

EUROPA Y ESTADOS UNIDOS FRENTE AL PROBLEMA DE LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD OCCIDENTAL (1945-1953)*

Paola Olla Brundu

Es afirmación corriente que el factor estratégico, en particular la necesidad de EEUU de disponer de bases militares en territorio español, ha constituido el fundamento del compromiso entre el mundo occidental y la dictadura franquista y que de ello la responsabilidad recae enteramente

* Il presente saggio è la rielaborazione di una relazione (inedita) presentata a un convegno internazionale organizzato dall'Università Complutense di Madrid nel marzo del 1992 sui rapporti tra la Spagna e l'Europa, e viene perciò presentato nella lingua in cui è stato redatto. Questo contributo si inserisce in una più vasta ricerca sugli stati occidentali e la Spagna franchista negli anni 1943-1953, che ha portato l'A. alla pubblicazione di due monografie: *Ostracismo e Realpolitik. Gli Alleati e la Spagna franchista negli anni del dopoguerra*, Cagliari, C.E.L.T. Editrice, 1984; e *L'anello mancante. Il problema della Spagna franchista e l'organizzazione della difesa occidentale (1947-1950)*, Sassari, Università degli Studi di Sassari, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Società, 1990. Due libri ai quali si rinvia per l'inquadramento generale, e che si basano sulle fonti pubblicate dal Dipartimento di Stato americano e sulla vasta documentazione inedita proveniente dai principali archivi di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Italia. Le carte conservate presso gli archivi nazionali di Washington — in particolare quelle depositate nella *Modern Military Branch*, il fondo custodito nella *Truman Library* di Independence nel Missouri e le carte dell'ammiraglio Sherman —, costituiscono un imprescindibile punto di riferimento per un'analisi che debba tener conto del peso decisivo esercitato dagli Stati Uniti ai fini delle soluzioni adottate per la Spagna. La documentazione conservata presso il *Public Record Office* di Londra, che comprende la *General Correspondence* del *Foreign Office*, le carte dei Primi ministri, dei ministri degli Esteri e dello Stato Maggiore, hanno consentito di ricostruire il ruolo svolto da Londra nella vicenda, ruolo che risulta essenziale per spiegare come all'indomani del conflitto la *realpolitik* sia potuta prevalere. In riferimento all'azione del governo francese, preziosi si sono rivelati, oltre ai documenti dell'Archivio del ministero degli Esteri, i fondi conservati negli archivi militari di Vincennes, le carte dei ministri Bidault e Ramadier e i verbali della Commissione Affari Esteri dell'Assemblea Nazionale: assai utili, questi ultimi, per una più precisa analisi di quel processo di interazione tra politica interna e politica estera che tanto incise sulla condotta di Parigi nei confronti della questione spagnola.

sobre EEUU¹. Esta visión nace del hecho de que el suceso ha sido considerado prevalentemente en su fase final y en sus conclusiones. Pero esta es una visión que no explica dos aspectos esenciales. Por encima de todo no explica qué motivos han impedido en los dos años inmediatamente siguientes al conflicto, cuando todavía la oposición entre los bloques no se había cristalizado, traducir en una acción eficaz el deseo común a casi todos los gobiernos y a la mayoría de la opinión pública de ayudar la vuelta de España a la democracia. Y en segundo lugar no explica qué motivos han impedido, una vez confirmada la decisión de aceptar los pactos con Franco, la plena integración de España en el sistema económico y militar de Occidente, favoreciendo una solución que mientras mantenía sustancialmente inalterable la condena de España a la marginación internacional permitió a Franco consolidar su propio poder y conservarlo hasta el último de sus días.

Ahora, es sin duda verdad que al agravarse el conflicto con la Unión Soviética, y la importancia que en aquel contexto adquirirá el valor estratégico de España, cambia de modo decisivo la aproximación americana a la cuestión española. Pero el proceso a través del cual el régimen franquista alcanzó encontrar un papel en la nueva realidad internacional surgida del conflicto, aunque culminado en el fundamental acuerdo con Estados Unidos de 1953, no puede ser visto en una dimensión exclusivamente, ni siquiera predominantemente, bilateral. En realidad sobre los resultados de ese proceso incide una dialéctica seguramente más rica, en la cual, por las opciones cumplidas y también por aquellas incumplidas, el papel de los europeos — y en esos años europeos equivale a decir

1. Sobre las relaciones entre mundo occidental y España franquista después de la Segunda guerra mundial se pueden todavía ver las obras precursoras: A. Whitaker, *Spain and the Defense of the West: Ally an Liability*, New York, Harper & Brothers, 1961; R. Garriga, *La España de Franco: de la División Azul al pacto con los Estados Unidos*, Puebla, Editorial Jore M. Cajica Jr., S.A.. Además: T.J. Lowi, *Bases in Spain*, en H. Stein (Ed.), *American Civil-Military Decisions: A book of Case Studies*, Birmingham, AL., University of Alabama Press, 1963; J.A. Cortada, *Two Nations over Time: Spain and the United States, 1776- 1977*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1978; A. Viñas, *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayudas económicas, recortes de soberanía*, Barcelona, Grijalbo, D.L., 1981 (el primero que utilice documentación española inédita); y R.R. Rubottom-J.C. Murphy, *Spain and the United States Since the World War II*, New York, Praeger, 1984. El libro más pormenorizado, que se funda sobre rica documentación de archivos de España y EEUU, es A. Marquina Barrio, *España en la política de seguridad occidental 1939-1986*, Madrid, Servicio de Publicaciones del E.M.E., 1986. Entre las Ph.d. Diss. americanas sobre este tema: R.W. Gilmore, *The American Foreign Policy-Making Process and the Development of a Post World War II Spanish Policy, 1945-1953*, Ph.d. Diss., University of Pittsburg, 1967; P.H. De Garmo, *Beyond the Pyrenees: Spain and Europe since World War II*, Ph.d. Diss., University of California, 1971; J. Dura, *United States Policy toward Dictatorship and Democracy in Spain, 1936-1953: A Case Study in the Realities of Policy Formation*, Ph.d. Diss., University of California, 1979.

sobre todo Gran Bretaña y Francia — resultó bajo muchos aspectos decisivo².

Tres son por lo tanto los elementos básicos del problema: ante todo, el impacto que en el marco del nuevo orden internacional posbélico tuvo la supervivencia de un régimen autoritario en España alzado al poder con la ayuda determinante de los países del Eje; después, el valor estratégico de España para la defensa occidental; y finalmente la importancia que, tanto bajo el perfil político como en el plano económico, asumió España para la política exterior de Gran Bretaña y de Francia, obligadas a adecuarse a su nueva condición de potencias situadas en el contexto de un sistema internacional que se anunciaba dominado por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Esto quiere decir que, en substancia, el problema de la integración de España no se resintió solamente de las contraposiciones entre las exigencias estratégico-militares y la necesidad de cohesión ideológica en el interior del grupo occidental, sino que sufrió también la influencia de las igualmente importantes necesidades de orden político y económico, advertidas sobre todo por Francia y Gran Bretaña. Para los europeos la incidencia de estos factores fue más bien creciendo progresivamente en importancia, influyó en tiempos y modos de la solución de este problema y también condicionó, en alguna medida, el éxito final.

