

LA ESPAÑA FRANQUISTA DESDE EL EXTERIOR (1955-1975): UNA OJEADA A LA DOCUMENTACIÓN DIPLOMÁTICA

Hipólito de la Torre Gómez

1. La ilusión (1955-1962)

El año 1955 tuvo en la historia exterior de la España franquista un hondo significado político y simbólico: con su ingreso en Naciones Unidas, el país salía formalmente de su ostracismo internacional. Ya dos años antes había recibido el fundamental espaldarazo de las “dos espadas”, la temporal y la espiritual. Hasta entonces, como la zorra ante las inalcanzables uvas, había despreciado a las decadentes democracias occidentales, débiles para enfrentarse al comunismo, y había buscado afanosamente la amistad –bastante bien lograda– de lo que enseguida vendría a conocerse como Tercer Mundo, además, claro, de la fundamental alianza ibérica, que había funcionado con éxito desde 1936.

Tales amistades más o menos exóticas no se habían inventado de la noche a la mañana como “políticas sustitutorias”. Si se había echado mano de ellas, era porque había unas tendencias, unas tradiciones, unas orientaciones diplomáticas incluso de vinculación al mundo árabe y al hispanoamericano, que podían activarse. Esa proyección siempre se mantuvo, y naturalmente sobrevivió al franquismo. Pero es cierto que para las ambiciones y la innegable ubicación españolas, resultaba muy insuficiente. El país había aspirado siempre a un lugar destacado en el concierto de las potencias europeas, y sus ascendientes –pretendidos o reales– en escenarios extraeuropeos resultaban sobre todo útiles en la batalla por una posición de respeto entre los poderes occidentales. De modo que, en la medida en que Occidente le abriera sus puertas, la España franquista también occidentalizaría sus querencias y sus objetivos diplomáticos, sus estructuras socioeconómicas y acaso también las políticas.

La España franquista de mediados de los cincuenta había dejado atrás la Guerra Civil, la terrible represión, los indeseables recuerdos de sus amistades con el Eje. La personal y férrea dictadura franquista, era a los ojos del exterior un hecho completamente consumado, irreversible, que podía permitirse alguna

flexibilidad, cierto aspecto de paternalismo autoritario y civilista. El país había comenzado entretanto a dar señales de un primer impulso modernizador, al que no resultaban ajenos ni la ayuda económica norteamericana, ni el incipiente reblandecimiento de las políticas autárquicas. En la medida en que Occidente se lo permitiera y no “envenenara” demasiado los valores del régimen, la España de Franco caminaría en esa dirección.

El Occidente apetecido por la diplomacia española era sustancialmente el espacio euro-atlántico. Sólo parcialmente los Estados Unidos, cuyas relaciones, demasiado contaminadas por la obligatoriedad y la marcadísima dependencia, tuvieron desde el principio un sesgo de trágala, de modo que el inevitable eje Madrid-Washington, poco apreciado por la opinión española en general y los medios políticos del régimen, resultaba en buena medida obligatorio sucedáneo de la genuina vocación europea de España. No era, por tanto, infrecuente que la búsqueda del porvenir español en Europa pudiera también deducirse de expresiones críticas hacia los Estados Unidos.

Los documentos de 1956 revelaban la encrucijada española de ese año. Un informe norteamericano (doc. 3) mostraba la pluralidad de focos de atención de la diplomacia de Madrid, cabalgando entre las tendencias neutralistas y la aproximación a Occidente, aunque se sugería que el aparente predominio de las primeras tuviera el verdadero sentido de “*protegerse, maniobrar o negociar*” respecto de aquella aproximación.

El apresurado y forzado abandono del protectorado de Marruecos a principios de abril de ese año se había encajado razonablemente bien, pero, aunque el régimen lo hubiera presentado como un paso congruente con su conocida amistad y comprensión hacia la realidad del mundo árabe, no por ello había dejado de constituir un contratiempo en su agenda histórica arabista.

En los meses siguientes, las crisis de Suez y de Hungría vinieron a acentuar el desencanto español. Ambas habían dejado la huella de un cierto desencanto que, a su vez, contribuía a aproximar a España a las potencias euro-occidentales. Había fracasado la tentativa de la diplomacia de Madrid de desempeñar un papel de mediación en la crisis del Canal. A los egipcios les importaba el apoyo norteamericano, no el español. Cuando se desencadenaron las operaciones militares, el gobierno –suponía el embajador francés– había acabado por unirse a la opinión en apoyo de Londres y París. Al régimen le resultaba incomprendible que los Estados Unidos se asociaran a la URSS contra las potencias occidentales. Afloraron entonces los sentimientos antiamericanos, reforzados por la inhibición de Washington en la coetánea crisis de Hungría, que había permitido campar por sus respetos al rodillo comunista. Las dos crisis habían sacado a la superficie en España –según suponía el diplomático francés– un “*sentimiento europeo auténtico de solidaridad*”: con Francia e Inglaterra, en la primera de ellas; con Hungría, en la segunda. España necesitaba a los Estados Unidos, sobre todo debido a la crisis económica que se agravaba, pero sus sentimientos despertados eran europeos. “*Con cierta torpeza, debida a la vez*

a su orgullo y a su inexperiencia, España parece capaz de interesarse por todos los esfuerzos que se desplegarán a favor de la creación de una comunidad europea y de aportar una contribución que no deberíamos rechazar” (doc. 2).

El cambio de gobierno de febrero de 1957, con la entrada de los primeros ministros tecnócratas, dispuestos a modernizar la administración y la economía, y la llegada a Exteriores del dinámico Fernando Castiella, había venido a imprimir un fuerte impulso a la orientación occidentalista y europea de la política internacional española. El embajador francés descubría en el ministro español no sólo un declarado sesgo europeísta, sino también antiamericano. Creía que las crisis de Suez y de Hungría, así como la excesiva contemporización del presidente Eisenhower con el adversario soviético, estaban dejándose sentir en las posiciones de la diplomacia española. Y revelaba una anécdota significativa: en un vuelo de inspección a las bases, el embajador estadounidense había oído perplejo al ministro Castiella *“que dichas instalaciones sólo serían realmente eficaces si España perteneciera a la OTAN”*, extendiéndose *“en recriminaciones sobre la debilidad de los Estados Unidos que no habían intentado vencer la hostilidad de algunos de sus aliados a dicha admisión. Luego subrayó que era necesario que Europa se liberase de toda tutela, política y económica, de los dos bloques enfrentados”*. El hispanófilo Lodge, *“no salía de su asombro”* (doc. 4).

Pero la clave del giro proeuropeo de la política exterior española estaba en las objetivas dificultades del cacareado escenario de la amistad con el mundo árabe. A finales de 1957 un lúcido despacho del embajador del Reino Unido daba cuenta de las repercusiones de los ataques marroquíes (encubiertos bajo el sello del incontrolado Ejército de Liberación) contra las posesiones aún conservadas por España en el noroeste africano. Se había tornado necesaria la colaboración con Francia para conservar Ifni, mientras que hubo de entregarse Tarfaya un año después de haberse desalojado la zona española del protectorado. Fue un nuevo golpe de desencanto con los “amigos” árabes. Madrid estrechaba su solidaridad con el vecino del norte. Ahora ya le comprendía y le apoyaba en su problema de Argelia: las revueltas coloniales eran la consecuencia de la nueva táctica de expansión mundial del comunismo, torpemente favorecido por el anticolonialismo de Washington (doc. 5). El alejamiento de Estados Unidos y la aproximación a Europa guardaban entre sí estrecha relación.

Al concluir la década de los años cincuenta, dos importantes documentos de la embajada de Francia en Madrid mostraban de forma convincente cómo la política exterior española se había reorientado hacia las posiciones de las potencias de Europa occidental, matizando, nunca abandonando, sus conexiones extra-europeas. El giro modernizador de la política económica del franquismo, la notable mejoría de las relaciones con la Francia de de Gaulle –más propicia a atender las tradicionales reclamaciones españolas sobre control de las actividades del exilio antifranquista; receptora, en contrapartida, de las medidas de Madrid contra los activistas de la OAS– y la distensión de las relaciones

hispano-británicas, antes de que a la vuelta de unos años volviera a saltar con fuerza el contencioso de Gibraltar, todo ello contribuía a despejar el camino del reencuentro español con los vecinos euro-occidentales.

El giro pro-occidental de la política externa española se expresaba con claridad en las declaraciones del ministro del Ejército, general Barroso, al embajador francés a mediados de diciembre de 1959. España, el Caudillo, apoyaban ahora calurosamente la presencia de Francia en Argelia. España siempre había querido servir de puente entre Occidente y el mundo árabe, pero no a costa de un avance del comunismo. Por eso, España había tenido que rectificar: *“Desde hace mucho –declaraba Barroso– el Generalísimo tenía la convicción, o, al menos, esperaba que España pudiera desempeñar un papel útil ante el mundo árabe, el de intermediario entre Occidente y el mundo musulmán. Pero piensa que esto no se puede hacer en detrimento de Francia en Argelia o de Europa en general en África, en perjuicio de una solidaridad que es más importante y más necesaria que todo lo demás. El continente africano se encuentra actualmente amenazado en su conjunto por todas las fuerzas del comunismo y de la subversión. Es un hecho que hemos tenido que constatar, y que ha supuesto un auténtico giro en nuestra política”*.

La idea de un Pacto Mediterráneo continuaba siendo fundamental; reflejaba esa constante voluntad de intermediación española entre Europa y el mundo islámico, pero ahora adquiría un matiz occidentalista: Barroso lo circunscribía al Mediterráneo occidental (incluyendo, además de España, Italia y Francia, a Túnez y Marruecos) y lo contemplaba como complemento/proyección mediterránea del sistema de seguridad occidental; complemento, por tanto, de la Alianza Atlántica, abriendo así una interesante vía de incorporación regional a España. El embajador francés había reforzado los planteamientos de su interlocutor, recordando muy intencionadamente que había sido Francia la que en su día presionara a Italia a entrar en la OTAN, para equilibrar asimismo el excesivo peso de los países del Norte. Y, lo más significativo es que el diplomático galo estaba seguro de que Barroso era tan sólo el portavoz de las ideas de Franco, que, a su juicio, tenían ahora toda la consistencia de verdadera *“doctrina”* exterior (doc. 7).

Pocos días después –finales de diciembre– Castiella daba cumplida cuenta al embajador de Francia de la entrevista entre Franco y Eisenhower. El Caudillo habría alertado al presidente norteamericano de la amenazadora vía de expansión del comunismo mediante el apoyo que prestaba la URSS a los nacionalismos del Tercer Mundo. España temía la infiltración comunista en el Norte de África, le inquietaba la desestabilización de Marruecos y apoyaba la política francesa de resistir en Argelia, mientras se tornaba posible un régimen autonómico de vinculación a la metrópoli. Concluía el embajador francés: *“Evidentemente, al poner el acento en la agitación sistemáticamente alentada por la URSS y por la China comunista en África, el Generalísimo intentaba tocar una fibra sensible de su interlocutor, y así advertirle contra una política*

de concesiones prematuras o excesivas respecto a los nacionalismos africanos. Pero su inquietud no es por ello menos real. Se originó hace ya algún tiempo y se ha desarrollado por la presión de las reivindicaciones territoriales marroquíes y la prolongación de la guerra de Argelia. Explica, en gran parte, que el Generalísimo y su gobierno se hayan visto en la necesidad de modificar las perspectivas de su política general y de adoptar poco a poco una actitud análoga a la de Francia respecto a la solución futura del problema argelino. Las declaraciones del general Franco cuando le presenté mis cartas credenciales, las que constantemente me hace el señor Castiella y las que me hizo el 17 de diciembre pasado el Ministro del Ejército, van en esa dirección; y no podemos dejar de felicitarnos al constatar que, en su conversación con el presidente de Estados Unidos, el Jefe del Estado español haya defendido quizá más claramente aún unas ideas tan cercanas a las nuestras” (doc. 8).

