; FERNÁNDEZ PULGAR, Carlos, y FLORENSA, Señen: *Política comercial exterior en España, 1931-1975*, 2 vols., Banco Exterior de España, Madrid, 1979.
- VIÑAS, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos*. Grijaldo, Barcelona, 1981.
- «La administración de la política económica exterior en España, 1936-1979», en *Función pública y política burocrática en España*, núm. 13 de *Cuadernos Económicos de ICE*, Ministerio de Comercio y Turismo, Madrid, 1980, págs. 157-272.
- «Autarquía y política exterior en el primer franquismo (1939-1959)», en *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 1, enero-marzo de 1980, págs. 61-92.