En la evolución de la cuestión podemos distinguir una primera fase, que abarca desde los últimos meses del conflicto hasta la enunciación de la Doctrina Truman en la primavera del 1947. Una fase aparentemente dominada por el deseo de ayudar al retorno de la democracia en España, pero en realidad caracterizada por una serie de iniciativas descoordinadas, ineficaces y contraproducentes que no sólo no arañan el poder de Franco, sino que ofenden el sentimiento nacional de los españoles, desorientan a la oposición antifranquista moderada y agravan la situación económica de España, generando una situación de precariedad peligrosa para la seguridad occidental y potencialmente ventajosa para la Unión Soviética.

¿De quién es la responsabilidad de esta situación? Empecemos por señalar que en esta primera fase el elemento de punta en el acercamiento occidental a la cuestión española no es Washington sino Londres, que es la que tiene una visión más clara de los intereses estratégicos y económicos en juego y de los objetivos políticos a perseguir.

Para Gran Bretaña, decidida a conservar su papel de *Major Power*, la importancia de España es indiscutible. Su función clave en el marco de la

2. Esta visión del problema también en M. Espadas Burgos, *Franquismo y Política Exterior*, Madrid, Rialp, 1988; y F. Portero, *Franco aislado. La cuestión española, 1945-1950*, Madrid, Aguilar, 1989.

salvaguardia del orden estratégico del Mediterráneo occidental y del Atlántico nor-oriental, será subrayada en varias ocasiones por el Estado Mayor como un dato comprobado del cual ningún gobierno, por conservador o laborista que sea, puede prescindir. Este orden, basado en la colaboración de Francia y de los Estados Unidos, no se puede sostener — y las vicisitudes de la guerra ya lo han demostrado — sin la amistad o al menos la neutralidad de España. Una España hostil (o controlada por una potencia enemiga) restaría eficacia a la alianza con Portugal y constituiría un grave peligro para las comunicaciones atlánticas y para el paso de las naves británicas a través del estrecho de Gibraltar³.

Así pues, si el mantenimiento del equilibrio político en la Península Ibérica es un elemento esencial de la política de potencia de Gran Bretaña, no es menos importante la salvaguardia de las posiciones económicas conquistadas en España y de los acuerdos comerciales y financieros (particularmente ventajosos, y todavía más valiosos tras la crisis económica posterior al conflicto), que Londres ha firmado con Madrid desde que Franco está en el poder⁴.

Todo esto induce a Gran Bretaña a considerar con mucha cautela los cambios en la situación interna española y a perseguir una solución que satisfaga así la exigencia de una España democrática pero también, y sobre todo, la de una España amiga de Occidente y en modo particular de Gran Bretaña. Esta política — que prevé el mantenimiento de las relaciones con Franco hasta que no exista lista una alternativa — es planteada por el gobierno conservador, pero también es seguida sin ningún tipo de duda por el gobierno laborista⁵. Y esto no sólo porque el sistema político británico permite respetar mejor el principio en base al cual la política exterior debe responder sobre todo a los intereses concretos del país y no a intereses partidarios. Hay que considerar también que en Gran Bretaña, donde incluso las vicisitudes de la guerra civil española han sido seguidas con cierto distanciamiento, el factor ideológico tiene una incidencia menos marcada que en Francia, como veremos más adelante. La opinión pública británica ciertamente no está dispuesta a soportar que el gobierno trabaje para mantener relaciones amistosas con España, eludiendo el pro-

3. *British Post-War Strategic Requirements in the Western Mediterranean and Security in the Western Mediterranean and Eastern Atlantic*, informes del Post Hostilities Planning Staff to War Cabinet, 08.01.1945 y 19.05.1945, PRO (Public Record Office, Londres), FO.371/49579/Z365 y Z6893.

4. Cfr. *Policy towards Spain*, memorándum by the Minister of Economic Warfare del 14 novembre 1944, PRO, FO.371/WP (44) 622, y verbal de la reunión interministerial, 28.02.1946, *ibidem* FO.371/60351/Z1974.

5. Cfr. Memorándum Hoyer-Millar, 26.02.1945, PRO, FO.371/49581/ Z1907; Eden a Halifax, t. 10.03.1945, *ibidem*, FO.371/49581/Z1907; Halifax a Eden, t. 07.04.1945, *ibidem*, FO.371/49611/Z4450; Cabinet conclusions, 04.03.1946, PRO, FO.471/60352/CM 20 (46). Además P. Brundu Olla, *Ostracismo e Realpolitik...*, cit., pp. 14-19, 25-27, 90-92.

blema de la permanencia del régimen franquista; pero, a diferencia de la francesa, no pretende soluciones drásticas⁶.

Para los Estados Unidos las consideraciones de orden estratégico y político juegan en cambio, en esta primera fase, un papel si no secundario ciertamente mucho menos importante que el que alcanzarán más adelante. Son los años entre 1945 y 1947, en los que — no se debe olvidar — en la política exterior americana por una parte apremia un fuerte impulso a la expansión (que se manifiesta sobre todo en el acaparamiento de las posiciones británicas), y por otro lado se hace sentir con fuerza no menor el deseo de disminuir los compromisos políticos y militares extraños al cinturón de seguridad de los Estados Unidos⁷.

En esta óptica contradictoria, alimentada por la convicción de que por al menos diez años la Unión Soviética no estaría en condición de atentar a la seguridad de los Estados Unidos, los aspectos estratégicos de la cuestión española son, quizás, los menos sentidos⁸. Por supuesto, el Estado Mayor subraya a menudo la necesidad de controlar esos sectores — y España está entre ellos — donde los Estados Unidos pueden disponer de bases aéreas comerciales eventualmente convertibles, cuando se presentase la necesidad, en bases militares⁹. Pero ésta de los militares es sin embargo una voz todavía bastante aislada y así permanecerá hasta la primavera de 1947.

En el transcurso de 1945 y en los primeros meses del año siguiente el gobierno de los Estados Unidos considera el problema de España bajo la presión de dos factores que pugnan en direcciones opuestas: uno es el ideológico que, a pesar de no ser muy sentido por la gran masa de la opinión pública, sin embargo es mantenido vivo por algunos grupos de presión muy activos, en condiciones, secundados por la gran prensa, de hacer sentir su propia voz en los ambientes parlamentarios y gubernamental¹⁰; el otro es el económico, que induce, en cambio, a aprovechar de la disponibilidad de Franco a hacer concesiones ventajosas en diferentes sectores (la adquisición por parte española de la mayoría de acciones de

6. P. Brundu Olla, *Ostracismo e Realpolitik...*, cit., pp. 67-68.

7. Cfr. R.M. Hathaway, *Ambiguous Partnership: Britain and America, 1944-1947*, New York, Columbia University Press, 1981, *passim*; S. Ambrose, *Rise to globalism: American Foreign Policy, 1938-1980*, Harrisonburg, Vi., Penguin Book, 1985, pp. 11-113.

8. Cfr. M.P. Leffler, *The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948*, en "The American Historical Review", abril 1982, vol. 89, n. 2, p. 361.

9. *United States Requirements for Military Rights Which Require Negotiation with the Spanish Government*, memorandum del Joint Chiefs of Staff to SWNCC (State-War-Navy-Coordinated Committee), 05.08.1946, en NAW (National Archives, Washington D.C.), RG 353, box 13.