La idea de que la ofensiva expansionista de la URSS se concentraba sobre el escenario del Tercer Mundo –lo que distaba de ser una genialidad– estaba firmemente instalada en el Caudillo. De nuevo la expresaba en su entrevista, en mayo de 1961, con el Secretario del Foreign Office, Douglas Home. Había que apoyar a Salazar –decía Franco– en su combate a la insurgencia de Angola; había que neutralizar la expansión comunista en Iberoamérica desde el santuario cubano. El peligro comunista no se cernía tanto sobre Europa como en los países subdesarrollados. La ventaja de la URSS frente a Occidente, se cifraba en que el comunismo poseía una mística y apostaba más fuerte en la ayuda a los países atrasados (doc. 17).

Esa obsesión por el comunismo y un sentimiento profundo, y nunca desmentido, de solidaridad ibérica, habían llevado a la España de Franco a apoyar la resistencia colonial de la dictadura salazarista. El embajador norteamericano en Madrid creía que el régimen temía sobre todo la caída del salazarismo, que abriría las puertas a un gobierno “*de tipo castrista*” en Lisboa (doc. 23).

El año 1961 escenificaba, efectivamente, el arranque de una intensa ofensiva contra el Portugal de Salazar: Había comenzado con la revuelta de Angola y la captura por opositores ibéricos del DRIL del transatlántico “Santa María”; había concluido, en diciembre, con la ocupación mediante la fuerza de los últimos enclaves del denominado *Estado da India* (Goa, Damao, Diu) por el “pacifista” Nehru; había traído a un nuevo inquilino a la Casa Blanca –Kennedy– que, en su afán por ganar la carrera descolonizadora a los soviéticos, hacía causa común con todos los adversarios afroasiáticos del colonialismo portugués. Los ataques a Portugal, su abandono por los socios occidentales, su brutal expulsión de Goa, habían levantado de nuevo los sentimientos antiamericanos en España y habían llevado al régimen a cerrar filas con la causa de Portugal.

Pero la diplomacia franquista no era meramente el reflejo conservador, reactivo, de su inveterado anticomunismo, sino que también se abría por entonces a las nuevas realidades del mundo, marcadas sobre todo por los imparables

vientos descolonizadores. Había incluso en el propio Caudillo una valoración optimista de la evolución de la URSS, a la que Franco veía en una senda de modernización tecnológica, económica y social que, a su juicio, acabaría por derivar en cambios de naturaleza política. No, a largo plazo no era “*pesimista*” en este punto, le había dicho al Secretario del Foreign Office en su entrevista de mayo de 1961 (doc. 17). Tampoco su natural rechazo del régimen de Castro y sus temores respecto de la expansión del castrismo por Iberoamérica, impedían a España mantener relaciones con el régimen cubano y resistir a la política norteamericana de embargo a la isla (docs. 30 y 31). En fin, la ofensiva democratizante de los primeros tiempos de la administración Kennedy, que, por la resistencia colonialista de Lisboa, tanto afectara a la dictadura portuguesa, no había lastimado al régimen español. Y, en todo caso, la visita del Secretario de Estado, Rusk, a España en diciembre de 1961 borraba cualquier suspicacia al respecto. En realidad –como se reconocía en Washington– “*la retórica de la campaña* (de las elecciones presidenciales), *dirigida aparentemente contra todos los gobiernos autoritarios, no se ha (bía) traducido en actuaciones políticas*” (doc. 18).

Por mucho que se viera en los procesos de insurgencia anticolonialista la sombra alargada del comunismo –lo que era a todas luces cierto– la España de Franco no estaba dispuesta a resistir a los “vientos de la historia”. Con cierta parsimonia y no sin altibajos contradictorios –en parte por la disparidad de posiciones en el interior del propio régimen– se había encaminado desde 1956, y sobre todo, desde diciembre de 1960, por la senda de la descolonización. Había muy buenas razones: nula sensibilidad colonialista en el país; pragmatismo en el régimen; el objetivo, cada vez más decidido, de recuperar Gibraltar; el deseo de conservar la tradición de entendimiento con el espacio del Tercer Mundo, que en los sesenta parecía marcar la agenda de las grandes cuestiones internacionales.

Esa orientación descolonizadora debía convivir –y lo logró– con el apoyo a las posiciones anticolonialistas de Lisboa, sostenido sobre todo por decisión personal del propio Franco. En 1961, en el momento en que le estallan a Lisboa todos los demonios del envenenado problema, mientras España daba pasos en el camino de la colaboración con Naciones Unidas para avanzar en el proceso descolonizador, viajaba a la capital portuguesa el director general de Política Exterior del Ministerio de Exteriores, Ramón Sedó, ¡para someter al placet de Salazar el cambio de rumbo de la diplomacia de Madrid! Y lo obtuvo. Es probable que ni el ministro de Negocios Extranjeros, ni el Presidente del Consejo, dieran mucho crédito a las promesas españolas de que hacerse representar en la Comisión para la Información sobre Territorios No Autónomos no significaría aceptación por Madrid de que administraba ese tipo de territorios. Pero el argumento de que el precedente dilatorio español podía servir en el futuro a Portugal y, sobre todo, la idea de que a Lisboa le resultaría siempre útil para su defensa el apoyo de una España internacionalmente bien situada, tenían indiscutible fuerza. En todo caso, ¿cómo hubiera podido exigir la diplomacia portuguesa que la española inmolara sus intereses en el fuego de los ajenos? (doc. 15).

Los equilibrios de la diplomacia de Madrid para apoyar a Portugal sin enfrentarse a los países Tercer Mundo ni contradecir su incipiente política descolonizadora afloraban en las propias instrucciones de Franco, trasladadas por Castiella al representante en la ONU: “*me encarga Su Excelencia el Jefe del Estado sea V.I., de quien por cierto hizo un merecido elogio por su labor en Naciones Unidas, quien personalmente tome la palabra en defensa de Portugal durante debate Angola (...)*” Esa intervención debía ser “*gallarda en relación con el país hermano, pero ponderada y sensata por lo que se refiere al problema general que se examina y a la situación crítica de la comunidad internacional*”. Y las líneas de intervención que se indicaban (por Castiella) al representante en la ONU eran bien expresivas de ese equilibrio: España, creadora de pueblos, debía ser escuchada; la tesis de la descolonización violenta era típica estrategia del comunismo; la descolonización tenía que asentarse sobre un proceso de preparación que estructurase socialmente a los pueblos y crease las necesarias élites dirigentes para un futuro que habría de madurar la historia – como había hecho España en América; la ONU vivía una grave situación porque muchos creían que debía dominar la demagogia. “*Aparte de los títulos y razones de Portugal, no se contempla en este momento histórico más solución viable que la portuguesa. Es ésta la que puede garantizar el desarrollo de esta región africana y la realización de su completa personalidad dejando que sea la historia la que, en su día, permita ver las formas en que aquélla pueda tener su perfecto desarrollo*” (doc. 22).

Y, cuando la delegación española en la ONU se aparta de la clara defensa de Portugal, es el propio Franco el que personalmente llama a Castiella para decirle que el apoyo debe ser “*sin reticencias*”. Y Castiella le recuerda al delegado en la ONU que el respaldo a Lisboa se basaba en la solidaridad ibérica, que pasaba por encima de otras consideraciones y no debía inscribirse en el escenario de un debate sobre si se estaba a favor o en contra del colonialismo. “*Nuestra actitud con Portugal –recordaba haber ya escrito Castiella– obedece a una solidaridad amistosa por encima de interpretaciones reglamentarias y legalistas de los textos, hacia un país tratado con injusticia, al que nos unen sentimientos de hermandad, además de los pactos escritos. No se trata de una postura a favor o en contra del equívoco concepto de colonialismo y así deben entenderlo los demás países*” (doc. 26). Los matizados argumentos en apoyo de Portugal pero sin criticar el fondo de la imparable corriente anticolonialista, ponían al descubierto la diversidad de los caminos internacionales ibéricos y la puesta al día de la ubicación exterior de la España franquista.

Ciertamente, en el cambio de década, España enfilaba un indiscutible camino de homologación diplomática y económica con un mundo en rápido proceso de cambio. Todos los informes diplomáticos se hacían eco abundante de procesos concomitantes: la modernización social y económica de España, su apertura internacional y el incremento de su presencia exterior. La solicitud de adhesión a la Comunidad Económica Europea, a principios de 1962, aparece en esa documentación como el punto alto de una rápida transformación que, en

tiempo récord, había abierto el país a las corrientes y a los intereses internacionales, generando también un espíritu en exceso optimista respecto de las posibilidades del régimen por verse aceptado con normalidad en el exterior. El embajador británico, vuelto en 1960 a España, donde ya había desempeñado un cargo subalterno a principios de los años treinta, podía ponderar con larga perspectiva las importantes transformaciones operadas (doc. 14), pero se hubiera asombrado más de haber sabido que las cotas de modernidad de 1935 no volvieron a alcanzarse hasta principios de los cincuenta. La petición de vincularse al club de los Seis era –según la embajada norteamericana– un jalón fundamental en la trayectoria española. España indicaba ahora de forma inequívoca “*la dirección en la que desea viajar*”. “*Aunque han sido los factores económicos los que han acelerado la decisión española de solicitar su asociación al Mercado Común Europeo, y quizá era inevitable desde un punto de vista económico, no es menos cierto que tanto desde un punto de vista político como económico este paso es uno de los seis acontecimientos más importantes del régimen de Franco desde la Guerra Civil. Si la solicitud de asociación es aceptada y se llevan a cabo los ajustes necesarios en el grado requerido, se puede prever que durante los próximos años tendrán lugar cambios de suma importancia para España*” (doc. 23).

La modernización de la economía y de la sociedad españolas suscitaban en todos los analistas diplomáticos el problema de la evolución política del país. Resultaba claro que Franco no daba signos de mudanza, ni desvelaba sus intenciones de futuro en relación con una previsible restauración de la monarquía. Aún más, cuando en su entrevista de mayo de 1961, el ministro del Foreign Office, lord Home, se atrevió a preguntarle directamente si no “*pensaba que se acercaba el momento en que sería posible introducir instituciones políticas*”, el Caudillo respondió con una “*rápida negativa*”; España –alegaba– ya tenía aquellas que le convenían, y los españoles no deseaban regresar al caos del sistema parlamentario de partidos (doc. 17).

Era más que evidente que las mudanzas económicas habían generado un espíritu social de crítica bastante generalizada, con crecientes manifestaciones de agitación juvenil y de movilizaciones laborales, pero los informes norteamericanos creían que el poder de Franco estaba firmemente asentado y que la mayoría de los españoles se había “*adaptado de una forma u otra al régimen, y hace tiempo que piensa que no hay sustituto para Franco*”. La clase capitalista valoraba el orden; los militares –que constituían la clave– eran leales al dictador; la policía y la censura constituían también instrumentos eficaces; la oposición era débil y estaba dividida; y, en fin, el temor al desorden y a la guerra civil evitaban que ese criticismo en auge desestabilizara al régimen (doc. 19). No, a corto plazo, la modernización estaba reforzando la dictadura.