10. R.W. Gilmore, *The American Foreign Policy...*, cit., pp. 73-74, 147-148, 111-112, 126-127.

la Compañía Telefónica Nacional de España controlada por la ITT, el acuerdo para el transporte aéreo que garantice el derecho de escala a las líneas comerciales americanas, el destino de los bienes alemanes en España, etc.)¹¹.

A la acentuación de las contradicciones que emergen de la interacción de estos dos factores, concurre, a partir de la segunda mitad del 1946, la tendencia, por parte de Washington también, a encuadrar el problema español en el contexto de las cada vez más difíciles relaciones con Moscú, cosa que Londres ya ha hecho desde el primer momento. Todo ello se traduce, al principio, en una serie de iniciativas incoherentes y a veces incluso poco meditadas; más adelante, a partir del otoño 1946, en un progresivo alineamiento con la más cauta actitud de Londres¹².

Igualmente contradictoria es la acción del gobierno de París, comprimido entre la presión todavía mayor de las consideraciones de orden ideológico y las imprescindibles necesidades de carácter económico¹³.

Después de los españoles, nadie como los franceses ha sido tan afectado por las vicisitudes de la guerra civil española y en ningún otro país ésta ha dejado huellas tan profundas como en Francia. El deseo de desquite está muy presente. A ello se añade también un difundido sentimiento de culpabilidad por no haber hecho más para impedir la derrota del Frente Popular español y un anhelo creciente de pagar el pasado, incluso el más reciente marcado por la experiencia de Vichy, ayudando concretamente a los opositores de Franco a reconquistar las posiciones perdidas en 1936. A estas presiones el gobierno francés no puede, ni siquiera desea sustraerse. Asumir un rol pujante en la cuestión española es para París un modo de ganar mérito a los ojos de Moscú (que no oculta que espera por parte del aliado francés el necesario apoyo para una solución drástica del problema) y, por consiguiente, de probar las posibilidades efectivas de esa política de independencia respecto de los anglosajones que De Gaulle ha intentado desde 1944. Sirve en suma para demostrar que Francia está volviendo a jugar un papel de primer plano en el contexto internacional.

A pesar de la incidencia de estos elementos, que debemos considerar como permanentes en la postura francesa, el gobierno de París experi-

11. FRUS (Foreign Relations of the United States, Washington D.C., 1861 sgg.), 1944, vol. IV, pp. 423-444; *ibidem*, 1945, vol. II, pp. 859-860, 863-864, 959-962; *ibidem*, 1945, vol. V, pp. 724-730; C. J. Hayes, *Wartime Mission in Spain, 1942-1945*, London-New York, MacMillan, 1945, pp. 261, 276-277, 279-282; C. Hull, *Memoirs*, London-New York, MacMillan Co., 1948, vol. II, p. 1334.

12. P. Brundu Olla, *Ostracismo e Realpolitik...*, cit., *passim*.

13. Sobre Francia en la posguerra *ibidem* pp. 27-31, 44-49, 60-65, 83-90, 96-99, 100-103, 115-116, 178-185; y P. Brundu Olla, *L'Espagne franquiste et la politique étrangère de la France au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale*, en "Relations Internationales", 1987, n. 50, pp. 165-181.

menta la influencia determinante del factor económico. Y ésto bajo dos aspectos: en primer lugar para Francia, tan duramente afectada por la guerra, el mantenimiento de las relaciones económicas con España es un asunto vital¹⁴; en segundo lugar, debiendo depender para su reconstrucción de la ayuda financiera de Gran Bretaña y de los Estados Unidos, Francia no puede promover con eficacia, y sin consecuencias negativas, ninguna iniciativa que no tenga el consentimiento de las dos mayores potencias occidentales. Es un ejemplo significativo los pésimos resultados conseguidos con el cierre de las fronteras con España decidido en marzo de 1946¹⁵.

Una primera conclusión a la que podemos llegar es la indiscutible importancia que asume en ésta cuestión el factor económico.

Este hecho puede parecer a primera vista sorprendente, considerada la importancia relativamente modesta de la economía española. Para comprenderlo es necesario tener en cuenta la situación desastrosa de Europa al final de la guerra. Los pocos países que han permanecido fuera del conflicto adquieren una importancia de primer plano. Y España está entre ellos. Más aún, su importancia crece desmesuradamente porque algunas de sus materias primas son esenciales para la reconstrucción. Además la flota mercante española es la única en condiciones de entregarlas y solo España está dispuesta a renunciar a un pago inmediato. Se trata de una situación destinada a durar un período limitado, pero mientras tanto juega en favor del régimen de Madrid, porque obliga a los tres gobiernos a postergar iniciativas que tendrían la consecuencia de alterar sus relaciones comerciales con España.

A estas consideraciones se superpone posteriormente el temor de que un vuelco de la situación interna española pueda poner en peligro las posiciones económicas y culturales que Gran Bretaña y sobre todo Francia¹⁶ han establecido ya desde hace tiempo y que los Estados Unidos en cambio están desarrollando. Según los momentos y en relación a cada

14. El fosfato de potasio es indispensable para la agricultura y solo la pirita española está en ese momento realmente disponible. De España pueden llegar otros bienes de primera necesidad, como zapatos y vestidos, y de España llegan la blenda que es necesaria para la reconstrucción de la industria pesada.

15. En un solo año la interrupción de las relaciones comerciales con España supone para Francia la pérdida de cinco mil millones de francos. La supresión del tránsito entre los países limítrofes de Francia y España provoca pérdidas por más de mil millones de francos solamente en el tráfico con Suiza. Las industrias francesas en España, paralizadas por la imposibilidad de hacer llegar las piezas de recambio de Francia, corren el riesgo de ser absorbidas por las industrias españolas o anglosajonas, con una previsible pérdida para Francia de cien mil millones de francos de inversiones. Además las posiciones culturales francesas se van reduciendo progresivamente en beneficio de las de Gran Bretaña y de los Estados Unidos.

16. Los intereses franceses en España suman más del 60% del total de las inversiones de Francia en el exterior.

uno de los países el factor económico se configura bajo aspectos diferentes pero conserva siempre una importancia de primer plano, importancia que mantendrá también en las fases sucesivas. En la valoración de los tres gobiernos este elemento incide en tal medida que ninguno se atreve a tomar la iniciativa de una ruptura con Franco, porque si tal iniciativa quedase aislada y no produjera la caída de la dictadura, o si no llevara al poder un gobierno “amigo”, ella se traduciría en una ventaja para los países competidores. Este razonamiento tiene fuerza de manera particular para los gobiernos y los ambientes económicos de Londres y de París.

Otro elemento que determina una actitud de prudencia es el temor de otra guerra civil. Este temor se percibe particularmente en Londres, donde es una opinión más bien difundida que sólo el comunismo tiene serias posibilidades de suceder al franquismo, porque los comunistas se presentan como el único grupo realmente organizado y, porque esta vez difícilmente Moscú, de quien es evidente el interés en expandir su propia influencia también sobre el área mediterránea, desaprovecharía la ocasión de instalar en España un gobierno amigo¹⁷. Esta eventualidad es temida también por los Estados Unidos, pero acaso en menor medida que Gran Bretaña, cuyos intereses políticos y estratégicos en la Península Ibérica son de primera importancia.

A todo ésto se añade un tercer elemento de importancia básica en esta fase inicial: la necesidad de no transgredir el principio de no interferencia en los asuntos internos de otro país, principio que es particularmente importante observar para poder pretender respeto por parte de Moscú en otras situaciones y sobre todo — esta preocupación es especialmente advertible en Londres — para no crear un precedente aplicable a Portugal, donde existe una dictadura no muy diferente de la franquista.

Excluída por este conjunto de factores una solución traumática del problema, los tres gobiernos se encaminan pues hacia aquella que parece ser la única vía posible para devolver la democracia a España: una acción enérgica sobre Franco para inducirlo a abandonar el poder, y simultáneamente la ayuda a sus opositores a fin de que superen sus divisiones y se unan para formar un gobierno provisional. Pero ésta es también una vía llena de obstáculos.

El primero de tales obstáculos está representado por la oposición moderada española, que, desgarrada por divisiones y personalismos, suscita muchas dudas acerca de su capacidad de constituir una alternativa a Franco, y sobre todo de asegurar un paso no traumático de la dictadura a la democracia¹⁸. Sobre esta consideración, destinada a influir muchísi-

17. Cfr. Nota Churchill, 01.11.1944, en PRO, FO.371/39671/C16068; Roberts a Hoyer-Millar, 14.02.1946, *ibidem* FO.371/60441/Z1813. Vease también P. Brundu Olla, *Ostracismo e Realpolitik...*, cit.; F. Portero, *Franco aislado...*, cit.

18. C. Hull, *Memoirs*, cit., p. 1334; las declaraciones de Bidault frente a la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional, en 21.06.1945 y 04.08.1945, en AAN

mo sobre las orientaciones de los gobierno occidentales también en las fases sucesivas de la cuestión, se inserta un segundo obstáculo representado por la dificultad de conciliar los diversos objetivos que cada uno de esos gobiernos persigue¹⁹.

Los tres miran a una solución que asegure la doble exigencia de una España democrática y de una España amiga de Occidente. Pero ésto crea una homogeneidad de propósitos solo aparente. Para Londres la solución que ofrece las mejores garantías es el restablecimiento de la monarquía, porque los ambientes monárquicos son aquellos tradicionalmente mejor dispuestos hacia Gran Bretaña y porque esta solución es también la única considerada realizable en cuanto podría resultar aceptable para los militares españoles, sin cuyo soporte toda tentativa de alejar a Franco del poder parece destinada al fracaso. Los franceses apoyan en cambio con decisión al gobierno republicano en el exilio y rechazan la idea de una restauración monárquica, que no solo llevaría presumiblemente a más estrechas relaciones entre Londres y Madrid, sino que además daría mayor peso a los ambientes españoles más conservadores, es decir a sectores políticos donde Francia goza de escasas simpatías. En Washington, finalmente, donde existen dificultades para comprender la compleja realidad de la oposición antifranquista, no se vislumbran soluciones igualmente precisas. De hecho, sin embargo, los Estados Unidos son hostiles por principio a la institución monárquica y a los ambientes españoles más tradicionalistas, y a su vez son contrarios, como los franceses, a dar vida a una situación que mejoraría demasiado las posiciones de Gran Bretaña en España y en la Península Ibérica.

Si el acuerdo sobre el orden político de la España post-franquista resulta por consiguiente muy difícil, el acuerdo sobre los medios a través de los cuales lograr el alejamiento de Franco del poder falta totalmente.

Y aquí es preciso subrayar un aspecto de la mayor importancia. Gran Bretaña es la principal responsable del fallido recurso al único medio que habría podido obligar a Franco a dejar el poder: las sanciones económicas contra el régimen y la ayuda financiera a sus opositores para dar vida a un gobierno democrático. Las razones de esta negativa son diversas,

(Archivos de la Asamblea Nacional francesa); Mallet a Bevin, t. 20.12.1945, en PRO, FO.371/49614/Z13795; memorándum Hoyer-Millar, 07.02.1946, *ibidem*, FO.371/60350/Z1297; nota Hoyer-Millar, 06.11.1946, *ibidem*, FO.371/60365/Z9415; Malletal a Foreign Office, t. 12.11.1946, *ibidem* FO.371/60366/Z9610; Bevin a Foreign Office, t. 07.11.1946, *ibidem*, FO.371/60365/Z9500; Mallet a Atlee, carta de 29.11.1946, *ibidem*, FO.371/60368/Z 19256; Douglas a Marshall, t. 19.04.1947, FRUS, 1947, vol. III, pp.1068-1069; Bonsal a Marshall, t. 06.05.1946, *ibidem*, pp. 1076-1077. Sobre la oposición interna española: V. Fernández Vargas, *La resistencia interior en la España de Franco*, Madrid, Istmo, D.L., 1981; H. Heine, *La oposición política al franquismo: de 1939 a 1952*, Barcelona, Editorial Critica, 1983; X. Tusell, *La oposición democrática al franquismo (1939-1962)*, Barcelona, Planeta, 1977.

19. P. Brundu Olla, *Ostracismo e Realpolitik...*, cit., pp. 91-92 y 156-158.

pero casi todas convergen en la conciencia de no poder disponer más del arma económica como en el pasado²⁰, y en consecuencia al deseo de impedir que los Estados Unidos hagan uso de esa arma, porque ello incrementaría excesivamente la presencia americana en un sector donde Gran Bretaña pretende mantener su preeminencia. En Londres se considera que aún cuando se lograra instalar en Madrid un gobierno democrático éste acabaría por depender del apoyo económico externo, un peso que Gran Bretaña no pudiendo asumir sobre sí debería dejar a los Estados Unidos que establecerían así una relación privilegiada con el nuevo gobierno. Es principalmente en esta visión del problema, más que en el temor de otra guerra civil, donde se encuentra la razón de la oposición británica al Plan Acheson de abril de 1947, el único proyecto orgánico, y en conjunto no utópico, estudiado por el Departamento de Estado para devolver la democracia a España²¹.

Es menester insistir sobre este punto, porque demuestra cómo la cuestión española se inserta, sobre todo a partir del otoño de 1946, en el marco de esa profunda transformación del equilibrio que se da en el mundo occidental por la decadencia del poder británico y por el irresistible ascenso de los Estados Unidos. Londres advierte la necesidad de implicar a Washington en responsabilidades que ya no es capaz de asumir sola; pero quiere controlar por sí misma, cuando y cuanto sea posible, todas las posiciones — y entre ellas la Península Ibérica — que puedan llevar a la conservación de su papel autónomo como potencia mundial capaz de hacerse valer tanto frente a Washington como frente a los europeos²². Esta visión condiciona a los dirigentes británicos hasta al punto de inducirlos a poner en discusión el mismo objetivo de fondo: o sea, a dudar que corresponda a los intereses de Gran Bretaña propiciar el derrumbe de la situación interna española²³.