A largo plazo, ya era otra cosa. En general, los observadores extranjeros, no tenían duda de que el profundo cambio de la piel social y mental española resultaría incompatible con el mantenimiento de las caducas estructuras dicta-

toriales de poder. En un perspicaz análisis sobre la España que se había encontrado a principios de los sesenta, el embajador británico no era capaz de responder a la enrevesada incógnita sobre el futuro desarrollo político, pero subrayaba la importancia del surgimiento de unas clases medias, antes casi inexistentes, que aportaban estabilidad, colmatando el viejo abismo entre ricos y pobres que había llevado a la revolución y a la dictadura. En todo caso, se mostraba *“convencido de que la clave del futuro reside menos en lo político que en lo económico”*, porque lo segundo *“por lo menos proporcionaría al país las escuelas y los profesores que darían a España la educación que tanto necesita y que es la única que, a largo plazo, hace posible la democracia”* (doc. 14). Antes o después –indicaban los informes americanos– la evolución socioeconómica habría inevitablemente de imponer el cambio político, *“tanto si a Franco le gusta, como si no”* (doc. 23). Y el embajador francés era aún más rotundo y explícito: Franco, los falangistas, los *“privilegiados”* de la autarquía, que parecían resistirse a la llamada de Europa, tenían la batalla perdida: *“Parecen ignorar –escribía– que los acontecimientos ya han desmentido su pronóstico, que en las organizaciones internacionales y regionales a las que su país se ha adherido desde 1955 el “virus del liberalismo” ya ha contagiado a una parte de los dirigentes españoles y que el desarrollo del turismo ha contribuido a modificar profundamente la perspectiva de numerosos españoles. La nostalgia de la libertad se ha ido infiltrando así progresivamente al sur de los Pirineos, con la idea que la discusión democrática de los problemas es más eficaz que las soluciones autoritarias”* (doc. 29).

Sin embargo, el cambio político solo se daría con Franco o después de Franco, nunca contra Franco. Puesto que el régimen no peligraba y el Caudillo no daba muestras de querer abandonar el poder, la idea de que tendría que aguardarse al momento de la sucesión biológica parecía firmemente asentada en los observadores extranjeros. Pero ¿cómo actuar entre tanto pensando en el momento de la transición? y ¿cómo sería ésta? La cuestión se trata con especial abundancia en la documentación norteamericana porque afectaba sobre todo a los intereses estratégicos de Washington en Península. Las especulaciones de los analistas estadounidenses partían de un principio irrenunciable: Estados Unidos debían conservar su presencia militar en España. De ahí, el interés por mantener relaciones estrechas con el régimen. Pero, al mismo tiempo, la diplomacia norteamericana tenía que asegurarse una posición confortable para el momento de la transición. Era por tanto necesario actuar con prudencia, conservando las buenas relaciones con la dictadura, pero deshaciendo la abusiva identificación con ella, que generalmente se atribuía a la política española de Washington, y abriéndose a discretos contactos con la oposición moderada y con los militares, que tenían en su mano el porvenir político del país. Atrapados entre sus prioritarios intereses defensivos y los obstáculos insuperables de democratización (cifrados en la voluntad de Franco y en su resistencia a adelantar el futuro) los americanos, como ellos mismos reconocían, no tenían mucho margen de maniobra (doc. 24). Puesto que resultaba inútil –y hasta contrapro-

ducente— tratar de convencer al régimen de que cambiara, la principal aportación solo podía ser indirecta, estimulando la apertura económica española, propiciando el ingreso del país en los organismos internacionales, auspiciando el desbloqueo de las sociedades democráticas occidentales al ingreso de España en la OTAN y la CEE. ¿Y el desenlace? A la hora de prever la futura sucesión de Franco, la diplomacia norteamericana no contemplaba una plena democratización, al menos al principio. Incluso, si Franco moría sin haber nombrado sucesor, habría un gobierno militar que podría aceptar la entronización de una monarquía, siempre y cuando no fuera constitucional (doc. 19). Y, en todo caso, la falta de tradiciones democráticas en España aconsejaba un cambio prudente y gradual, para evitar que la reacción de las fuerzas conservadoras malograra el proceso democratizador: *“Al considerar cuáles son los límites que los intereses de nuestra seguridad nacional hubieran podido imponer a nuestra libertad de acción, debemos mirar la situación en España. La democracia política ha sido un elemento poco común en la historia de España, repleta de fracasos de monarquías, dictaduras y repúblicas, así como de pronunciamientos militares y revoluciones violentas. En el presente, la dictadura de Franco ha impedido de manera efectiva el libre ejercicio de la práctica y los hábitos políticos, aunque también ha proporcionado al país un periodo de paz y estabilidad igualmente inusual durante el cual España y sus gentes se han ido recuperando del agotamiento físico y emocional de la Guerra Civil. Esta falta de experiencia histórica, fundamental en la dinámica de la negociación no violenta propia de la democracia política, nos aconseja ser prudentes en lo que respecta a un cambio precipitado hacia las libertades políticas completas en España, que solamente pueden desarrollarse gradualmente y con mucho cuidado. La existencia de fuerzas conservadoras y reaccionarias aún poderosas en España es otra razón más para insistir en la prudencia, pues cualquier evolución en la esfera política que no fuera gradual provocaría una fuerte oposición de aquéllas, contrarrestaría probablemente los cambios favorables que se han producido estos últimos años, y podría llevar a un nuevo enfrentamiento civil. La capacidad de maniobra de Estados Unidos en este ámbito es por lo tanto limitada, no sólo por las necesidades inmediatas de nuestra seguridad nacional, sino por factores importantes inherentes al pasado y presente político de España”* (doc. 24).

2. Avances y espera (1962-1969)

La solicitud de negociación con la CEE (1962) se percibió por las cancillerías de las grandes potencias occidentales como el natural colofón de un proceso de cambio internacional y de modernización interna, que debía propulsar definitivamente a España por la senda de la homologación con el escenario de las sociedades democráticas y capitalistas en que se ubicaba el país. El fundamental anclaje norteamericano se había renovado en 1963 sin problemas y con un *“coste mínimo”* para los Estados Unidos. La *“declaración conjunta”* sobre intereses mutuos de defensa no había comprometido más a la Administración

norteamericana con el régimen franquista, mientras que ahora, al contrario que en 1953, no se habían pactado contraprestaciones económicas. España ponía en marcha un Plan de Desarrollo con recursos propios, lo que, a juicio del embajador de Washington, representaba la mayoría de edad de los jóvenes y “*relativamente liberales planificadores españoles*” (doc. 30).

Lo que ahora interesaba sobre todo a España era la respuesta de Bruselas a su demanda de asociación. Los americanos veían pros y contras de la integración española en la CEE: Estados Unidos perdería “*influencia política y económica en España*” y posiciones como “*proveedor de las importaciones españolas*”, pero, por otra parte, comprendía cuán importante sería la vinculación a Europa para la deseable evolución interna del país: “*A Estados Unidos –se escribía desde su embajada en Madrid– le interesa animar progresivamente a que España tenga unas relaciones más estrechas con las instituciones que se están desarrollando en el complejo económico y político de Europa Occidental, con el fin de ejercer mayor influencia sobre el gobierno español a favor de una liberalización política y económica gradual, que lleve a extender y fortalecer la base social en pos de la evolución hacia un sistema político basado en el pueblo y para ayudar a proporcionar un elemento de estabilidad durante el periodo crucial de transición que tenga lugar a la muerte de Franco*” (doc. 31).

Temiendo un portazo de Bruselas, en febrero de 1963, el embajador francés en Madrid barajaba posibles alternativas españolas: refuerzo de la vinculación con los Estados Unidos, aproximación a los países del Este y a la URSS para contrarrestar la influencia norteamericana y el rechazo de Bruselas, neutralismo entre los bloques, apoyándose en clientes tradicionales del Mercado Común y en Gran Bretaña. Pero todo ello sería malo, para España y para la propia Europa, empezando por Francia. “*Si no está claro –escribía– lo que España ganaría con estas opciones, distinto es lo que perdería y lo que perderían los demás países europeos, empezando por la vecina Francia. Son evidentes los inconvenientes para aquellos de un dominio americano, una infiltración soviética o un estado “no alineado” al sur de los Pirineos. Que tales hipótesis llegaran a convertirse en realidad significaría, por otra parte, para los españoles el fin de sus esperanzas, al señalar el final de una evolución política apenas comenzada y que sólo podría continuar en Europa y por Europa*” (doc. 29).

Cuando al cabo de dos años llegó la respuesta de Bruselas, era, como se esperaba, poco alentadora. El obstáculo político sería desde entonces insuperable mientras se mantuviera el régimen. Pero, como la CEE accedía a examinar los problemas “*económicos*” con España, la dictadura parecía poder salvar la cara y los liberales del gobierno respiraron frente a la presión de los autárquicos (doc. 31). No obstante, Franco y los euroescépticos comenzaban a cansarse de esperar a la puerta de Europa (doc. 35) y, probablemente, el régimen encontraba paliativo a su contrariedad dejándose arrullar por la política francesa, que ganaba fuerte ascendiente en España, sugiriendo una aproximación al eje París-Bonn y aplaudiendo, con mayor o menor disimulo, los estridentes

pronunciamientos de De Gaulle a favor de la “Europa de las Patrias” y su veto al ingreso en la CEE de los británicos. Éstos llegaron a perder los nervios ante esa supuesta orientación española, al punto de que el embajador en Madrid se permitió una insolente queja ante el ministro Castiella, que se esforzaba en desmentir esas sospechas (doc. 28).

A pesar del portazo de Bruselas, la política exterior española continuó en los años siguientes avanzando en la línea de la apertura y del protagonismo que la imprimía el ministro Castiella. Las relaciones con Portugal, cuya dictadura se fosilizaba y se resistía a alterar su encallecida resistencia a la presión anticolonialista, iban distanciándose, sobre todo desde el asesinato por la policía política portuguesa del general Humberto Delgado en 1965 –que motivó una seria gestión del embajador español ante el mismo Salazar, ordenada por el propio Franco– y por el malestar que vino a producir en Madrid la instalación en Lisboa del mando Iberlant de la OTAN, en 1967, sin que las autoridades portuguesas previnieran del caso a las españolas (docs. 32, 33, 41, 45). Aunque en realidad, como afirmaba el embajador británico en Lisboa, “*las relaciones hispano-portuguesas brillan por su ausencia*” (doc. 41).

El balance que realizaba la embajada norteamericana en Madrid de la política exterior española en 1967 era bastante positivo: el empeño de Gibraltar, que había cosechado éxitos en Naciones Unidas, imprimía una línea de congruencia descolonizadora, visible en la aceptación de la independencia de Guinea e incluso en la negociación con Marruecos sobre Ifni; con realismo y sin excesos, Madrid iba estableciendo relaciones con el bloque del Este; había demostrado, durante la crisis de Oriente Medio, la vigencia de su tradicional amistad con los árabes, pero también su sensibilidad humanitaria hacia el pueblo judío y cierta eficacia de su acariciada función de puente entre los occidentales y el mundo islámico, encargándose con éxito de los intereses norteamericanos en la RAU y en Mauritania; mantenía, en fin, una apreciable presencia en Iberoamérica, de alguna forma reconocida con la concesión a España de un status de observador en la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, la OTAN y la CEE le seguían vedados por razones claramente políticas, lo que constituía –sobre todo en el caso de la segunda– el principal motivo de frustración (doc. 45). Quedaban además pendientes las próximas negociaciones de renovación de los acuerdos defensivos con los Estados Unidos, que se anunciaban complicadas por los designios españoles de equilibrarlos. A finales de 1967 Castiella había expresado claramente al embajador francés la independencia de la diplomacia española respecto de los Estados Unidos. España difería de los puntos de vista de Washington en varios aspectos: Cuba, Oriente Medio, Vietnam. Era de interés mutuo el mantenimiento de los acuerdos defensivos, pero éstos no deberían renovarse, sino revisarse y, desde luego, no habrían de implicar “*sumisión*” (doc. 43).