20. Para Gran Bretaña sería difícil, y de cualquier modo extremadamente gravoso, procurarse en otro lugar las materias primas y los productos que son suministrados por España. Además una limitación de las exportaciones a España crearía graves descompensaciones a la economía británica, que ya se resiente pesadamente de la contracción del mercado europeo, y causaría serios problemas para el aprovisionamiento de Gibraltar que depende en buena medida de España. Finalmente, Madrid garantiza un crédito de cuatro millones y medio de libras (que Londres espera hacer llegar a ocho millones) y gasta sus ingresos en libras adquiriendo mercancías de países no pertenecientes al área de la libra, consintiendo así a éstos últimos el pago de las importaciones de Gran Bretaña en esta divisa. Aún más, el gobierno franquista parece dispuesto a resarcir los daños provocados a los bienes británicos por la guerra civil, daños que suman la cantidad de ocho millones y medio de libras.

21. Memorandum de Hoyer-Millar y de Sloane, 08.04.1947, en PRO, FO.371/67867/Z3373.

22. Cfr. V. Rothwell, *Britain and the Cold War, 1941-1947*, London, Cape, 1982, p. 224.

23. Cfr. Bevin a Sargent, t. 27.04.1947, en PRO, FO.371/67868/Z4093.

Un último obstáculo, pero no ciertamente el menos importante, está representado por la postura de Franco.

Los aspectos nacionales de la cuestión han sido ya afrontados brillantemente por los historiadores españoles, y parece superfluo detenerse sobre este punto. Aquí es suficiente subrayar que sobre la obstinada determinación de Franco a conservar el poder influyen sin duda la fragilidad de sus opositores y la respuesta de la opinión pública española a las llamadas nacionalistas del régimen. Pero sobre todo influye, desde el primer momento, la percepción de las contradicciones inherentes a la política de las potencias que deben decidir su destino. La Resolución de las Naciones Unidas de diciembre de 1946, que obliga a los estados miembros a retirar los embajadores de Madrid, pero que deja inalterada la posibilidad de mantener relaciones económicas con España, representa probablemente la expresión más emblemática de tales contradicciones y de las posibilidades que ellas ofrecen a Franco.

La Doctrina Truman señala el paso de esta primera fase, tan fuertemente marcada en sus resultados por la preeminente importancia de la perspectiva británica del problema, a una fase nueva, en la que comienza gradual, laboriosa pero irreversiblemente a ser substituida por la perspectiva de los Estados Unidos. Y esto por dos razones. Ante todo, porque en el marco del enfrentamiento con la Unión Soviética el valor estratégico y la estabilidad política de España adquieren una importancia principal también para los Estados Unidos. En segundo lugar, porque las posibilidades para Londres de incidir eficazmente sobre el desarrollo de la cuestión se ven enormemente reducidas ahora que los Estados Unidos asumen responsabilidades políticas y militares en el Mediterráneo.

Esta fase, que se prolonga hasta el estallido de la guerra de Corea en junio de 1950, se caracteriza por tres aspectos: la necesidad para la seguridad occidental de una España fuerte y políticamente fiable; la dificultad para los europeos de conciliar la adhesión a una "doctrina" que se propone como garante de los principios democráticos de Occidente con el apoyo a un régimen que con éstos principios está en contraste; y las diferencias entre americanos y europeos frente al papel estratégico de España en el marco de la defensa común, junto con el temor, por parte de éstos últimos, de que España pueda llegar a ser un rival en términos de absorción de los recursos económicos y militares americanos.

El primer aspecto es el que en mayor medida condiciona la actitud de los Estados Unidos. Washington, que hasta abril de 1947 ha mirado al problema de las relaciones con España desde una perspectiva casi exclusivamente ideológica, valora ahora la situación bajo el empuje predominante de los factores estratégicos y políticos, es decir, principalmente según la visión que tienen los militares. España representa una zona de intereses vitales para los Estados Unidos y para la defensa de Europa.

Representa en efecto uno de los fundamentos de ese planteamiento estratégico que, partiendo del presupuesto de que Europa no puede ser defendida de una invasión soviética, identifica en el control de las comunicaciones marítimas del Atlántico a todo el Mediterráneo la premisa de una contraofensiva que tiene como objetivo la reconquista de los territorios ocupados antes de que los efectos devastadores de la propaganda comunista impidan la victoria final²⁴.

El Pentágono — ésto es un punto importante a subrayar — no limita su análisis a los aspectos exclusivamente estratégico-militares, sino que entra en el fondo del problema político asumiendo en esta cuestión un papel cada vez más incisivo tanto en la orientación del debate interno como en la elaboración de una verdadera y propia diplomacia paralela hacia Madrid, cuando estima que la diplomacia oficial no opera con suficiente eficacia en la dirección indicada por el Pentágono. A los ojos de los militares americanos — pero no olvidemos que el Secretario de Estado Marshall es también un militar — el gobierno franquista, con su constante anticomunismo, se presenta como un “partner” mucho más fiable que un gobierno democrático, del cual, por la influencia que en él tendrían los comunistas, sería difícil esperarse una política de neta oposición a la Unión Soviética²⁵.

A este propósito es necesario llamar la atención sobre otro elemento clave del análisis americano: la confrontación entre las garantías que, a pesar de todo, ofrece la situación política española y la inquietante precariedad de la italiana y de la francesa. Cuanto más se constata la fragilidad y la vulnerabilidad de Italia y de Francia respecto a la penetración comunista, tanto más resaltan — y no solo a los ojos de los militares sino también de muchos miembros del Congreso — el valor estratégico de España, e incluso la fiabilidad de Franco. También el aporte militar que los españoles, considerados óptimos soldados, podrían ofrecer en caso de conflicto parece al Estado Mayor tanto más relevante cuanto mayores son las dudas sobre la capacidad de resistencia de los franceses y de los italianos.

Otro elemento destacable es que en la nueva escena internacional, donde se sitúa la cuestión española, el factor ideológico también asume en los Estados Unidos características nuevas, por las cuales antes que oponerse a los otros factores este desempeña respecto a esos una función sinérgica. La iniciativa pasa de hecho de los antifranquistas, siempre

24. Strategic Guidance for Industrial Mobilization Planning, doc. Top Secret del JCS (Joint Chiefs of Staff), en T.H. Etzold-J.L. Gaddis, *Containment: Documents on American Policy and Strategy, 1945-1950*, New York, Columbia University Press, 1978, pp. 302-311.

25. The Soviet Threat against the Iberian Peninsula and the Means Required to Meet It: Drumbeat, relación del Joint Plans Committee, 07.05.1947, en NAW, RG 165, ABC 381, USSR (2 march '46), sec. 1-D.

menos numerosos, a los anticomunistas y a los católicos, los cuales se unen a los militares en la demanda de que a España le sean dadas las ayudas necesarias para impedir el colapso económico y para hacer de ella un sólido bastión contra la amenaza soviética²⁶.

En esta situación tiene su lógica la decisión adoptada por el *National Security Council* en diciembre de 1947, en el sentido de “trabajar para la normalización de las relaciones políticas y económicas con España antes que combatir abiertamente el régimen de Franco”²⁷. Así como tiene su lógica que Marshall impulse la extensión del Plan de reconstrucción europea a España²⁸, que el Congreso la solicite²⁹ y que los militares deseen el ingreso de España en la Alianza atlántica³⁰. Pero es una lógica totalmente interna al análisis americano, que valora la amenaza soviética en términos sobre todo de agresión militar, y deja de considerar que en el enfrentamiento con Moscú el elemento ideológico (entendido en su primitiva caracterización) reviste una importancia todavía mayor que en el pasado.