Lo que, en cambio, entraba en vía muerta era la situación política interna, bloqueada por la manifiesta inmovilidad del Caudillo. Mientras que la “libera-

lización” avanzaba por la propia inercia de los cambios económicos y sociales, los resultados prácticos de la Ley Orgánica del Estado eran “*decepcionantes*”. Franco persistía “*en su actitud de no ceder el bastón de mando*” y Europa no ayudaba nada: “*es deprimente –escribía la embajada norteamericana en Madrid– lo poco que se ha modificado la oposición de los liberales izquierdistas europeos al acercamiento español a Europa*” (doc. 46). En 1967 los análisis norteamericanos consideraban que, mientras Franco viviera, España no cambiaría políticamente. Pero Franco seguía debilitándose. Y los españoles, mirando ya al calendario, hacían una lectura obvia: “*el régimen de Franco se acerca (ba) a su final*” (doc. 40 y 42). La Inteligencia estadounidense, siempre preocupada por la conservación de las posiciones militares en suelo español, tendía a contemplar un “*régimen sucesor (...) probablemente tan autoritario como el actual*” (doc. 40). Aun más, a principios de 1971 nada menos que el Secretario de Estado, Rogers, expresaba al Presidente Nixon la opinión de que, muerto Franco, el reinado de Juan Carlos podría ser efímero, o en todo caso mera cobertura para una continuidad autoritaria “bajo la mirada vigilante de los militares” (doc. 62). Pero, preparando el futuro, la embajada no descuidaba “*prudentes*” contactos con los elementos liberales. No era fácil, por los recelos que provocaba entre los medios opositores la vinculación de los Estados Unidos al régimen de Franco y por las críticas extendidas que suscitaba la guerra de Vietnam (doc. 42). Pero, además ¿con quién tratar?; también en la oposición estaba habiendo un relevo generacional que tornaba complicado descubrir a los futuros interlocutores: “*Algunos de los dirigentes más antiguos de la oposición están empezando a quedar marginados, e inevitablemente habrá un ascenso de nuevos líderes en el periodo indeterminado de tiempo que transcurra entre el momento presente y la fecha en la que comience el periodo de transición o “crisis”. Esto es especialmente cierto en el ámbito de los trabajadores; estoy convencido de que los futuros dirigentes de los trabajadores españoles son probablemente jóvenes que ni nosotros ni los propios trabajadores han identificado todavía*” (doc. 34). En todo caso, la estrategia norteamericana persistía en un objetivo prioritario: conservar su presencia militar en España; y en una táctica flexible y prudente: alentar indirectamente la democratización española favoreciendo la vinculación del país a las instituciones europeas y atlánticas; preservar las buenas relaciones con el régimen; y “*a largo plazo, en la medida de lo posible sin poner en riesgo nuestra posición actual, desarrollar relaciones discretas con grupos e individuos dentro y fuera del gobierno que podrían tener voz a la hora de configurar políticas futuras y que podrían influir en una evolución democrática de España*” (doc. 49).

3. Último impulso y colapso (1969-1975)

El año 1969 asistió a dos cambios importantes que habrían de dar nuevo impulso durante algún tiempo a la posición exterior española: la proclamación oficial del príncipe Juan Carlos como sucesor de Franco y el relevo de gobier-

no del mes de octubre, con la entrada en Exteriores del dinámico López Bravo, sustituyendo al agotado Fernando Castiella, definitivamente encallado en Gibraltar y en las negociaciones para la renovación de los acuerdos con los Estados Unidos. Frente a la imagen gris y desvaída que proyectaba en la opinión pública el príncipe Juan Carlos, el encargado de negocios francés valoraba como baza de indudable utilidad política su persistente discreción –seguramente mal comprendida por la gente–, puesto que el sucesor no podía enajenarse ninguna de las fuerzas llamadas a actuar en el inmediato futuro (doc. 51). Los británicos reconocían el inmediato cambio de ambiente en las relaciones con España que había supuesto el nuevo estilo dialogante y pragmático de López Bravo. España iba saliendo de su “*Tibet político*”; estaba impulsando aún en vida de Franco “*actitudes más modernas y abiertas*”, en contraste con lo acontecido en Portugal bajo Salazar. Los funcionarios del Foreign Office se preguntaban si no estarían “*perdiendo oportunidades a la vista del nuevo escenario*” (doc. 53).

En efecto, a lo largo del año 1970 la política exterior española cosechó éxitos muy notables: relanzamiento del diálogo sobre Gibraltar; acuerdo económico con la CEE (junio); acuerdo militar con Francia (22 de junio); acuerdo de defensa con los Estados Unidos (6 de agosto), éstos últimos valorados muy positivamente, en lo que representaban para la política externa española, tanto por el Secretario de Estado norteamericano, Kissinger (doc. 55), como por el Ministerio de Exteriores francés, que se expresaba así: “*la posición militar y política en que se encuentra España en virtud de los acuerdos firmados con Francia y con Estados Unidos es bastante favorable. El nuevo acuerdo hispano-estadounidense respeta más que el anterior la soberanía española; el acuerdo firmado por el señor Debré el 22 de junio viene a equilibrar lo que habría tenido de oneroso una cooperación militar demasiado exclusiva con Washington y subraya muy oportunamente, para la diplomacia de España, su preocupación por mantener la independencia. Además, como se ha visto, el acuerdo firmado con Washington abre una vía lateral, discreta pero que puede ser eficaz, de acercamiento y de cooperación concreta con la OTAN. Por lo tanto, Madrid se ha procurado un dispositivo bastante equilibrado que le permite, al parecer, esperar y ver venir las cosas*” (doc. 56). Incluso parecía relanzarse la recurrente idea de un Pacto de Seguridad del Mediterráneo Occidental, ahora de clara factura “neutralista”, en línea con la política del último Castiella (doc. 52) y en general con las veteranas aspiraciones de la diplomacia española a una proyección internacional del país más activa y autónoma (doc. 54). Y, entre tanto, se habían impulsado enormemente las relaciones con la URSS y con los países del Este; proseguía con dinamismo el entendimiento con el bloque afroasiático y las relaciones amistosas con los países árabes; Madrid daba pronta y positiva respuesta (8 de julio 1969) a la celebración de la Conferencia de Seguridad Europea en Helsinki (docs. 57 y 59). El estrecho entendimiento franco-español llegaba incluso a provocar la alarma –no del todo compartida por el Foreign Office– del embajador británico en Madrid, por las ventajas económicas francesas en España, mientras que los ingleses habían estado en la

inopia, “*nadando en las virtuosas pero autocomplacientes aguas de la desaprobación ideológica*” (docs. 58 y 60).

Pero el redoblado impulso exterior español no podía ya sobrepasar el techo posible de una inercia de importante presencia exterior y de constante optimización de los recursos diplomáticos, “técnicos”, incapaces sin embargo de superar los límites infranqueables de la naturaleza política del régimen. Aún más, el contraste entre la razonable importancia intrínseca del país, sus naturales aspiraciones, la propia calidad del trabajo de su sector exterior, y esas inapelables limitaciones políticas dictadas por la persistencia del régimen, tornaban especialmente amargo el rechazo exterior, tan visible en la recta final del franquismo. Así quedó demostrado a finales de ese mismo año 1970 con la celebración de los juicios de Burgos contra terroristas de la ETA, que provocaron una ola de repudio internacional a la España de Franco y deterioraron las fundamentales relaciones con Francia (doc. 63). Y, aunque la prudencia del presidente Pompidou, consciente de la convergencia de intereses de ambas naciones (doc. 72), contribuyó muy pronto a despejar el panorama inmediato, tratando de “*mantener la continuidad de nuestra política*”, las relaciones transpirenaicas ya nunca recuperarían la situación anterior: los incidentes contra las mercancías españolas de tránsito por Francia, la posición de París contraria a que España accediese a las “preferencias generalizadas” que concedía la CEE y, sobre todo, el contencioso suscitado por la presencia de terroristas de ETA en territorio fronterizo francés, mantuvieron una relación entre quisquillosa y tensa (doc. 63).

La documentación de los años 1972 y 1973 revela con claridad la dimensión inapelable de los obstáculos políticos que se interponían en el desarrollo de la presencia internacional española. En la cuestión dominante y altamente simbólica de la relación con la CEE, la diplomacia franquista no podía ir más allá de una revisión económica, dictada por la ampliación, del acuerdo de 1970. Ninguna concesión de tipo político, debido a la propia naturaleza del régimen, agravada –según el embajador francés– por el “*total inmovilismo político que reina en Madrid*” (doc. 67). Era inútil que López Bravo se empeñase en insistir en que la unidad europea no debía construirse sobre “*uniformidad y falso igualitarismo*”, sino que debía asumir “*la variedad de los pueblos que la componen y la necesidad de respetar sus particularidades propias*” (doc. 64). Si en algún momento cupo hacerse ilusiones, especulando con los más teóricos que efectivos apoyos de Francia o Alemania, en el último tramo del franquismo ya no había dudas de que la Europa política quedaba fuera del alcance de España. De hecho, como muy bien percibía a finales de 1973 el embajador de Francia, las iniciativas aperturistas de la diplomacia española en los últimos años habían “*puesto de manifiesto los límites que los países interesados querían poner a sus relaciones con Madrid, lo que ha originado un sentimiento de frustración y la conciencia de un ostracismo al que los avances no conseguían poner fin*”. Ese sentimiento de malhumor últimamente “*ya no se limitaba a los círculos gubernamentales u oficiales, sino que era perceptible en los ambientes de la administración, entre aquellos que, en general, constituyen la opinión*” (doc. 70).

Por entonces, el asesinato del Presidente del Gobierno, Carrero Blanco, abría definitivamente, y ahora de forma inmediata, la gran incógnita sobre la transición española. En el exterior, todo quedaba pendiente de lo que el futuro próximo le reservase a España. En los dos últimos años del franquismo el frenazo externo fue más que visible. La revisión del acuerdo con la CEE no avanza; las pretensiones de Madrid a un “*vínculo más oficial*” con la OTAN, invocando la modalidad de la inserción francesa, sólo encuentran en París una promesa de apoyo “*hasta cierto punto*”. Y en el Sáhara, el referéndum de autodeterminación, que Madrid postula, convive mal con los intereses —que tampoco puede desconocer— de los poderosos vecinos africanos y de la tradicional política norteafricana de la diplomacia francesa (doc. 79). Francia, por tantas razones, amigo necesario y enemigo inconveniente, deja de ser la “*puerta de Europa*” que quería López Bravo (doc. 63), para devenir en el insidioso adversario, experto en amargar la fiesta al vecino del sur; y, más aún, desde que el razonable Pompidou, fallecido en abril de 1974, fuera reemplazado en el Elíseo por el fatuo Giscard d’Estaing (doc. 78). El gran contencioso en que se sustancia la crisis política de las relaciones hispano-francesas desde finales de 1970 y, sobre todo, tras el asesinato del almirante Carrero, en diciembre de 1973, es la descarada impunidad con la que actúan en territorio francés los asesinos de ETA (doc. 72). Serán inútiles cuántas gestiones realice el gobierno español para que la República le entregue a los terroristas y liquide el persistente santuario francés donde éstos se mueven a sus anchas. La República se atiene al “*carácter político del asunto*” y a las leyes de la vieja democracia francesa que, siendo “político el asunto”, protegían a los refugiados. Que para Francia el asunto era meramente “político” no cabía duda. Una Nota del Ministerio de Asuntos Extranjeros lo explicaba muy bien, por doble partida. Primero, la paz propia: “*Pese a que nos interesa evitar que la agitación alcance a las provincias vascas francesas, hemos adoptado medidas de alejamiento en Francia, más o menos eficaces, contra determinados refugiados inmediatamente después del atentado de diciembre de 1973*”. Además, ya no convenía apostar demasiado en un régimen en estado de liquidación: “*debido a la precariedad del poder actual sería sin duda preferible evitar sustentar sobre él una política amplia de desarrollo de las relaciones franco-españolas reservando al sucesor del general Franco este esfuerzo y nuestro apoyo*” (doc. 82; también 83).

Naturalmente, los dos años finales del régimen de Franco atraen especialmente la atención de las potencias occidentales sobre la incertidumbre del inmediato futuro político de España, que condiciona, como hemos visto, el desarrollo de sus intereses internacionales. Los británicos produjeron análisis muy clarividentes. Ante la crisis abierta por el asesinato de Carrero, el Foreign Office contemplaba un buen augurio de futuro en la “*resistencia y solidez*” mostrada por las instituciones y en el predominio de los elementos “*moderados*” sobre el “*sector más reaccionario de las fuerzas armadas*” (doc. 71). Y, un año más tarde (diciembre 1974), en un inteligente análisis sobre el futuro de España, el embajador británico en Madrid se mostraba

optimista. No creía que, tras la desaparición de Franco, la partida se jugase entre las posiciones extremas de derecha e izquierda. El régimen y el Movimiento estaban ya muertos. Ciertamente que España tenía que aprender la lección de Portugal, pero *“ambos países y ambos pueblos no pueden ser más diferentes”*. En Portugal no había *“una amplia clase media (...) que tiene mucho que perder”*. El ejército español tampoco había tenido que *“soportar una guerra colonial”*. Y, hasta se atrevería a aventurar, que, pronto desaparecida la *“vieja guardia”* que había participado en la Guerra Civil y la División Azul, *“la mayor parte de los militares (eran) reformistas relativamente moderados”*. Él apostaba por una clara evolución hacia la democracia. Con ese fin, había entrado en contacto no sólo con las diversas tendencias de la *“oposición oficial”*, sino con esa otra constituida por *“muchos elementos que todavía trabajan dentro del sistema, especialmente entre las generaciones más jóvenes, que pueden muy bien ser descritas como opositores de facto”*. Y recomendaba cultivar a los miembros de las fuerzas armadas, sobre todo a los jóvenes, porque *“antes o después, los militares, especialmente en el ejército de tierra, desempeñarán un papel decisivo, ya sea por la acción, la pasividad o una mezcla de ambas”* (doc. 76). Era imposible más atinada previsión.

También extremadamente lúcido sobre las dificultades de su situación y la dramática prudencia con que la estaba asumiendo, era el futuro rey en conversación, por las mismas fechas (noviembre de 1974), con el embajador de Francia que, como el arrogante Giscard, parecía entender mucho menos que su colega inglés la coyuntura española. Cuando, ante las quejas de Juan Carlos sobre la resistencia del Caudillo a cualquier cambio, el diplomático le sugiere que *“debía desmarcarse del régimen”* para no degradar políticamente su imagen, el Príncipe replica: *“¿Qué hago? ¿Me marchó? Eso no arreglaría nada. He expresado mis sentimientos públicamente en dos discursos recientes y con mi actitud manifiesto siempre que puedo mi desacuerdo con el inmovilismo. Pero no puedo ir demasiado lejos, so pena de pasar a la oposición oficial. Sé que se me considera una marioneta. Sé también que el señor Giscard d’Estaing ha dicho “España está perdida. Juan Carlos está perdido”*. Conozco lo bastante la terminología francesa como para no ver en estas palabras un comentario desagradable respecto a mi persona. Tiene algo de salida de tono. Pero vistas desde dentro las cosas son más difíciles de lo que se pueda pensar en el extranjero”* (doc. 74).

Las ejecuciones de finales de septiembre de 1975 pusieron doloroso término al régimen de Franco que, como explicaba una Nota del Ministerio francés de Extranjeros concluía *“su largo reinado en el callejón sin salida de una represión brutal”* (doc. 83). La protesta internacional fue contundente, con manifestaciones en todas partes y llamada de embajadores. La moderación corrió a cargo de británicos, alemanes (docs. 87 y 88) y, naturalmente, de la Adminis-

* “Foutu” en el original (nota de los editores).

tración norteamericana, siempre más pragmática porque tenía más que perder (doc. 85).

Nadie dudaba de que el interés de todos, españoles o no, era que la España sin Franco desde el 20 de noviembre de 1975 se encaminase hacia un sistema plenamente democrático. Pero ¿cómo avanzar? Las alternativas contempladas por la Administración norteamericana (docs. 89, 90 y 91) tienen el interés de resumir las dos vías posibles: la de una evolución “gradual”, “paso a paso”, con “mesura”, que evitase dar pábulo a los extremismos de izquierda o derechas y excluyese por supuesto del proceso a los comunistas; la de una apertura, rápida y decidida, un “salto político hacia el centro”, sin exclusiones, que legitimaría y entregaría las riendas del país a Juan Carlos, suponiendo que la “vieja guardia franquista” no se atrevería a actuar contra un monarca designado por el Caudillo. La opción primera era la canónica, la que tradicionalmente había contemplado Washington, la que, suscrita por el Secretario de Estado Kissinger, constituía también ahora doctrina oficial. La segunda estaba muy extendida y gozaba de predicamento en el propio Departamento de Estado. Sería esta última la que, despejado el obstáculo de Carlos Arias, vendría a llevar a cabo el nuevo Rey con el auxilio precioso de Suárez.

Ciertamente la *cuestión política* había condicionado y lastrado la proyección exterior española. Pero la época franquista no había sido un paréntesis; no había pasado en balde. La economía se había desarrollado; la sociedad se modernizó; el país –dirigido por unas élites preparadas– quedó incorporado de forma bastante intensa al escenario de las sociedades occidentales, al tiempo que consolidaba como estructurales las llamadas políticas “sustitutorias”: superando definitivamente el tradicional “contencioso” ibérico (docs. 81 y 92) y abriéndose con persistente inteligencia al Tercer Mundo, sobre todo en su dimensión iberoamericana y árabe (docs. 73, 75, 77, 80).

Todo eso, y mucho más, sugiere la lectura de la documentación diplomática que aquí se reúne: la España de Franco podía tener –y de hecho tenía– su marcha internacional limitada, pero ni estaba parada, ni era en el “concierto” exterior *quantité négligeable*.

LA ESPAÑA FRANQUISTA EN EL INTERIOR (1936-1975)

Juan Carlos Jiménez Redondo

1. La controvertida naturaleza del régimen franquista

El franquismo constituyó la respuesta final de las derechas españolas al largo y complejo proceso de descomposición y quiebra del sistema político de la Restauración. Fue un regeneracionismo autoritario novedosamente radical por cuanto esas derechas conservadoras, de base tradicionalista y reaccionaria, se habían impregnado ya del impulso vitalista, del imaginario simbólico y de la estética discursiva modernista de los movimientos fascistas. Sin embargo, el franquismo no fue un totalitarismo fascista. Y no lo fue incluso aceptando una interpretación laxa de ese concepto y a pesar de su evidente deslizamiento hacia lo que se podría denominar un semifascismo genérico durante los seis primeros años de su existencia.

El franquismo fue, ante todo y sobre todo, un régimen militar autoritario radicalmente conservador en términos socio-políticos y un tradicionalismo cultural de dimensión profundamente reaccionaria, anclado en el universo axiológico del esencialismo católico. De hecho, su radicalidad inicial fue consecuencia directa del fracaso del dudoso posibilismo ensayado por el catolicismo político durante la Segunda República. La convicción de una parte sustantiva de los católicos de que el régimen republicano había constituido un verdadero peligro para la implantación social de la Iglesia, para su preeminencia moral y para su propia supervivencia física les hizo asumir una visión mítica de la Guerra Civil como cruzada y asociar el catolicismo con lo que consideraron las verdaderas y únicas esencias de la tradición nacional de España. Por tanto, catolicismo y nacionalismo quedaron sólidamente unidos en la conciencia de muchos católicos que creyeron que el ejército de Franco no había luchado solo contra un régimen político inestable o ineficiente, sino contra un régimen radicalmente ilegítimo que, pensaban, quiso acabar con su universo axiológico y simbólico, con su visión de lo que debía ser la sociedad española y su orden de jerarquías internas, y con su propia concepción de España como nación unitaria y centralizada.

Este sustrato ideológico motivó que hasta los años sesenta la base esencial de legitimación del régimen de Franco se asentara en la Guerra Civil y en la ausencia de elementos implícitos y explícitos de reconciliación nacional. O dicho en otros términos, que el régimen se orientara, sobre todo en sus primeros años, a la construcción de una nueva España que extirpara por todos los medios posibles, incluida la violencia represiva, todos aquellos valores, ideas y creencias opuestos a la dictadura y a lo que ésta defendía, y a todos los grupos que los representaban.

El carácter autoritario del régimen no guarda relación con su mayor o menor dureza represiva, sino con la existencia real de esferas de autonomía individual y colectiva no directamente dependientes del Estado. De hecho, aunque en términos generales el franquismo adoptó un modelo represivo selectivo, durante y en los años siguientes a la Guerra Civil se acercó mucho a las formas de aniquilación masiva, sistemática y constante propias de regímenes totalitarios coetáneos como el alemán o el soviético, o el seguido por otras dictaduras como las latinoamericanas de los años sesenta y setenta.

Franco trasladó los conceptos militares de mando supremo y de obediencia debida al sistema político que edificó, de ahí la concentración total del poder en su persona y la irresponsabilidad material y formal, directa e indirecta, de su magistratura. Esta dimensión tan personalista del poder le llevó a prestar poca atención a las necesidades de institucionalización de la dictadura ya que, en realidad, siempre estuvo convencido de que España podía ser gobernada mediante un conjunto básico de instituciones que sirvieran de correa de transmisión a una voluntad de poder basada en un conjunto relativamente simple de ideas fuerza: antiparlamentarismo, corporativismo, antiliberalismo, catolicismo, visión orgánica de la sociedad y visión corporativa del Estado, orden y autoridad.

Este ejercicio del poder combinó una práctica suntuosa, incluso grotescamente idolátrica durante los primeros años de la dictadura, con un populismo paternalista que, sin embargo, no creó una dinámica continua de movilización política, aunque el régimen tampoco renunció a ella en algunos momentos puntuales. En general, el franquismo prefirió apostar por una sociedad despolitizada y relativamente pasiva como base sobre la que imponer su estructura de poder. Por eso, aunque el franquismo fue una dictadura que tuvo un único partido, nunca fue una dictadura de partido único y aunque Falange intentó desempeñar durante algún tiempo ese papel y ocupar todo el escenario político, siempre fracasó en sus pretensiones, al ser domeñada por Franco a través del decreto de unificación de 1937. Con el paso del tiempo, Falange fue burocratizándose y perdiendo sentido político, aunque siempre mantuvo un importante poder referencial y simbólico dentro del régimen.

Por último, la naturaleza del franquismo es inseparable de su esencia nacional unitaria y rígidamente centralizadora. Fue, seguramente, el régimen más centralizador de los existentes hasta ese momento ya que la idea de unidad nacional fue un factor decisivo de todo el imaginario ideológico de la dictadu-

ra, y uno de los más consistentes en términos de cohesión interna de las distintas facciones que Franco fue capaz de aglutinar de forma bastante solvente hasta pocos años antes de su muerte.

2. Construcción de la dictadura y apuesta por la autarquía (1936-1957)

Hasta los años sesenta el franquismo fue una dictadura de estructura sorprendentemente simple en la que Franco, además de Generalísimo de todos los Ejércitos, aunaba la jefatura del Estado y del Gobierno. Esta doble dimensión de cabeza del poder civil y del poder militar es lo que garantizó la viabilidad de la dictadura personal de Franco, ya que le permitió arbitrar las diferencias existentes dentro de la coalición vencedora de la Guerra Civil, utilizando su posible repetición como permanente advertencia frente a cualquier intento de poner en duda su posición de poder.