Este segundo aspecto es el que más incide sobre la actitud de los europeos, con la única exclusión de Portugal. Para los europeos, junto a los aspectos militares hay algo de mayor importancia: la necesidad de que el grupo occidental se presente ideológicamente homogéneo para asegurar consenso a una política de firme oposición a la Unión Soviética, y para resistir eficazmente a la obra disgregadora de la compacidad europea desarrollada sobre el frente interno por parte de los movimientos comunistas; la que es considerada como el arma más peligrosa del adversario³¹.

Este aspecto es particularmente advertido por Londres, donde, frente a una política de conservación de las posiciones en el Mediterráneo y en el Oriente Medio (política que hasta ese momento ha podido prescindir del régimen instalado en Madrid), prevalece — como es notorio — la concepción del ministro de Relaciones exteriores Bevin de una política tendente a dar vida a un “grupo occidental democrático” asentado bajo la

26. Cfr. T. J. Lowi, *Bases in Spain*, cit., pp. 52-53.

27. United States Policy Toward Spain, relación del Policy Planning Staff anexo a Kennan a Marshall, d. 24.10.1947, en FRUS, 1947, vol. III, p. 1091.

28. FRUS, 1948, vol. III, pp. 1025-1026.

29. A. J. Dorley, *The Role of Congress in the Establishment of Bases in Spain*, Ph.d. Diss., St. John's University, 1969.

30. FRUS, 1948, vol. III, p. 1030; NAW, RG 319, P&O, 092 TS (Section VIII), Cases 126-135, JS PC 876; *ibidem*, RG 330, CD 27-1-7 y CD 6-2-42.

31. Bevin a Inverchapel, t. 31.03.1948 y 01.04.1948, en PRO, FO.371/73353/Z 2757 e Z2791; Bidault a Bonnet, t. 30.03.1948 y 31.03.1948, respectivamente en AN (Archives Nationales, Paris), Papiers Bidault, b. 21, y en AMAEF (Archives Ministère Affaires Extérieures, Paris), Série Z, Europe 1944-49, Espagne, b. 80; Massigli a Bidault, t. 01.04.1948, en AN, Papiers Bidault, b. 21; Bonnet a Bidault, t. 02.04.1948, *ibidem*; General Records of the Office of the Executive Secretariat, White House Daily Summary 1946-1950, 31.03.1948, en NAW, E.396.6, b. 1.

guía política y moral de Gran Bretaña, para hacer frente a una Europa oriental comunista³². Este proyecto, fuertemente impregnado de significado ideológico, presupone una homogeneidad de orientaciones culturales, económicas, políticas y también morales de los países que deberían formar parte, y no es por consiguiente conciliable, como no lo es tampoco el Plan Marshall (presupuesto esencial de éste), con la apertura a una España antidemocrática³³.

Sucede así que justo en el momento mismo en que los Estados Unidos imprimen a su política hacia España un vuelco en la dirección en que hasta ese momento ha marcado Gran Bretaña, justo entonces la política de Londres sufre un cambio de rumbo pero de signo opuesto. Esta política se traduce en un rechazo más cerrado al régimen franquista, en un más explícito apoyo a la oposición moderada española, y — en fin — en una constante acción de freno hacia la más desenvuelta política de Washington en lo referente tanto a la extensión del Plan Marshall a España (o a la búsqueda de soluciones alternativas), como a la revocación de la resolución de la ONU de diciembre de 1946³⁴.

No menos rígida es la actitud del gobierno francés, que de hecho se mueve ahora en plena sintonía con Londres. La reapertura de las fronteras con España en la primavera de 1948, que podría presentarse como una señal de inversión de tendencias, no representa para París sino el reconocimiento de un cálculo equivocado, una tentativa de poner remedio a una situación que ha creado un grave daño económico a Francia y ninguna contrapartida política³⁵.

También las consideraciones de orden estratégico, que en los años precedentes habían empujado sobre todo a Gran Bretaña en dirección opuesta respecto a la sugerida por el factor ideológico, concurren en esta segunda fase a las mismas conclusiones, es decir a rechazar una apertura hacia España y sobre todo una apertura de los Estados Unidos a España. Por supuesto, ésto no significa para nada que los europeos subestimarán la importancia estratégica de España. No por cierto los dirigentes británicos, que a este aspecto — se ha visto — han otorgado siempre la mayor relevancia. Y menos todavía los franceses, que se sienten — y son — los más expuestos a la amenaza soviética y que desean la colaboración de España hasta al punto de no dudar (como resulta de sus documentos) en dirigirse directamente a los militares españoles para sondearles la dispo-

32. The First Aim of British Foreign Policy, en PRO, CAB, 129/23, CP (48) 6, del 4 gennaio 1948.

33. Review of Soviet Policy, *ibidem*, CP (48), 07.01.1948 y 04.01.1948. Cfr. además, A. Bullock, *Ernst Bevin: Foreign Secretary, 1945-1951*, London, Heinemann, 1983, p. 513.

34. Cfr. F. Portero, *Franco aislado...*, cit., pp. 339-343; P. Brundu Olla, *L'anello mancante...*, cit., pp. 22-26, 32-36.

35. P. Brundu Olla, *L'Espagne franquiste...*, cit., pp. 178-180.

nibilidad a consentir el tránsito hacia Africa del Norte de tropas y de civiles franceses sobre el territorio español y a estudiar una defensa común de los Pirineos³⁶.

El problema es otro y es doble. Gran Bretaña y Francia imaginan el papel estratégico de España en la defensa común de manera profundamente diferente de Estados Unidos, y además su desacuerdo parte de razones diferentes y comporta pues reacciones y consecuencias diversas. Los estrategas británicos, que — es oportuno recordarlo — son los únicos informados de los planes americanos³⁷, se muestran conformes con su planteamiento de fondo que prevé la renuncia a la defensa del continente en espera de la contraofensiva final y están de acuerdo en la necesidad de mantener el control de España: pero sólo en función de la protección de Gibraltar. En cambio, son contrarios a dar la prioridad a la defensa del sector Norte de Africa-España antes que a la región medio oriental, y son contrarios a plantear la reconquista del continente a través del territorio español y no como invasión por mar³⁸. En primer lugar porque ésto comportaría la concentración del grueso de las fuerzas americanas en el Africa nor-occidental antes que en las Islas Británicas. En segundo lugar porque a Londres le resulta difícil, incluso por las implicaciones políticas que se derivan de ello, aceptar que España, de llave estratégica para el control de las comunicaciones imperiales, se prefigure como base de un perímetro defensivo estudiado esencialmente en función de los intereses más inmediatos de los Estados Unidos: es decir, el reforzamiento de sus posiciones en el Atlántico oriental y en el Mediterráneo occidental, y en caso de invasión soviética la reconquista del Continente europeo³⁹.

A estas razones, que podemos definir como internas a la relación Estados Unidos-España, se añade una tercera que parece desde luego la más relevante: la convicción de que la integración de España en el plan defensivo americano confirmaría en los europeos (y en especial modo en los franceses) la sospecha, no injustificada, de que detrás de la pretensión de Washington de reservarse el derecho de decidir cómo y cuándo dar ayuda militar a los europeos se esconda en verdad la intención de abandonar el Continente al invasor y de intervenir solo en el caso que sea

36. AN, Papiers Ramadier, 52 J 86. Cfr. J. Doise - M. Vaisse, *Diplomatie et Outil militaire, 1861-1969*, Paris, Impr. Nationale, 1987, p. 407.