Desde el punto de vista institucional, Franco controlaba directamente las funciones ejecutivas y legislativas del Estado, ya que las Cortes Españolas, creadas en 1942 bajo los principios de estructura unicameral, elección indirecta y carácter corporativo, desempeñaron una mera función auxiliar y de colaboración en la elaboración de las leyes. Solo el poder judicial quedó al margen de esta concentración personal del poder, y si bien estuvo fuertemente sometido a criterios de obediencia política, gozó de cierta autonomía en determinadas jurisdicciones como la civil. Aunque esta independencia siempre estuvo matizada por el hecho de que los integrantes de los principales órganos jurisdiccionales no solo tenían que expresar obligada aquiescencia a los principios del Movimiento, sino que en general fueron personas ideológicamente inscritas dentro de una cosmovisión afín a la dictadura.

La ordenación jurídica del régimen se realizó mediante un conjunto heterogéneo de leyes fundamentales. Junto a la ya señalada Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, durante estos años se promulgaron el Fuero del Trabajo (1938), que asumía un sindicalismo vertical y único asentado en la negación del principio de lucha de clases; el Fuero de los Españoles de 1945, un confuso catálogo que recogía ciertas libertades individuales que el Estado reconocía pero sometiénolas a tal cúmulo de restricciones que quedaban anuladas de hecho; y la Ley de Referéndum Nacional, también de 1945, que establecía la posibilidad de que el gobierno sometiera a refrendo aprobatorio leyes que considerara de especial importancia.

En consecuencia, la jefatura única del Estado y del Gobierno constituyó el órgano formal de soberanía del Estado. Sin embargo, la forma de ejercer el poder por parte de Franco diluyó en la práctica esta ilimitada capacidad para tomar decisiones sin prácticamente restricción legal alguna, lo que permitió a los ministros una alta capacidad de iniciativa que acabó convirtiendo el Consejo de Ministros, articulado formalmente a partir de 1938, en un órgano de importancia decisiva en la dinámica político-administrativa del régimen.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial acentuó la tensión fascistizante de la dictadura, que quedó plasmada en un creciente protagonismo de Falange en la estructura del Estado y en la vida social del país. Esta evolución fue paralela al imparable ascenso político de Ramón Serrano Súñer, cuñado de Franco, y al consecuente arrinconamiento de las primeras propuestas políticas de Nicolás Franco tendentes a crear una especie de gran coalición de conservadores y moderados. Serrano tenía un proyecto político mucho mejor definido y una concepción jurídico-formal e institucional más acabada y próxima a las estructuras vigentes en la Italia de Mussolini o en el Portugal de Salazar. Gracias a su influencia, el franquismo se acercó a una fórmula semifascista caracterizada por cinco elementos fundamentales: la expansión del poder social y político de Falange que le hizo asumir, incluso, determinadas funciones propias del Estado y a actuar de forma paralela a éste (por ejemplo, acción exterior, prensa y propaganda, obras sociales, etc.); la introducción de una dinámica ideológica de mayor movilización y sentido modernista; la exaltación del caudillaje como expresión de una pretensión de jerarquía totalitaria y de emulación de los conceptos de Duce o Führer; la aproximación y alineamiento internacional de España con el Eje en el conflicto mundial; y el establecimiento de una política socioeconómica definida por criterios de autarquía, estatismo y corporativismo.

Mientras la población vivía en una situación de penuria alarmante, este protagonismo de Falange y el personalismo de Serrano acabaron desencadenando fuertes tensiones internas por la oposición de gran parte de los militares de tendencia monárquica y de los círculos más estrictamente conservadores a la función de dirección del Movimiento que parecía querer asumir el partido único. Incluso la propia Falange acabó sufriendo una creciente división entre los sectores más radicales, aunque minoritarios, dispuestos a liderar una revolución nacional sindicalista de corte claramente fascista, y los sectores más moderados y más apegados a Franco, favorables a una institucionalización jurídica mucho más híbrida e indefinida.

La crisis acabó estallando en dos momentos decisivos. Primero, en la primavera de 1941, cuando el falangismo más duro exigió, por boca de Serrano Súñer, una mayor cuota de poder para Falange. Franco aceptó la sugerencia realizada por su cuñado de nombrar ministro de trabajo al falangista José Antonio Girón, aunque para equilibrar la composición del gobierno decidió que la fundamental cartera de Gobernación fuera ocupada por un militar muy próximo a él como era Valentín Galarza. Este nombramiento fue acompañado de otros que, en general, dieron a los militares menos favorables a las ambiciones de Falange un puesto de clara preeminencia dentro del régimen. Entre ellos, Luis Carrero Blanco, nuevo subsecretario de la presidencia del Gobierno, que se convirtió desde entonces en una especie de trasunto del propio Franco y en el personaje político central de todo el entramado autoritario.

Esta nueva situación fue interpretada por el falangismo más extremo como una limitación de sus ambiciones de poder, por lo que decidieron iniciar una verdadera campaña contra el ministro Galarza. La reacción de los militares fue inmediata, exigiendo a Franco una respuesta contundente al desafío planteado. Franco tuvo que proceder a una nueva reordenación ministerial que aunque en apariencia pareció mostrar un cierto equilibrio entre las distintas facciones enfrentadas significó, en realidad, una clara derrota para Falange, ya que aunque Serrano se mantuvo en el gobierno, prácticamente todos los ministros escogidos del partido único eran más acomodaticios que exaltados revolucionarios falangistas.

En definitiva, Falange perdió su primera gran oportunidad para dirigir la institucionalización de una dictadura que bajo la influencia cada vez más perceptible de Carrero Blanco comenzó a evolucionar hacia un sistema de rígido autoritarismo basado en una dura disciplina social, en la defensa radical de los principios de orden y autoridad, en la negación de las libertades civiles, en la defensa de un orden social profundamente conservador y en la exaltación de un universo moral, axiológico y cultural extremadamente tradicional, propio del esencialismo católico contrarrevolucionario.

La derrota definitiva del radicalismo falangista se produjo en agosto de 1942 a consecuencia del llamado incidente de Begoña. Cientos de carlistas y tradicionalistas estaban celebrando un acto religioso en memoria de sus caídos en la guerra cuando un falangista arrojó una bomba en el interior del Santuario causando más de treinta heridos. En el acto se encontraban importantes personalidades políticas como los ministros de Justicia, Esteban Bilbao y, sobre todo, el ministro del Ejército, teniente general Varela, que juzgó el hecho como un atentado contra el Ejército. Aunque el autor material del atentado fue condenado a muerte y ejecutado, la gravedad de lo sucedido obligó a Franco a una profunda remodelación ministerial que incluyó la salida del gobierno de Serrano Súñer, lo que significó su alejamiento definitivo del poder y el fin de su influencia sobre la definición de la estructura institucional del Estado.

La salida de Serrano aceleró la *desfascistización* del régimen, visible ya desde la primavera de 1941. La evolución de la guerra mundial a favor de los aliados acentuó aún más este proceso, obligando a Franco a introducir una serie de reformas cosméticas que sin alterar la naturaleza autoritaria de su régimen, le permitieran una mejor acomodación a las nuevas circunstancias de la posguerra. A las leyes ya mencionadas, como el Fuero de los Españoles y Ley de Referéndum Nacional, se sumó en 1947 una nueva ley fundamental: la Ley de Sucesión y de Constitución de España en Reino. Entonces pareció una ley más, ya que se limitaba a señalar que España quedaba constituida en reino con Franco como una especie de regente vitalicio, pero a largo plazo constituyó una pieza esencial para el futuro político del país, ya que estableció definitivamente la monarquía como la forma de gobierno que tendría España tras la dictadura.

La ley fue también esencial para definir el problema monárquico. Hasta entonces, D. Juan había mantenido una posición oscilante que le había llevado, primero, a intentar incorporarse a los militares sublevados durante la guerra para después, ya en 1945, reivindicar la restauración de una monarquía constitucional que superase la dictadura franquista y permitiera la reconciliación nacional. La Ley de Sucesión fue radicalmente rechazada por D. Juan a través del manifiesto de Estoril ya que rompía el principio sucesorio histórico de la monarquía. Pero lo esencial de este rechazo es que significó acabar con la posibilidad de que Franco reconociera a D. Juan como sucesor, lo que abrió una importante brecha entre los monárquicos, pues si bien muchos de ellos permanecieron fieles a D. Juan, otros muchos aceptaron una posición finalista y no rupturista. Es decir, aceptaron que lo importante era que el franquismo asumiera que el futuro de España era la monarquía y no tanto quien iba a encarnarla.

La oposición monárquica fue la que más inquietó a Franco durante estos años ya que en buena medida eran los únicos que podían minar de forma decisiva sus bases de apoyo social, político y económico. Sin embargo, y precisamente por el hecho de compartir sus bases sociales, el movimiento monárquico acabó en un laberinto de imposible salida ya que sabían que pocos de ellos apoyarían una restauración que no fuera aprobada y establecida por el ejército —es decir, por Franco— y eran plenamente conscientes de que esa aprobación no se daría nunca si se escoraban hacia el acuerdo con los republicanos moderados (acuerdos de San Juan de Luz de 1951) ya que el recuerdo de la Guerra Civil pesaba demasiado para que éstos aceptaran una política de reconciliación. En una situación política compleja, el monarquismo se encontró sin defensores, por lo que no tuvo más remedio que aceptar el acuerdo con Franco.

Por su parte, la oposición de izquierdas vivió un momento de retraimiento. La incertidumbre introducida por la derrota fascista fue aprovechada por el partido comunista y por los anarquistas para lanzar en 1944 unas partidas guerrilleras que se prolongaron hasta 1948, aunque fueron fácilmente reprimidas por el ejército y la guardia civil. El fracaso del maquis evidenció la fuerte descomposición en la que había entrado la oposición republicana y de izquierdas. La recomposición de las cortes republicanas en México fue más simbólica que efectiva, mientras que esa sensación de fracaso obligó al partido comunista a cambiar su acción política abandonando la lucha armada en favor de lo que denominaron política de reconciliación nacional, esto es, una estrategia de penetración y dirección del movimiento obrero tendente a desestabilizar la dictadura desde dentro por medio de continuas huelgas pacíficas.

La debilidad institucional del régimen no impidió que se articulara un sistema económico semiautárquico y de enorme rigidez regulatoria. Prácticamente todas las actividades de carácter económico debían contar con permiso gubernativo, lo que solidificó un sistema de relaciones sociales y laborales absolutamente estático y una confusión permanente entre los ámbitos público y privado que favoreció la extensión de la corrupción y la propagación del nepo-

tismo y del clientelismo. Además, la inexistencia de un sistema fiscal mínimamente eficiente impidió al Estado contar con recursos suficientes para engrasar sus pretensiones de convertirse en el motor de la industrialización nacional a través de un modelo de sustitución de importaciones y de creación de grandes corporaciones empresariales y de inversión como el Instituto Nacional de Industria (INI).

El resultado fue claramente negativo. La economía española vivió un prolongado estancamiento que dadas las penosas condiciones existentes en muchas zonas del país se tradujo en una situación de penuria y miseria muy extendida. Durante veinte años España se ancló entre las economías más pobres de la Europa meridional. Las únicas mejoras que experimentaron las clases más modestas vinieron de la introducción de algunas medidas de seguros sociales –seguro de vejez, subsidios familiares para familias numerosas, seguro obligatorio de enfermedad, etc.– y de seguridad laboral. Pero, en general, la fuerte polarización social y la paupérrima situación de los sectores menos favorecidos siguieron siendo las notas más características de la sociedad española de los años cuarenta.