37. El Plan Offtake se encuentra publicado en T.H. Etzold-J.L. Gaddis, *Containment...*, cit., pp. 324-334.

38. JP (49) 86 (0) (T of R), 10.08.1949, en PRO, DEFE 6/9; COS (49) 117th. reunión de 10.08.1949, *ibidem*, DEFE 4/23.

39. Minute Covering a Note by the Directors of Plans Suggesting Terms of References for Examination of Strategic Concepts Prepared by the USA Joint Chiefs of Staff, anexo a COS (49), 117th., cit.

puesta en peligro la seguridad de los Estados Unidos⁴⁰. Los militares franceses, que son mantenidos a oscuras de los planes americanos, no pueden manifestar objeciones tan igualmente precisas. Pero está claro que consideran inaceptable todo planteamiento defensivo que no contemple la concentración de los esfuerzos para contener al enemigo tras la línea del Rhin, y la prioridad de la valoración de la defensa francesa.

Para diferenciar las posturas de los dos países europeos respecto de los Estados Unidos torna en juego también el elemento económico, pero ya no en los términos de la fase precedente sino bajo una perspectiva más particular.

Primero de todo está el temor de que, al devenir España una de las bases del sistema de seguridad occidental, se produzca una mayor concentración de los recursos americanos en ese país con perjuicio de los aliados europeos⁴¹. Además, con la normalización de las relaciones entre Washington y Madrid se rompería esa peculiar situación de fluidez que ya ha consentido a Francia y a Gran Bretaña mantener con España, a través de una especie de circuito oficioso, relaciones económicas fragmentarias pero sin embargo suficientes para contener la competencia de los Estados Unidos⁴². En fin, y ésto vale en particular desde el punto de vista de Gran Bretaña, la intervención económica americana atraería a España a la economía del dolar substrayéndola al área de influencia de la esterlina, sin que la Gran Bretaña pudiera oponerse, ya sea por los limitados márgenes de maniobra que los condicionamientos ideológicos dejan a la acción de Londres, ya sea por la imposibilidad de sostener una confrontación con la fuerza de choque del capital americano. Y ésto justo en una fase, estamos en el otoño de 1949, en la cual Gran Bretaña debe hacer frente a una crisis valutaria de proporciones sumamente serias⁴³.

En conclusión una legitimación internacional del régimen de Madrid modificaría irreversiblemente el equilibrio que hasta ese momento se ha determinado para España entre los tres países.

Por dos años las resistencias europeas logran bloquear la actuación del diseño americano, y en modo particular de impedir la revocación de la resolución de la ONU de 1946 que representa el único obstáculo eficiente frente a la cada vez más apremiante maniobra de acercamiento de Washington a España. Naturalmente (y aquí un ulterior elemento a tener presente) sobre este resultado también influye mucho el planteamiento de Truman, y la llegada de Dean Acheson a la dirección del Departamento de

40. Cfr. E. Reid, *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty, 1947-1948*, Toronto, McClelland and Steward, 1977, p. 114.

41. P. Brundu Olla, *L'anello mancante...*, cit., pp. 195-197.

42. *Ibidem*, pp. 215-224.

43. *Ibidem*, pp. 227-228.

Estado en febrero de 1949, ambos contrarios a toda hipótesis de reaproximación a España que no viera satisfecha la liberalización económica, política y religiosa del país, y además todavía confiados en una evolución de su situación interna por iniciativa de los opositores de Franco. Truman en particular no está en absoluto dispuesto a tolerar las discriminaciones que el régimen inflige a los no católicos. Acheson, por su parte, no quiere dar ningún paso que pueda comprometer las perspectivas que deja entrever el nuevo acuerdo promovido por el Comité de coordinación interna de los opositores antifranquistas, que — según los datos americanos — más allá de implicar a monárquicos, socialistas, CNT y el propio don Juan, parece incluso gozar del favor de las fuerzas armadas españolas.

La superación de esta situación de parálisis está determinada por dos precisos elementos de valoración que se insertarán muy fuertemente en el análisis americano a finales de 1949. El primero es la victoria comunista en China.

El “factor China” resulta decisivo en dos sentidos. Ante todo la suerte sufrida por este país determina en los Estados Unidos una particular situación psicológica de la cual Truman y Acheson, acusados de no haber sabido hacer nada más que esperar la victoria de los comunistas, no pueden prescindir en el momento de orientar definitivamente su conducta hacia España. En segundo lugar, a los ojos de muchos miembros del Congreso y de amplios sectores de la prensa y de la opinión pública, la política china y la española tienen las mismas raíces: la presencia de elementos pro-comunistas en el interior del Departamento de Estado, entre los cuales alguno incluye al mismo Acheson por su amistad con la espía soviética Alger Hiss⁴⁴. En fin, y ésto es un aspecto de la cuestión completamente ignorado, el Pentágono está dispuesto a apoyar la política de desenganche en China deseada por Truman y por el Departamento de Estado sólo a condición de un cambio efectivo en la política hacia España⁴⁵.

El otro elemento, que a fin de cuentas sería el más decisivo, es el sentimiento de impotencia que pesa sobre Truman y Acheson frente a la aparente ausencia de una alternativa a Franco y la definitiva caída de las ilusiones con respecto a su disponibilidad a ceder a las demandas de liberalización por muy reforzadas que sean por el chantaje económico americano⁴⁶.

Se abre así la tercera y última fase, dominada por el desarrollo de la guerra de Corea y por el consiguiente deseo del Pentágono de proceder lo

44. Sobre la correlación entre cuestión china y cuestión española D.S. McLellan, *Dean Acheson. The State Department Years*, Dodd, Mead & Co., New York, 1976.

45. Memorandum Gray a Johnson, 15.10.1949, en NAW, RG 317, P&O, 091, Spain TS (15 oct.); Normalization of US-Spanish Relations, memorándum del general Bolte, 15.11.1949, *ibidem*.

46. Cfr. Acheson a Tom Connally, carta de 18.01.1950, en FRUS, 1950, vol. III, pp. 1549-1555. Sobre este tema también P. Brundu Olla, *L'anello mancante...*, cit., pp. 207-210 y 251-252.

más rápidamente posible a la realización de un acuerdo con Madrid que autorice a los Estados Unidos, por un lado, a disponer de bases militares en España y en el Marruecos español y, por otro, de intervenir con su capital para poner remedio a la gravísima carencia del potencial militar español⁴⁷.

Sobre esta fase que termina con el acuerdo de septiembre de 1953 no me detendré más de la cuenta porque no creo, con la documentación actualmente disponible, poder añadir mucho a lo que ya sabemos sobre la base de la importante aportación de Angel Viñas y a través de la obra fundamental de Antonio Marquina Barrio. Me limitaré por ésto a algunas puntualizaciones sobre la actitud de los europeos, que es en definitiva el tema principal de este ensayo.