3. De la legitimidad ideológica a la legitimidad de ejercicio y por desempeño (1957-1968)

La década de los cincuenta fue un periodo decisivo para la estabilidad interna y externa del régimen del general Franco. La dictadura comenzó a experimentar un agudo proceso de burocratización y empezó a perder también rigidez ideológica. Esto se reflejó en todos los aspectos básicos del sistema, incluida la forma en la que Franco ejerció su poder, cada vez más distante y progresivamente más simbólica. Evidentemente, la mayoría de españoles habían asumido el carácter definitivo de la dictadura. Sin ninguna alternativa real de cambio, a pesar de que la oposición interna había comenzado un lento resurgir, la idea fuerza que se instaló en España fue buscar la mejor manera de gestionar el autoritarismo y orientarlo hacia fórmulas de mayor eficacia y eficiencia. Sobre todo, habida cuenta de que el breve periodo de crecimiento económico experimentado en la primera mitad de los años cincuenta no fue más que un espejismo que no podía ocultar el agotamiento del modelo autárquico vigente.

La autarquía había sido un deseo más que una realidad, pero no había sido inocua ya que había generado una dinámica económica, social y política de fuerte paternalismo socio-económico y de clara indefinición entre lo público y lo privado. La economía y la política se habían fundido en un todo que, si por un lado había permitido a la dictadura garantizar la preeminencia social y económica de sus principales pilares de apoyo, por otro condenó a la economía a una profunda ineficiencia. De ahí que un cambio de modelo de crecimiento no tuviera una simple dimensión técnica o económica, sino también política e institucional. Por eso no es extraño que resurgieran los enfrentamientos inter-

nos para intentar orientar el futuro de la dictadura. En este sentido, fue fundamental la línea de acuerdo seguida por D. Juan desde 1948 ya que permitió que D. Juan Carlos volviera a España para realizar sus estudios, lo que hizo que los sectores monárquicos del régimen arremolinados en torno a Carrero Blanco y los llamados tecnócratas, pudieran defender con mucha mayor fuerza, sobre todo ante Falange, que el futuro del régimen era la sucesión monárquica representada por D. Juan Carlos.

La relativa tranquilidad interna por la que transitaba la dictadura en los años cincuenta se truncó en 1956 al aparecer un nuevo escenario de conflicto político: la Universidad. La gravedad de los disturbios provocados por estudiantes falangistas obligó al Consejo de Ministros a suspender los artículos 14 y 18 del Fuero de los Españoles, imponer el cese del rector, y decretar el cierre temporal de la Universidad de Madrid. Además, Franco llevó a cabo un reajuste ministerial que dejó fuera del gobierno a los ministros de Educación, Joaquín Ruiz-Giménez, al que se creía responsable de seguir una política demasiado liberal que fomentaba la desafección estudiantil, y al ministro secretario general del Movimiento, Raimundo Fernández Cuesta. Esta crisis tuvo un alcance mucho mayor de lo en principio pareció, ya que apartó del régimen tanto a intelectuales católicos progresistas como a falangistas críticos, al tiempo que demostró la existencia de una nueva oposición interna centrada en el ámbito universitario. Pero lo esencial es que hizo creer al nuevo secretario general del Movimiento, José Luis de Arrese, que Falange estaba ante su última oportunidad para dirigir una redefinición de la estructura institucional de la dictadura. Por ello presentó a Franco un proyecto de revisión de las Leyes Fundamentales que partía de la consideración de que el régimen había evolucionado marginando la doctrina falangista como elemento directriz de sus principios políticos. El texto presentado privilegiaba el papel de Falange hasta permitirle, prácticamente, poder configurar una dictadura de partido único a través del papel otorgado a su Consejo Nacional. Además, en ningún momento se mencionaba a la monarquía, dando a entender que era una solución de la que se podría prescindir. Este era el punto esencial para Falange: conseguir que el régimen no evolucionara hacia una solución monárquica, ya que eran conscientes de que en ese caso perderían definitivamente su influencia y papel políticos.

La intensa oposición a los planes falangistas convenció aún más a Franco de que el futuro de la dictadura pasaba por seguir la senda reformista marcada por Carrero Blanco, lo que se tradujo en el fundamental reajuste ministerial de febrero de 1957. Este nuevo gobierno, compuesto en su mayoría por técnicos procedentes del Opus Dei, asumió la difícil tarea de institucionalizar el régimen sobre bases más aperturistas y de acometer la necesaria reforma económica que permitiera reflotar una economía en bancarrota. Su labor se orientó hacia tres ámbitos fundamentales. El primero, político, con la aprobación en 1958 de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, cuyos fundamentos jurídico-institucionales partían de la idea de una monarquía tradicional compatible con los principios políticos del régimen, que entonces se pensó

podría representar D. Juan Carlos. El segundo objetivo fue abordar una profunda reforma administrativa. Llevada a cabo por Laureano López Rodó, se encaminó a racionalizar la Administración central con el objetivo de que cumpliera debidamente su función de agente activo en el proceso de transformación económica. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración creó las Comisiones delegadas del Gobierno, esto es, comités restringidos del Consejo de Ministros encargados de coordinar y resolver conflictos entre los distintos departamentos. Robustecía el papel de la presidencia del Gobierno y el papel de su titular, ya que podía presidir estas nuevas comisiones y adquiriría competencias significativas en materia de administración y de desarrollo económico, creándose también la Oficina de Coordinación y Planificación Económica. Además, se introdujeron nuevas reformas a través de otras dos importantes leyes: la Ley de Formación Política Única, por la que el secretario general del Movimiento pasó a ministro sin Cartera, con lo que el Movimiento dejó de ser una parte de la Administración Central del Estado; y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que completó la anterior profundizando en la modernización de las actividades administrativas.

El tercer ámbito de actuación fue el económico-fiscal, con dos acciones complementarias: la reforma fiscal de 1957-1958, que pretendió luchar contra las fórmulas inflacionistas de financiación del sector público; y el plan de estabilización propiamente dicho, propuesto en 1959 bajo cuatro ideas económicas esenciales: el restablecimiento de la disciplina financiera por medio de una política presupuestaria y monetaria de signo estabilizador; la fijación de un tipo de cambio único y realista para la peseta; la liberalización y globalización del comercio exterior; y, finalmente, acabar con la economía recomendada, entregada al poder discrecional del gobierno y viciada por el recurso a las subvenciones públicas, las intervenciones y las concesiones, para establecer una economía mixta basada en la flexibilidad y la disciplina del mercado. Por último, señalar las medidas de liberalización que acompañaron al nuevo arancel de 1960, la reforma del sistema financiero de 1962 y el inicio de la planificación indicativa en 1964.

La aplicación del plan de estabilización tuvo una repercusión inicial negativa sobre el nivel de vida de los trabajadores, ya que vieron sus sueldos congelados prácticamente hasta 1961. El ajuste animó la emigración, revitalizó el movimiento obrero, propició una lenta reactivación de la oposición interna y externa (Congreso de Munich de 1962) y fomentó la progresiva retirada de los intelectuales del régimen. Sin embargo, sus resultados a medio y largo plazo fueron tan espectaculares que abrieron la fase de desarrollo más intensa y profunda de la historia contemporánea de España, con lo que el desarrollo convenció todavía más al grueso de la sociedad española de la inviabilidad de apoyar cualquier propuesta de cambio radical del régimen político. En el fondo, el gran triunfo de los modernizadores franquistas fue acabar con el mito de esas dos Españas irreconciliables basadas en cosmovisiones radicalmente alternativas sobre una estructura social y un reparto de la riqueza extremadamente desigual.

La modernización franquista supuso un cambio radical en los niveles reales de vida de una mayoría muy amplia de españoles. España se convirtió en un país urbano de clases medias en el que una parte importante de la población pudo tener acceso a una segunda residencia, pudo comprarse un automóvil e, incluso, pudo realizar gastos suntuosos impensables treinta años antes. El tradicional campo español simplemente desapareció, y con él, todos los graves problemas históricos que había conllevado la existencia de enormes masas campesinas en estado de acusada indignancia. Si el mundo rural alcanzó un nivel de vida limitado pero suficiente, la nueva masa obrera de las ciudades pudo disfrutar de un nivel económico aceptable, mientras que la población empleada en el sector servicios aumentó sin parar, creando una potente clase media. La extraordinaria elevación de la renta propició una mejor distribución de la misma y aunque la desigualdad social continuó siendo muy significativa, dejó de basarse en una polarización social extrema. La idea de lucha de clases desapareció de la realidad de las relaciones sociales, quedando confinada en el imaginario colectivo de algunos intelectuales muy alejados de la verdadera realidad social que mostraba el país.

El desarrollismo reforzó el pragmatismo de la dictadura al apostar por una nueva legitimidad por desempeño basada en los beneficios económicos que el autoritarismo podía trasladar a una parte considerable de la población. A ello contribuyó de forma decisiva la extensión de un incipiente sistema de seguridad social que, por otra parte, señalaba las posibilidades de reforma del sistema en un escenario político diferente. Además, al incorporar la economía española a la economía internacional asentó estructuralmente el modelo económico capitalista, aunque fuertemente intervenido y con profundas secuelas del arcaico paternalismo autoritario. Y también, la dimensión social y cultural de ese mundo occidental desarrollado. En realidad, lo que hicieron con su limitada política de liberalización fue permitir, aunque involuntariamente, que esa nueva sociedad que recorría el mundo occidental desde los años sesenta apareciera también en España. Lo que sucedió fue la extensión de los valores, perspectivas y demandas de esa nueva sociedad de ruptura generacional basada en la desvalorización de las formas tradicionales de autoridad, incluidas por supuesto las políticas. La anterior atmósfera de cerrazón cultural comenzó a abrirse gracias a una relajación enorme de la censura, lo que permitió que las nuevas generaciones de españoles participaran también de las nuevas corrientes artísticas, cinematográficas o musicales y que pudieran conocer los nuevos movimientos sociales y asumir las nuevas corrientes ideológicas que recorrieron el mundo occidental en los años sesenta y primeros setenta. La sociedad española se hizo más plural y abierta a nuevos valores sociales. Fue de hecho esta apertura de la mentalidad colectiva lo que acrecentó la percepción de inadecuación entre la estructura político-institucional de la dictadura y una sociedad que ya comenzaba a manifestar valores claros de libertad y democracia, aunque combinados con una indudable y persistente preocupación por el orden y la estabilidad.

Evidentemente, la modernización franquista no acabó con todas las rupturas y conflictos de la sociedad española, pues los avances no pudieron esconder una situación económica todavía limitada, muy desigual en términos regionales, y bastante alejada de la media de los principales países de la Europa occidental. Sin embargo, comparándola con la realidad española de cuatro décadas atrás, el salto había sido trascendental. Tampoco acabó con los conflictos identitarios que incluso se agravaron en algunas zonas, especialmente en el País Vasco con la aparición de la banda terrorista ETA, y en Cataluña, donde el pragmatismo económico no mitigó el sentimiento nacionalista. Pero incluso aceptando estas nuevas rupturas, lo cierto es que la modernización influyó decisivamente en una opción política colectiva basada mayoritariamente en la moderación, el orden y el consenso. En definitiva, en la aceptación de la pluralidad como elemento determinante de la realidad social, política y territorial española y, por tanto, en la aceptación de la negociación y el acuerdo como vías para alcanzar una fórmula de convivencia posible tras el fin de la dictadura.