En primer lugar debemos observar que, respecto a la segunda fase, esta actitud permanece sustancialmente inalterada hasta la segunda mitad de 1951. Durante ese período el esfuerzo de Londres y de París está encaminado sobre todo a contrastar las razones del Pentágono⁴⁸ alimentando las residuales resistencias de la Casa Blanca y del Departamento de Estado⁴⁹; y esto presionando sobre el elemento ideológico, que las tensiones políticas en Francia vuelven de dramática actualidad⁵⁰, y sobre las implicaciones que para la moral de los europeos tendría una iniciativa hacia España que confirmaría a sus ojos la intención de los Estados Unidos de defender Europa desde los Pirineos (o peor todavía desde el Guadalquivir) antes que en el Rhin⁵¹.

A partir del verano de 1951 la discusión en el Congreso de la ley sobre ayudas al exterior pone una arma formidable en las manos de todos los que en los Estados Unidos consideran irrenunciable e improrrogable el acuerdo con Madrid: la doble amenaza a los europeos de una reduc-

47. Bradley a Johnson, 03.05.1950, en FRUS, 1950, vol. III, pp. 1560-1561.

48. Perkins a Acheson, 25.11.1950, *ibidem*, pp. 1577-1579.

49. Views of the Department of State on United State Policy Toward Spain (NSC 72/1), 03.07.1950, en FRUS, 1950, vol. III, pp. 1570-1572; Interest of the United States in the Participation of Spain in the Defense of Western Europe, Consideration of NATO Membership and Alternative Military Arrangements (NSC 72/2), 15.01.1951, *ibidem*, 1951, vol. IV, pp. 773-776.

50. Sub-Dirección Europa meridional del MAE francés a embajada en Washington, t. 17.02.1951, *ibidem*, v. 55.

51. Gifford a Acheson, t. 24.01.1951, *ibidem*, pp. 778-779; embajada de Francia a Departamento de Estado, aide-memoire 09.07.1951, *ibidem*; Schuman a Bonnet, t. 20.07.1951, *ibidem*; Bonnet a Shuman, t. 19.02.1951, *ibidem*; Shuman a Bonnet, t. 28.06.1951, *ibidem*; Roberts a Harvey, despacho 28.08.1951, en PRO, FO.371/189/W1071. En realidad — y éste es un aspecto interesante — esta preocupación no encuentra verificación en la postura de todos los otros europeos, ahora más bien inclinados a compartir las razones que impulsan a los Estados Unidos a aproximarse a España, hasta al punto que Londres y París se abstienen de afrontar la cuestión en una reunión extendida a todos los miembros de la Alianza atlántica por el temor de encontrarse en una posición minoritaria (cfr. borrador Foreign Office, 13.09.1951, en PRO, FO.371/191/W1071).

ción de las asignaciones y de la inserción en la ley de un capítulo a favor de España⁵².

Obligadas a ceder al chantaje, a Francia y Gran Bretaña se les presentan en teoría tres alternativas: asociar España a la OTAN, solicitar una participación en el acuerdo entre Estados Unidos y España, o resignarse a este acuerdo bilateral.

La primera hipótesis es descartada por evidentes razones ideológicas⁵³; pero es la que a largo plazo es considerada la mejor, en cuanto sustraería a España a la exclusiva influencia de los Estados Unidos y permitiría a todos los países de la Alianza disponer de facilidades en territorio español. Aparte que, en ese contexto, sería más difícil a los Estados Unidos imponer una utilización de España en los términos de su particular concepción de la defensa europea⁵⁴. La segunda alternativa (que contempla la participación de Gran Bretaña y Francia en el acuerdo con Madrid) presentaría bajo muchos aspectos las mismas ventajas que la primera, pero no es ni siquiera considerada practicable. Ante todo por las reacciones que suscitaría en las respectivas opiniones públicas, y en segundo lugar porque Gran Bretaña y Francia no teniendo nada más que ofrecer a Franco se expondrían al riesgo de sentirse exigir Gibraltar, la una, y concesiones en el campo colonial, la otra⁵⁵. La tercera alternativa, el acuerdo bilateral, es considerada la más peligrosa: por las evidentes y ya examinadas implicaciones estratégicas (España se convertiría en una especie de superaliado de los Estados Unidos); porque sería difícil controlar una desviación de los recursos americanos hacia España en perjuicio de las otras zonas; y porque permitiría a los Estados Unidos ejercitar una influencia política y económica casi absoluta sobre España⁵⁶. Para los franceses vale también la consideración que la adquisición de bases en Marruecos consentiría a los Estados Unidos acechar las posiciones de Francia en la zona⁵⁷.

52. Massigli a Schuman, t. 13.07.1951, *ibidem*, v. 56; Bonnet a Schuman, t. del 7 marzo e del 13 julio 1951, *ibid*; Cruy a Schuman, t. del 24 agosto 1951, *ibidem*, v. 57; D.G.A.P. del MAE francés a embajada en Londres, t. 28.08.1951, *ibidem*.

53. Nota 07.08.1951 de la Sub-Dirección Europa meridional del MAE francés, *ibidem*, v. 56.

54. Memorándum by the Secretary of State for Foreign Affairs, 06.06.1951, en PRO, CAB.129/46; Cabinet minute 05.07.1951, en PRO, CAB.128/19; nota 31.05.1951 de la Sub-Dirección Europa meridional del MAE francés, en AMAEF, Europe 1949-1955, v. 33; Director agregado de Asuntos políticos del MAE a Schuman, nota 09.07.1951, *ibidem*, v. 56.

55. Spain and Western Defence, memorándum del Foreign Office, 18.02.1951, en PRO, FO.371/017/W51071/8; anotación Young, 09.11.1951, *ibidem*, FO.371/192.

56. Fouques Duparc a Schuman, t. 14.04.1951, *ibidem*, v. 55.

57. Notas de 23.07.1951 y de 08.08.1951 de la Sub-Dirección Europa meridional del MAE francés, *ibidem*, respectivamente v. 56 e 57; nota del MAE francés de 28.08.1951, *ibidem*.

A pesar de todo, esta última alternativa es sin embargo la que se impone. Así, substancialmente carentes de cualquier posibilidad de interferir, Gran Bretaña y Francia no tienen otra elección si no presionar sobre la solidaridad entre los aliados para obtener de Washington la extensión también a su beneficio de las cláusulas estratégicas del acuerdo bilateral⁵⁸, y simultáneamente trabajar por una rápida mejora de sus relaciones con España (para contener hasta donde sea posible las consecuencias que éste traerá tanto a nivel político como al económico)⁵⁹.

Se puede concluir que el papel de Gran Bretaña y Francia, pero particularmente de la primera, ha sido en algunos momentos determinante para marcar el camino de España hacia su peculiar integración en el sistema de seguridad occidental. En un primer momento cuando, rechazando medidas drásticas contra el régimen de Franco (en la práctica, pues, salvando a Franco), Londres ha impedido que se pusieran las mismas premisas para una plena integración. Y después cuando Londres y París finalmente sintonizadas han reducido, con sus respectivas reservas, el alcance de esa integración a la dimensión bilateral Estados Unidos-España. Obteniendo así, paradójicamente, el efecto de favorecer la solución que en aquel momento era la más ventajosa para Franco: un flujo de capitales americanos a España, sin el riesgo de los efectos perturbadores que en ese momento habría podido tener para el régimen una plena inserción en el sistema de seguridad occidental.

58. Cfr. Bonnet a Shuman, t. 23.06.1951, *ibidem*, v. 55.

59. Nota de 25.02.1952 de la D.G.P.E. del MAE francés, *ibidem*, v. 49.