4. El declive de la coalición de poder franquista (1968-1975)

La liberalización no fue en absoluto sinónimo de libertad, pero sí introdujo mayores niveles de tolerancia ya que transformó las relaciones entre el poder autoritario y los ciudadanos, en el sentido de una ampliación de su esfera de autonomía individual y colectiva, y una mejora en la protección y extensión de ciertos derechos y libertades hasta entonces prácticamente inexistentes. Ejemplos esenciales de este cambio aperturista fueron la aprobación de la Ley de Prensa de 1966, que acabó con el viejo sistema de censura previa y que a pesar de todas sus limitaciones permitió una situación de libertad de expresión inédita hasta entonces; y el inicio del proceso de discusión de una ley de asociaciones, que aunque tardó mucho en concretarse dio idea de que el régimen había llegado a unos niveles de pluralidad y heterogeneidad internos muy notables.

En términos políticos el desarrollismo culminó su labor liberalizadora con la Ley Orgánica del Estado aprobada por referéndum en diciembre de 1966. Por primera vez establecía la división entre la jefatura del Estado y la del Gobierno, lo que representaba claramente un paso más en el proceso de disminución relativa del poder personal de Franco, aunque tal división no se hizo plenamente efectiva hasta 1973 con el nombramiento como jefe del Gobierno de Luis Carrero Blanco. La ley, aunque dentro de un escenario autoritario inamovible, dio un cierto paso en su representatividad al aumentar el número de miembros de las Cortes y crear la figura del procurador familiar. Aunque lo fundamental fue que despejó el camino para la definitiva solución monárquica, en un momento en el que la avanzada edad de Franco centraba todo el debate político en torno a su sucesión.

Efectivamente, en 1968 Franco resolvió el nombre de quien tras su muerte debía ocupar la más alta magistratura del país al proclamar a D. Juan Carlos su

sucesor a título de Rey. La dictadura había sido capaz de establecer un procedimiento jurídico para garantizar una sucesión ordenada. Pero este formalismo institucional no fue suficiente para evitar la confrontación interna dentro de una coalición de poder cada vez más fragmentada y disgregada, ni para evitar un incremento de la actividad de la oposición, que actuaba de forma cada vez menos disimulada en el interior del país.

Bajo el aparentemente inmóvil liderazgo carismático de Franco, el desarrollismo provocó una fuerte sacudida en la sociedad española que amenazó con desenganchar de la dictadura a sus principales bases de sustentación, especialmente a amplios sectores católicos que por influjo del Concilio Vaticano II experimentaron un notable giro hacia la defensa de posiciones netamente aperturistas e, incluso, de deslizamiento ideológico hacia la izquierda, que no solo les hizo cuestionarse la legitimidad del régimen sino que muchos de ellos pasaron directamente a posiciones de activa oposición. Sobre todo en Cataluña y el País Vasco, ya que el cambio ideológico fue acompañado de una fuerte militancia en posiciones reivindicativas de signo nacionalista.

El desarrollismo y la liberalización determinaron un rápido proceso de desintegración de la coalición de poder franquista. De hecho, una parte sustantiva de las élites políticas de la dictadura que habían apoyado la liberalización, ya ampliamente burocratizadas y desideologizadas, asumieron una posición de creciente pragmatismo reformista al convencerse de que la única posibilidad de que el país pudiera seguir el camino del desarrollo era, cuando Franco muriese, la superación del autoritarismo y la democratización. La liberalización relajó la pulsión autoritaria del régimen lo que, curiosamente, también contribuyó a desintegrar su cohesión interna, ya que comenzó a ser cada vez más visible la división entre los ultras, es decir, los partidarios de mantener intactas las esencias y las formas de la dictadura, y los liberalizadores. Incluso entre éstos también comenzó a darse una quiebra entre quienes consideraban que la liberalización era un simple procedimiento técnico de modernización burocrática de la dictadura, pero que no debía afectar su esencia política, y los decididamente aperturistas, para quienes el régimen debía ir dando pasos firmes e irreversibles hacia la modificación ordenada del régimen político.

La heterogeneidad interna tuvo también su reflejo en una creciente heterogeneidad de la oposición, especialmente de la del interior, cuya presencia política comenzó a tener mucha mayor visibilidad dado que la capacidad de respuesta represiva comenzó a ser también menos efectiva. Sin embargo, la mayor parte de la oposición coincidió en vincular las expectativas de cambio político con la muerte de Franco, confiando en la capacidad transformadora que podía mostrar la monarquía. En estas condiciones, para la oposición a la dictadura la espera fue una apuesta mucho más plausible y menos arriesgada que intentar una situación de ruptura. Esa idea les hizo coincidir con muchos actores sociales, políticos y económicos procedentes del interior de la dictadura, que pensa-

ban que la muerte del dictador debía suponer un punto final también para la historia del propio régimen, ya que según consideraban muchos de ellos, éste no podría sobrevivir a su creador.

De hecho, incluso antes de la desaparición física de Franco, los sectores internos favorables al mantenimiento de la dictadura eran ya una minoría políticamente menos relevante que quienes apostaban por alguna forma de cambio, aunque ello no significa que carecieran de fuerza. La coalición de poder franquista se rompió de forma definitiva en 1973, cuando el asesinato del almirante Luis Carrero Blanco acabó no con un posible sucesor de Franco, sino con el único referente simbólico con capacidad potencial para aglutinar, aunque fuera por tiempo limitado, una coalición de poder suficientemente fuerte como para influir de manera decisiva en la acción de la monarquía después de la muerte de Franco.

En todo caso, lo cierto es que la modernización económica y la liberalización política y administrativa habían cambiado la percepción de una parte mayoritaria de las élites franquistas, que comenzaron a vincularse de forma cada vez más visible al aperturismo, aceptando incluso la posibilidad de un proceso ordenado de transición a la democracia. Aquí es donde realmente residió el punto culminante de la crisis de la dictadura, cuando no sólo experimentó la desafección de importantes sectores anteriormente vinculados a ella, sino cuando una parte significativa de sus propios cuadros políticos comenzaron a considerar que el autoritarismo estaba sobrepasado, por lo que era necesario encontrar una salida democrática. Fue, si se quiere, una opción de autoprotección, pues partió de la consideración de que el coste de mantenimiento del régimen dictatorial era demasiado alto en comparación con el riesgo que podía entrañar una transición a la democracia. Pero fue, también, una opción de oportunidad, pues asumía la incapacidad del marco político autoritario para seguir manteniendo unas estrategias políticas y económicas consideradas razonables para el desarrollo del país. Y fue, por qué no también, una opción de convicción, pues muchos miembros de esas nuevas élites políticas que pertenecían a una generación muy distinta de la de sus predecesores, y que habían dejado ya muy atrás los fantasmas de la Guerra Civil, consideraron que la democracia era un escenario plausible al que se podía llegar sin excesivos riesgos siempre y cuando el proceso de cambio fuera ordenado y controlado.

La ruptura interna de la coalición dominante incidió de forma definitiva en el fin de la dictadura cuando la parte reformista entró en contradicción con los defensores de la ortodoxia autoritaria y se inclinó hacia un pacto tácito con una oposición que había asumido muy mayoritariamente posiciones moderadas y de respeto expectante hacia la actuación democratizadora de la monarquía. Pero este proceso solo pudo culminar tras la muerte de Franco, lo que demuestra que el viejo general no se mantuvo en el poder exclusivamente por sus métodos represivos ni por la función arbitral que efectivamente ejerció, sino porque durante cuarenta años había logrado acumular un caudal de autoridad

y legitimidad carismática que le hizo disponer de unas bases de apoyo social, político y económico muy sólidas.

Los últimos años de la dictadura demostraron claramente la imposibilidad de intentar una continuidad sin Franco. El incremento de la represión fue claramente contraproducente y en lugares como Cataluña y sobre todo el País Vasco, lo único que hizo fue alimentar, en un caso, la identificación entre franquismo y un nacionalismo “españolista” percibido como aniquilador de los sentimientos nacionales catalanes y, en el segundo, favorecer el arraigo social de la banda terrorista ETA, al tiempo que también le granjeó ciertas simpatías entre la oposición de izquierdas, pues muchos confundieron el terror con la lucha contra la dictadura y por la democracia.

Si de verdad existió un plan de Franco relativo a una sucesión vigilada, lo que es más que dudoso, se esfumó por completo tras el asesinato del almirante Carrero a manos de la banda terrorista ETA. Franco, seguramente por primera vez en la historia del régimen, aceptó las sugerencias de su entorno familiar para nombrar al duro Arias Navarro como nuevo jefe del Gobierno. Fue una decisión poco comprensible, pues Arias nunca había destacado por tener un proyecto propio que pudiera defender. Era un franquista fiel a los principios básicos del régimen, enérgico en su actuación, pero sin ninguna habilidad política para liderar la más que previsible sucesión del Caudillo. Arias intentó hacerse sitio en el escenario político proponiendo un programa ciertamente aperturista que incluía la promesa de una ley de asociaciones políticas, pero muy pronto ese espíritu del 12 de febrero desapareció. En realidad, no podía ser de otra forma, pues Arias carecía de la fuerza y del liderazgo político suficientes para establecer un programa de gobierno que pudiera sobreponerse a las intensas luchas internas que se estaban produciendo en orden a la sucesión de Franco. Situado entre los ultras y los aperturistas, Arias fue girando hacia los primeros empujado, sobre todo, por la multiplicación de los actos terroristas.

La muerte de Franco hizo disminuir la tensión entre los aperturistas y la ortodoxia franquista. Incluso una parte del bunker pareció tranquilizarse cuando la primera medida de calado político del rey Juan Carlos I fue decidir la continuidad de Arias al frente del Gobierno. De hecho el primer Gobierno de la monarquía fue una solución de equilibrio entre las tendencias conservadoras y reformistas provenientes del régimen. Pero era un equilibrio imposible. Arias podía ser un instrumento útil a corto plazo para no provocar situaciones de tensión con los ultras del franquismo, pero no era una opción que a medio plazo permitiera legitimar la monarquía sobre bases estables. En julio de 1976 Arias abandonó la jefatura del Gobierno. Con Adolfo Suárez al frente del Gobierno, la transición pudo, por fin, comenzar de forma real y efectiva.

Bibliografía

- BACHOUD, A.: *Franco*. Barcelona, Crítica, 2006.
- BOX, Z.: *España año cero: la construcción simbólica del franquismo*. Madrid, Alianza, 2010.
- CARDONA, G.: *El poder militar en el franquismo*. Barcelona, Flor del Viento, 2008.
- CIERVA, R. DE LA: *Franco. La Historia*, Madrid, Fénix, 2000.
- FUSI, J. P.: *Franco, Autoritarismo y poder personal*. Madrid, Punto de Lectura, 2001.
- GRACIA, J. DE: *A la intemperie. Exilio y cultura en España*. Barcelona, Anagrama, 2010.
- MOLINERO, C.: *La anatomía del franquismo: de la supervivencia a la agonía del régimen franquista, 1945-1977*. Barcelona, Crítica, 2008.
- MONTERO, F.: *La oposición durante el franquismo 4: La iglesia de la colaboración a la disidencia (1956-1975)*. Madrid, Encuentro, 2009.
- MORADIELLOS, E.: *La España de Franco (1936-1975). Política y sociedad*. Madrid, Síntesis, 2003.
- PAYNE, S.: *Por qué la República perdió la guerra civil*. Madrid, España-Calpe, 2010.
- PRESTON, P.: *El holocausto español. Odio y exterminio en la guerra civil y después*. Barcelona, Debate, 2011.
- SAZ CAMPOS, I. DE: *Ayer 68: crisis y descomposición del franquismo*. Madrid, Marcial Pons Editores, 2008.
- SOTO CARMONA, Á. DE: *¿Atado y bien atado? Institucionalización y crisis del franquismo*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- TORRE, J. DE LA: *Entre el mercado y el Estado: los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona, Universidad de Navarra, 2009.
- TOWNSON, N.: *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975*. Madrid, Siglo XXI, 2005.
- VVAA: *La época de Franco*. Madrid, Espasa-Calpe, 2007.